

**WIK.7731.1.2023.RA**

*Pan*  
*Szymon Langner*  
**Powiatowy Inspektor  
Nadzoru Budowlanego  
w Kościanie**  
ul. Wały Żegockiego 2  
64-000 Kościan

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W związku z przeprowadzoną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kontrolą, w trybie zwykłym, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie, 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 niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolny powołany przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 15 marca 2022 r. w składzie:

- 1) XXXXXXXXXXX – kierownik zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia z dnia 7 lutego 2023 r., znak: BOA.057.15.2023.KMI;
- 2) XXXXXXXXXXX – członek zespołu kontrolującego, referent prawno- administracyjny w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia z dnia 7 lutego 2023 r., znak: BOA.057.15.2023.KMI.

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 2022 r., a zapisu o jej przeprowadzeniu dokonano w książce kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kościanie.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pan Szymon Langner, powołany przez Starostę Kościańskiego z dniem 1 stycznia 2017 r. na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie. Kontrolowany organ wykonuje swoje zadania przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kościanie. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie zatrudniano jednocześnie 3 osoby (nie wliczając Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie), które zajmowały się sprawami związanymi z ustawą Prawo budowlane (w tym w zakresie objętym kontrolą).

O przeprowadzeniu niniejszej kontroli zawiadomiono w dniu 6 lutego 2023 r. Jednocześnie poinformowano o planowanej formie czynności kontrolnych. W dniu 9 lutego 2023 r. pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu okazali Panu Szymonowi

Langnerowi stosowne legitymacje wraz z 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 9 marca 2023 r. wystąpiono do Kontrolowanego o przedstawienie wyjaśnień. PINB w Kościanie ustosunkował się do wystosowanych pytań w piśmie z dnia 20 marca 2023 r.

Następnie w dniu 22 czerwca 2023 r. przekazano projekt wystąpienia pokontrolnego, do którego PINB w Kościanie nie wniósł zastrzeżeń.

## **I. Dokonane ustalenia i ocena**

**Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego pozytywnie z nieprawidłowościami<sup>1</sup> ocenia działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie w zakresie realizacji zadań w obszarze poddanym kontroli.**

Kontroli poddano dwa zagadnienia, które oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

Kontrola ujawniła występowanie w działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie 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 pomocnie na ocenę Kontrolowanego.

Przyznane oceny cząstkowe (poniżej), jak i ocenę ogólną, uzasadniają przedstawione poniżej fakty oraz okoliczności.

### **1. Pozytywnie z nieprawidłowościami 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 Kościanie wpłynęły:

- 52 wnioski w 2019 r.,

- 63 wnioski w 2020 r. [w tym 40 wniosków rozpatrzono jako zawiadomienie o zakończeniu budowy zgodnie z art. 31 zy<sup>1</sup> 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.)],

- 48 wniosków w 2021 r. [w tym 39 wniosków rozpatrzono jako zawiadomienie o zakończeniu budowy zgodnie z art. 31 zy<sup>1</sup> 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.)],

---

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

- 52 wnioski w 2022 r. [w tym 25 wniosków rozpatrzono jako zawiadomienie o zakończeniu budowy zgodnie z art. 31 zy<sup>1</sup> 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 28 spraw.

Ocenie 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 28 wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Skontrolowane postępowania administracyjne dotyczące wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych które:

- w 24 skontrolowanych sprawach zostały zakończone decyzją pozwolenia na użytkowanie,
- w 2 sprawach umorzono postępowanie;
- w 1 sprawie odmówiono pozwolenia na użytkowanie oraz
- w 1 przypadku wycofano złożony wniosek, a organ nie wydał stosownej decyzji.

We wszystkich zweryfikowanych sprawach organ przestrzegał swojej właściwości miejscowej.

Niemniej jednak, w 20 sprawach stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości, a w 23 sprawach uchybienia, dotyczące stosowania k.p.a. i Prawa budowlanego.

W zakresie weryfikowania przez Kontrolowanego czy w przypadku występowania przez pełnomocnika w imieniu mocodawcy posiadała do tego stosowne umocowanie (pełnomocnictwo/upoważnienie) stwierdzono, iż w aktach znajdują się stosowne pełnomocnictwa.

W aktach 3 spraw<sup>2</sup> 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 doręczenia 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 do ww. wniosków o pozwolenie na użytkowanie należy dołączyć ww. oświadczenie inwestora. 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

---

<sup>2</sup> Sprawy znak: PINB.5200.91.2019, PINB.5200.15.2020, PINB.5200.405.2020;

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 pozwolenia na użytkowanie ww. sytuacjach każdorazowo 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 wymagane w sytuacji gdy inwestor wystąpi o pozwolenie na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego.

W pozostałych przypadkach oświadczenia inwestora o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego zostały sporządzone w odpowiedni sposób. Jednakże w jednej sprawie<sup>3</sup> oświadczenie to zostało przedwcześnie złożone. Oświadczenie jest datowane na 7 kwietnia 2020 r. i wskazano w nim, że organy zostały zawiadomione w dniu 3 kwietnia 2020 r. i w ciągu 14 dni nie wniosły sprzeciwu ani uwag. W aktach znajdują się kopie zawiadomień organów, na których widnieje data wpływu: 28 lutego 2020 r. Wniosek o pozwolenie na użytkowanie złożono w dniu 8 kwietnia 2020 r. Zatem organ nie wyjaśnił ww. rozbieżności i w konsekwencji na jakiej podstawie Inwestor przyjął, że ustawowy termin 14 dni do wniesienia uwag lub sprzeciwu upłynął. Powyższe **oceniono jako uchybienie**.

W 1 sprawie<sup>4</sup> oświadczenie kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie zostało w sposób rzetelny sporządzone. Wniosek o pozwolenie na użytkowanie, kontrola obowiązkowa oraz decyzja o pozwoleniu na użytkowanie dotyczyła części wykonanych robót budowlanych. Natomiast oświadczenie kierownika budowy dotyczy całości robót budowlanych objętych wydanym pozwoleniem na budowę. Brak wyjaśnienia ww. rozbieżności **oceniono jako uchybienie**. Ponadto w jednej sprawie<sup>5</sup> w oświadczeniu kierownika budowy nie wskazano wszystkich zmian wprowadzonych w trakcie budowy, choć na załączonych rysunkach zostały one uwidocznione. Brak działania Organu do wyjaśnienia powyższych rozbieżności **oceniono jako nieprawidłowość**.

W jednej skontrolowanej sprawie<sup>6</sup>, w której 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 inspektora nadzoru inwestorskiego. Brak powyższego podpisu narusza art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość**.

W 3 skontrolowanych sprawach<sup>7</sup>, w której występowały zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę brak odpowiednich kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, na których przedstawiono wszystkie wprowadzone zmiany. Wprowadzone zmiany nie zostały przedstawione na wszystkich możliwych kopiach podstawowych rysunków z projektu budowlanego, które w sposób kompletny

<sup>3</sup> Sprawa znak: PINB.5200.148.2020;

<sup>4</sup> Sprawa znak: PINB.5200.172.2022;

<sup>5</sup> Sprawa znak: PINB.520040.2020;

<sup>6</sup> Sprawa znak: PINB. 5200.9.2019;

<sup>7</sup> Sprawa znak: PINB.5200.91.2019, PINB.5200.389.2019, PINB.5200.40.2020;

ukazywałyby wprowadzone zmiany. Organ nie wzywając do uzupełnienia powyższych braków naruszył art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

W 3 skontrolowanych sprawach<sup>8</sup> 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 odstępiania 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 odstępiania. Brak jego kwalifikacji uniemożliwia określenie wagi odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

Stosownie do art. 59c Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego przeprowadzał obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. O terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamiał inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku albo jego uzupełnienia.

Protokoły kontroli obowiązkowej w większości sporządzono w formie papierowej, a następnie w formie elektronicznej został przekazywany w systemie Rejestru Kontroli Obowiązkowych do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Jednakże w części akt widnieją podpisane wydruki protokołów z kontroli obowiązkowych z systemu RKO. W jednej sprawie<sup>9</sup> protokołu z kontroli nie przekazano do organu wyższego stopnia więc **oceniono to jako nieprawidłowość.** W 4 przypadkach<sup>10</sup> protokół został wprowadzony do systemu od 3 dni roboczych do 7 dni roboczych, co **oceniono jako uchybienie.** Ponadto w 12 sytuacjach<sup>11</sup> miało to miejsce po 7 dniach roboczych, co **oceniono jako nieprawidłowość.** 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.

W 1 przypadku<sup>12</sup> w protokole kontroli obowiązkowej jako osoba przeprowadzająca kontrolę widnieje pracownik inspektoratu nieposiadający uprawnień budowlanych (obok osoby posiadającej stosowne uprawnienia). 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.**

<sup>8</sup> Sprawy znak: PINB.5200.389.2019, PINB.5200.444.2019, PINB.5200.40.2020;

<sup>9</sup> Sprawa znak: PINB.5200.405.2020;

<sup>10</sup> Sprawa znak: PINB.5200.389.2019, PINB.5200.15.2020, PINB.5200.148.2020, PINB.5200.496.2021;

<sup>11</sup> Sprawy znak: PINB.5200.91.2019, PINB.5200.205.2019, PINB.5200.225.2019, PINB.5200.476.2019, PINB.5200.40.2020, PINB.5200.86.2020, PINB.5200.105.2020, PINB.5200.292.2021, PINB.5200.2.2022, PINB.5200.172.2022, PINB.5200.287.2022, PINB.5200.387.2022;

<sup>12</sup> Sprawa znak: PINB.5200.387.2022;

W 18 sprawach (z 24 w których przeprowadzono kontrolę obowiązkową- co stanowi 75% protokołów) protokół z kontroli obowiązkowej nie został sporządzony w sposób rzetelny lub w sposób odpowiedni.

W 2 przypadkach<sup>13</sup> w protokole kontroli obowiązkowej nie wymieniono wszystkich zmian wprowadzonych w trakcie budowy w stosunku do zatwierdzonej dokumentacji. Braki te **oceniono jako nieprawidłowość**. Dodatkowo w jednej w tych spraw<sup>14</sup> niepoprawnie wpisano nazwę inwestycji oraz kwestie wykonania części robót budowlanych niezgodnie z warunkami technicznymi w pkt. 8.5 protokołu dotyczącym niewykonania części robót wykończeniowych oraz w pkt. 8.7 dotyczącym wprowadzonych zmian nieistotnych. Jeżeli podczas kontroli obowiązkowej zostanie stwierdzone, iż roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym lecz z naruszeniem warunków technicznych to w protokole kontroli obowiązkowej należało fakt ten opisać we wnioskach końcowych (aktualnie: Inne ustalenia). Ponadto w jednej sprawie<sup>15</sup> gdzie miały miejsce zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę to w protokole kontroli obowiązkowej powołano się w tym zakresie jedynie na oświadczenie kierownika budowy, 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 15 protokołów kontroli obowiązkowych<sup>16</sup> dotyczących obiektów posiadających nośny układ konstrukcyjny to w punkcie 8.2.b protokołu dotyczącym stwierdzenia, że wykonano widoczne elementy nośne układu konstrukcyjnego obiektu wskazano, że kontrola tego nie dotyczy. Kontrolowany wyjaśnił: „W protokołach z obowiązkowych kontroli w przypadku wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego PINB w Kościanie wskazywał „nie dotyczy” w przypadku kiedy elementy nośne układu konstrukcyjnego były niewidoczne”. Układ konstrukcyjny budynku składa się z wszystkich elementów, które przenoszą obciążenie i stanowią konstrukcję budynku. Konstrukcyjne elementy budynku mają za zadanie skutecznie i w sposób wytrzymały ustabilizować obiekt. Do podstawowych elementów nośnych układu konstrukcyjnego zaliczamy m.in. fundamenty, ściany nośne, nadproża, stropy, wieńce. Nie jest zatem możliwe by któreś z tych części obiektu nie były w trakcie kontroli widoczne np. ściany nośne. Nie można zatem przyjąć powyższych wyjaśnień. W konsekwencji powyższe **oceniono to jako uchybienie**. Podobnie w 6 sprawach<sup>17</sup> w kwestii stwierdzenia zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne wskazano, iż zakres ten nie dotyczy kontroli w sytuacji gdy mieliśmy do czynienia z obiektem użyteczności publicznej lub budynkiem wielorodzinnym. **Oceniono to jako uchybienie**. W jednej w sprawie<sup>18</sup> w pkt. 8.8 wskazano, że jedynymi robotami pozostałymi do wykonania są roboty budowlane w kondygnacji piętra budynku socjalnego w sytuacji gdy wniosek o pozwoleniu na użytkowanie i kontrola obowiązkowa nie dotyczyła budynku socjalnego. Powyższe oceniono jako uchybienie.

---

<sup>13</sup> Sprawy znak: PINB.5200.91.2019, PINB.5200.40.2020;

<sup>14</sup> Sprawa znak: PINB.5200.40.2020;

<sup>15</sup> Sprawa znak: PINB.5200.387.2022;

<sup>16</sup> Sprawy znak: PINB.5200.9.2019, PINB.5200.54.2019, PINB.5200.91.2019, PINB.5200.126.2019, PINB.5200.151.2019, PINB.5200.205.2019, PINB.5200.476.2019, PINB.5200.15.2020, PINB.5200.40.2022, PINB.5200.148.2020, PINB.5200.405.2020, PINB.52000.2.2022, PINB.5200.172.2022, PINB.5200.287.2022, PINB.5200.387.2022;

<sup>17</sup> Sprawy znak: PINB.5200.54.2019, PINB.126.2019, PINB.5200.311.2019, PINB.5200.476.2019, PINB.5200.444.2019, PINB.287.2022;

<sup>18</sup> Sprawa znak: PINB.5200.40.2021;

Po przeanalizowaniu 28 spraw ustalono, że wydano 27 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.

W jednej ze spraw<sup>19</sup> inwestor złożył wniosek o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego, a następnie wniosek ten wycofał. Jednakże Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kościanie 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. **Brak wydania stosownej decyzji 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. 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.

PINB w Kościanie przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nie podawał w sposób prawidłowy jej podstawy prawnej. Organ wskazywał w swoich rozstrzygnięciach art. 59 Prawa budowlanego ale w większości skontrolowanych spraw nie podawał w podstawie prawnej decyzji z którym przypadkiem z art. 55 Prawa budowlanego mamy do czynienia.

Zgodnie z art. 31zy<sup>1</sup> 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.) 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 2022 r. mogły być rozpatrywane w oparciu o art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego lub art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego. Organ w jednym przypadku<sup>20</sup> nie wskazał, iż podstawą wydania decyzji jest art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego, a w 2 rozstrzygnięciach<sup>21</sup> nie przywołał art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, a powoływał inne podstawy prawne. W konsekwencji uznać, należy iż Kontrolowany błędnie

<sup>19</sup> Sprawa znak: PINB.5200.161.2021;

<sup>20</sup> Sprawa znak: PINB.5200.148.2020, PINB.5200.40;

<sup>21</sup> Sprawy znak: PINB.5200.40.2020, PINB.5200.405.2020;

przywołał podstawę prawną- gdzie powinien wskazać art. 55 ust. 2 lub art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. **Oceniono to jako uchybienie.**

Należy rozróżnić sytuacje kiedy organ nadzoru budowlanego może zastosować art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego, a kiedy art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Natomiast w myśl art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że obiekt budowlany spełnia warunki, określone w art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego, pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może określić termin wykonania tych robót. Stwierdzić należy, że jeżeli obiekt spełnia określone wymagania, a do wykonania pozostały roboty wykończeniowe to należy zastosować art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego. Przepis art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego dotyczy uzależnienia użytkowania obiektu budowlanego od wykonania robót budowlanych. W przypadku 2 spraw<sup>22</sup> organ, w sytuacji nałożenia obowiązku wykonania zrealizowanych robót zgodnie z warunkami technicznymi (brak robót do wykonania objętych projektem budowlanym), powołał się w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie na art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego zamiast na art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego, **co oceniono jako nieprawidłowość.**

W jednej sprawie<sup>23</sup> w sentencji decyzji o pozwoleniu na użytkowanie powołano, że dotyczy ona jedynie hali magazynowo- produkcyjnej. Natomiast w uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że pozostały do wykonania roboty budowlane jedynie w kondygnacji piętra budynku socjalnego (nie ustosunkowano się do pozostałej części budynku socjalnego). Kontrolowany wyjaśnił: „Do wykonania pozostały roboty budowlane dla których wymagany jest kierownik budowy i kierownicy robót branżowych, nie były to roboty wykończeniowe. Nie sprawdzono czy wykonano brakujące roboty budowlane ponieważ poinformowano inwestora, że w tym przypadku powinien wystąpić z odrębnym wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie kondygnacji piętra budynku socjalnego”. Powyższe sugerowałyby, że decyzja pozwolenia na użytkowanie może dotyczyć także parteru budynku socjalnego. Jednakże mając na uwadze fakt, że wniosek o pozwolenie na użytkowanie i kontrola obowiązkowa nie obejmowały budynku socjalnego, a sentencja decyzji nie dotyczy budynku socjalnego (jedynie budynek hali magazynowo- produkcyjnego) nie można przyjąć, że pozwolenie na użytkowanie dotyczy jakiegokolwiek części budynku socjalnego. Niepoprawne informacje w uzasadnieniu **oceniono jako uchybienie** (wzięto także pod uwagę charakter inwestycji i bezpośrednie połączenie budynku hali z budynkiem socjalnym).

Ustalono, że w jednym przypadku<sup>24</sup> 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,

<sup>22</sup> Sprawy znak: PINB.5200.15.2020, PINB.5200.126.2019;

<sup>23</sup> Sprawa znak: PINB.5200.40.2021;

<sup>24</sup> Sprawa znak: PINB.5200.496.2021;



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. 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 1 przypadku<sup>25</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. (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.

<sup>25</sup> Sprawy znak: PINB.5200.389.2019;

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. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

W jednej sprawie Kontrolowany wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie po blisko 2 miesiącach. Nie zawiadomiono przy tym strony postępowaniu o niezafatwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy i pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Naruszono zatem art. 35 k.p.a. (nie można sprawy zakwalifikować do szczególnie skomplikowanej i wymagającej złożonego postępowania wyjaśniającego) oraz art. 36 k.p.a., co **oceniono jako nieprawidłowość**. Kontrolowany wyjaśnił: „Ze względu na braki kadrowe oraz ze względu na okres związany ze zmianą siedziby PINB w Kościanie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wydana została po blisko 2 miesiącach”. Wyjaśnień tych nie przyjęto bowiem obowiązek z art. 36 k.p.a. dotyczy także przyczyn niezależnych od organu.

W 2 przypadkach<sup>26</sup> 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 przedmiotową decyzję odebrał ostatecznie pełnomocnik inwestora. Podobnie w jednej sprawie<sup>27</sup> wezwanie skierowano bezpośrednio do inwestora zamiast ustanowionego pełnomocnika. Ze względu na brak negatywnych skutków **oceniono to jako uchybienie**. Stosownie do art. 40 §1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi.

W 5 skontrolowanych sprawach<sup>28</sup> nie wskazano szczegółowo jakie dokumenty podlegały zwrotowi. Natomiast w 2 przypadkach<sup>29</sup> w aktach sprawy brak informacji o zwrocie stosownych dokumentów. Jak wyjaśnił Kontrolowany takiego zwrotu dokonano. W trakcie niniejszej kontroli

<sup>26</sup> Sprawy znak: PINB.5200.151.2019, PINB.5200.444.2019;

<sup>27</sup> Sprawa znak: PINB.5200.387.2022;

<sup>28</sup> Sprawy znak: PINB.5200.270.2021, PINB.5200.292.2021, PINB.5200.172.2022, PINB.5200.287.2022, PINB.5200.387.2022;

<sup>29</sup> Sprawy znak: PINB.5200.161.2021, PINB.5200.433.2022;

nie stwierdzono oryginałów przedmiotowych dokumentów co wskazuje na ich zwrot. Stosownie do zasad zawartych w k.p.a.. organ winien ten fakt odpowiednio udokumentować w aktach sprawy. Posiadanie jedynie zwrotnego potwierdzenia odbioru- zwrotki (która posiada wskazanie o zwrocie dokumentacji) nie spełnia tych wymagań (brak jakiegokolwiek pisma, notatki, protokołu). Brak dokładnego pisemnego udokumentowania dokonania zwrotu dokumentów narusza zapisy z art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego i art. 14 k.p.a. Powyższe **oceniono jako uchybienie**.

W przypadku 2 spraw<sup>30</sup> organ nie sprawdził czy inwestor wykonał obowiązek wykonania stosownych robót budowlanych, który został nałożony w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kontrolowany wyjaśnił, że nie sprawdzono czy wykonano stosowne roboty budowlane. 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 został nałożony w decyzji. 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 elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Zgodnie z art. 81a ust. 2 Prawa budowlanego czynności kontrolne, związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego, przeprowadza się w obecności inwestora, kierownika budowy lub robót, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu, a w lokalu mieszkalnym - w obecności pełnoletniego domownika i przedstawiciela administracji lub zarządcy budynku. Ponadto stosownie do art. 59 ust. 4a Prawa budowlanego Inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych, po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie pozwolenia na użytkowanie. W aktach sprawy nie stwierdzono dokumentów świadczących o tym, że organ dokonał weryfikacji czy dane roboty budowlane zostały faktycznie wykonane. Jednakże w związku z faktem, iż inwestor w 1 sytuacji<sup>31</sup> zawiadomił o wykonaniu przedmiotowych robót, brak w powyższym zakresie **oceniono jako uchybienie**. Natomiast w 1 sprawie<sup>32</sup> **całkowity brak podjęcia działań w powyższym zakresie oceniono jako nieprawidłowość**.

---

<sup>30</sup> Sprawa znak: PINB.5200.126.2019, PINB.5200.40.2020;

<sup>31</sup> Sprawy znak: PINB.5200.40.2021;

<sup>32</sup> Sprawy znak: PINB.5200.126.2019;

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

W okresie objętym kontrolą Kontrolowany zarejestrował 81 spraw dotyczące samowoli budowlanych. Na podstawie rejestru Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościanie wytypowano do kontroli 19 spraw dotyczących samowoli budowlanych z okresu objętego kontrolą (co stanowi 23,5% 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 10 sprawach uchybienia, a nieprawidłowości w 13 przypadkach. Ponadto w 4 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 przeprowadzono stosowne postępowania. W trakcie prowadzonych postępowań zawiadamiano strony postępowania o ich wszczęciu oraz umożliwiano stronom zapoznanie się ze zebrany materiał dowodowy 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 trzech sprawach<sup>33</sup>, co stanowi 16% wszystkich skontrolowanych spraw, pierwszą czynnością organu było wydanie postanowienia na podstawie art. 48 Prawa budowlanego wstrzymującego prowadzenie robót budowlanych. Zgodnie 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 wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r. (sygn. akt: III SA/Gl 216/20) *Zawiadomienie o wszczęciu postępowania jest obligatoryjnym elementem postępowania administracyjnego, poprzedzającym wydanie decyzji. Stanowi ono formę gwarancji procesowych strony, a jego funkcją jest zapewnienie stronie możliwości wzięcia aktywnego udziału w postępowaniu w celu umożliwienia przedstawienia własnego stanowiska, złożenia dowodów lub wniosków o ich przeprowadzenie przez organ.* Jednakże w orzecznictwie istnieje także pogląd

<sup>33</sup> Sprawy znak: PINB.5000.4.2020; PINB.5000.14.2021; PINB.5000.4.2022;

wskazujący, że *Sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu* (por.: wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 339/15).

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania służy określeniu przedmiotu postępowania tzn. wskazaniu w jakim zakresie będzie toczyło się postępowanie np. w sprawie legalności hali namiotowej. Gdy wydając zawiadomienie o wszczęciu postępowania organ określi przedmiot swego działania, strona ma gwarancje, że działania organu zostaną skupione w danym postępowaniu na jednym konkretnym obiekcie. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania następuje także pouczenie strony o przysługujących mu w trakcie postępowania prawach np. prawie o zastępowaniu przez pełnomocnika.

Analizując dokumentację podlegającą kontroli można zauważyć, że w sprawach gdzie wszczęto postępowanie oraz wydano zawiadomienie o wszczęciu postępowania np. sprawa PINB.5000.18.2021, kontrolowany PINB pouczył strony postępowania o przysługujących im prawach m.in.: o możliwości ustanowienia pełnomocnika (art. 32 k.p.a.), konieczności poinformowania organu o pełnomocniku do doręczeń w kraju jeżeli zamieszkuje za granicą lub jej siedziba znajduje się za granicą (art. 40 § 4 k.p.a.). Przepisy k.p.a. (art. 40 § 5) stanowią, że strona powinna być przy pierwszym doręczeniu pouczona o skutkach niewskazania pełnomocnika do doręczeń, o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnienie na piśmie oraz o tym, kto może zostać ustanowiony pełnomocnikiem. Zatem w 3 sprawach, stanowiących 16% wszystkich kontrolowanych spraw PINB uchybił tym przepisom.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt: II OSK 2394/10) *Przepis art. 61 § 1 k.p.a. stanowi formę realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.). Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego ma umożliwić stronom realizację uprawnień procesowych określonych przepisami k.p.a. przez podejmowanie przez nie czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. Z tego też względu nie jest istotna forma tego powiadomienia, 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 należyta ochronę własnych interesów prawnych.*

Zatem należy stwierdzić, że PINB nie wydając zawiadomienia o wszczęciu postępowania uchybił przepisom prawa oraz naruszył zawartą w art. 8 k.p.a. zasadę zaufania do władzy publicznej, jak i zasadę informowania stron o przysługujących im prawach zawartą w art. 9 k.p.a.

W pięciu sprawach<sup>34</sup>, co stanowi 26% wszystkich skontrolowanych spraw, organ nadzoru budowlanego nie wystosował zawiadomienia na podstawie art. 36 § 1 Kpa.

Zgodnie z art. 35 § 1 Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Natomiast zgodnie z art. 35 § 3 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. Zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W powyższych sprawach PINB w toku postępowania administracyjnego nakładał postanowieniem

<sup>34</sup> Sprawy znak: PINB.5000.12.2019; PINB.5000.4.2020; PINB.5000.12.2020; PINB.5000.14.2021; PINB.5000.18.2021;

obowiązek przedstawienia ekspertyzy technicznej (w sprawie znak: PINB.5000.12.2019), wstrzymywał prowadzenie robót budowlanych, nakładał obowiązek przedstawienia dokumentów legalizacyjnych, wyznaczając termin do kiedy dany obowiązek należało wykonać, co pozwalało na określenie terminu do kiedy dane postępowanie będzie się toczyło. Jednakże, w ww. sprawach PINB pomimo wykonania przez stronę określonego obowiązku w wyznaczonym terminie, do zakończenia postępowania i wydania decyzji upływał ponad 2 miesięczny okres. Oznacza to, że w takiej sytuacji PINB zobowiązany był wystosować zawiadomienie, które uchroniłoby organ powiatowy przed zarzutem pozostawania bezczynnym.

W sprawie PINB.5000.4.2020 okres pomiędzy wydaniem w kwietniu 2021 r. postanowienia z art. 48 informującego o możliwości wniesienia wniosku o legalizację (którego nie złożono), wydaniem zawiadomienia z art. 10 Kpa (w styczniu 2022 r.), a wydaniem decyzji o rozbiórce (luty 2022) wynosi 10 miesięcy.

W sprawie znak: PINB.5000.14.2021 postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia dokumentów legalizacyjnych wyznaczało termin 4 miesięcy na wykonanie obowiązku zatem do tego okresu nie było konieczne wystosowanie zaw. z art. 36 § 1 Kpa. Jednakże decyzja nakazująca rozbiórkę, w związku z nieprzedłożeniem dokumentów legalizacyjnych wydana została w listopadzie 2022 r. a więc po 6 miesiącach po upływie terminu na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych. W takiej sytuacji wystosowanie zawiadomienia z art. 36 Kpa było jak najbardziej uzasadnione.

Wobec powyższego PINB dopuścił się nieprawidłowości poprzez niezastosowanie się do treści art. 35 Kpa oraz art. 36 Kpa, ponieważ w przypadkach gdy czynności PINB przekraczały okres 2 miesięcy nie wystosował zawiadomienia informującego o fakcie niezakończenia sprawy w terminie i wyznaczającego nowy termin zakończenia sprawy do czego na podstawie ww. przepisów był zobowiązany.

Na marginesie WWINB wskazuje, że zawiadomienie informujące o fakcie niezakończenia sprawy w terminie i wyznaczające nowy termin zakończenia sprawy może być wystosowywane jednym pismem wraz z zawiadomieniem wydanym na podstawie art. 10 k.p.a.

W dwóch sprawach<sup>35</sup>, co stanowi 10,5% wszystkich kontrolowanych spraw, organ nadzoru budowlanego w wezwaniu wydanym na podstawie art. 50 k.p.a. nie określił skutków prawnych nieudzielenia odpowiedzi na wezwanie, informując jedynie o sankcji jaka grozi za zatajenie prawdy lub zeznanie nieprawdy. Art. 54 § 1 k.p.a. wskazuje jakie elementy składowe powinno zawierać wezwanie a jednym z nich jest określenie skutków prawnych niezastosowania się do wezwania (art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a.). Jak wskazują przedstawiciele doktryny brak jednego z elementów składowych wezwania określonych w art. 54 powoduje, że wezwanie jest wadliwe. Skutki prawne niezastosowania się do wezwania powinny zostać podane w sposób jednoznaczny i precyzyjny, w szczególności jeśli wiążą się z sankcjami. Informacja o sankcji jaka grozi za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy jest istotna w przypadku składania pisemnych wyjaśnień przez stronę postępowania, jednakże w ocenie WWINB wezwanie wystosowane w postępowaniach dotyczących samowoli budowlanych, gdzie krąg adresatów potencjalnych rozstrzygnięć zawiera art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, winien zawierać skutek prawny np. poprzez uznanie że inwestorem samowoli budowlanej jest właściciel terenu.

W jednej sprawie<sup>36</sup>, co stanowi 5% wszystkich kontrolowanych spraw, organ nadzoru budowlanego nie wezwał do przesłania potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej za przedłożone

<sup>35</sup> Sprawy znak: PINB.5000.8.2021; PINB.5000.18.2021;

<sup>36</sup> Sprawa znak: PINB.5000.6.2022;

pełnomocnictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 września 2016 r. (sygn. akt: II OSK 3148/14) wskazał: „*Niezapłacenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w terminie określonym w art. 6 pkt 4 ustawy z 2006 r. o opłacie skarbowej skutkuje powstaniem zaległości podatkowej, o której mowa w o.p. Nieuiszczenie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa nie powoduje natomiast jego nieskuteczności i nie wstrzymuje biegu terminu do wydania decyzji (...). Pośród wymogów ważności (skuteczności) pełnomocnictwa nie mieści się obowiązek przedstawienia wraz z dokumentem pełnomocnictwa dowodu opłacenia opłaty skarbowej od złożenia dokumentu pełnomocnictwa*”. Organ stwierdzając brak opłaty ma obowiązek poinformować o tym organ właściwy w sprawie opłaty skarbowej. Natomiast w ww. sprawie w aktach brak jest adnotacji o tym, że takiej czynności dokonano. Oznacza to, że nie jest to naruszenie nie mające wpływu na rozstrzygnięcie i **uznano je za uchybienie**.

W czterech sprawach<sup>37</sup>, co stanowi 21% wszystkich spraw, organ nadzoru budowlanego wysłał pismo zawiadamiające o kontroli lub informujące o wynikach czynności wyjaśniających 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*”. Zatem w ww. sprawach PINB **dopuścił się nieprawidłowości**, ponieważ jednym pismem zawiadomił dwie strony postępowania o dacie przeprowadzanej kontroli (w sprawach: PINB.5000.1.2019 oraz PINB.5000.19.2019) oraz jednym pismem zawiadamiał o wynikach czynności wyjaśniających (w sprawach: PINB.5000.20.2020 oraz PINB.5000.6.2022).

W dwóch sprawach<sup>38</sup>, co stanowi 10,5 % wszystkich skontrolowanych spraw, organ nadzoru budowlanego czynności wyjaśniające zakończył na sporządzeniu protokołu z kontroli nie informując wnoszących podanie oraz właścicieli budynków o wynikach kontroli i podjęciu działań administracyjnych lub odstąpieniu od podejmowania działań. Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość**.

W jednej sprawie<sup>39</sup> ostatnią czynnością PINB było sporządzenie protokołu z nieprzeprowadzonej kontroli z dnia 7 września 2021 r., i jest to ostatnia udokumentowana czynność PINB. Jednakże nadal nie wyjaśnione zostaje czy na nieruchomości w m. Gryżyna ul. XXXXXXXXXX mamy do czynienia z naruszeniem przepisów prawa czy też nie. Brak działania

<sup>37</sup> Sprawy znak: PINB.5000.1.2019; PINB.5000.19.2019; PINB.5000.20.2019; PINB.5000.6.2022;

<sup>38</sup> Sprawy znak: PINB.5000.15.2019; PINB.5000.12.2022;

<sup>39</sup> Sprawa znak: PINB.5000.15.2019;

### **oceniono jako nieprawidłowość.**

W jednej sprawie<sup>40</sup>, co stanowi 5% wszystkich skontrolowanych spraw, brak jest potwierdzenia doręczenia pisma. W tej sprawie brak jest potwierdzenia czy pismo – zawiadomienie o kontroli zostało przesłane do urzędu gminy tradycyjnie czy też za pomocą platformy e-PUAP. Zgodnie z art. 39 § 2 Kpa organ administracji publicznej zobowiązany jest doręczać pisma za pokwitowaniem jeżeli niemożliwe jest doręczenie pisma na adres do doręczeń elektronicznych.

W 4 sprawach<sup>41</sup>, co stanowi 21 % wszystkich kontrolowanych spraw, protokoły z kontroli/ogłędzin sporządzone przez kontrolowany organ nie posiadały wskazania o wykonaniu dokumentacji fotograficznej i jej ilości, czy informacji o wykonanych szkicach. Wobec powyższego WWINB wskazuje by organ powiatowy w przyszłości dokonywał wpisania w protokole ile zdjęć zostało wykonanych oraz jeżeli wykonano szkice PINB winien zaznaczyć ile szkiców wykonał i co one ukazywały.

Ponadto oprócz stwierdzonych powyżej nieprawidłowości i uchybień, w trakcie kontroli zauważono następujące niejasności i nieprawidłowości:

1) W sprawach PINB.5000.4.2020; PINB.5000.8.2021 oraz PINB.5000.14.2021 podczas jednej kontroli skontrolowano więcej niż jeden obiekt budowlany. Dodatkowo należy wskazać, że w sprawach PINB.5000.4.2020 i PINB.5000.8.2021 zlokalizowane były one na więcej niż jednej nieruchomości (odrębne działki geodezyjne). Natomiast ww. postępowania dotyczyły tylko jednego obiektu na określonej nieruchomości lub jednej tylko nieruchomości (tak jak w sprawie: PINB.5000.8.2021). Z analizy akt sprawy nie wynikało jakie działania PINB podjął wobec pozostałych obiektów, które uznano za samowole budowlane, a które nie były przedmiotem kontrolowanych ww. spraw. Informację taką kontrolujący pozyskali dopiero w odpowiedzi na pytania zadane pismem z dnia 9 marca 2023 r. i przesłaną przez PINB pismem z dnia 20 marca 2023 r. (znak: PINB.0040.1.2023)

Wobec powstałych wątpliwości i niejasności jakie czynności PINB prowadził do skontrolowanych obiektów, WWINB wskazuje by w przyszłości gdy kontrola obejmuje więcej niż jeden obiekt budowlany, w stosunku do których wszczynane są odrębne postępowania administracyjne, informacja taka znajdowała się w aktach organu powiatowego np. w postaci notatki służbowej o rozdzieleniu spraw.

2) W sprawie PINB.5000.12.2020 PINB legalizując samowolnie wybudowany obiekt budowlany – budynek letniskowy decyzją z dnia 26 XXX 2022 r., zezwolił na wznowienie budowy. W tym miejscu należy wskazać, że z akt ww. sprawy oraz wyjaśnień PINB, w okresie gdy toczyło się postępowanie legalizacyjne, przy przedmiotowym obiekcie budowlanym nie toczyły się żadne roboty budowlane. Jak wskazuje art. 49 ust 4 pkt 2 *Po uiszczeniu opłaty legalizacyjnej organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o legalizacji, która:*

*1) zatwierdza projekt budowlany albo projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz*

*2) zezwala na wznowienie budowy, jeżeli budowa nie została zakończona.*

Zatem, jeżeli PINB miał wiedzę, że w legalizowanym budynku, budowa została zakończona, to zezwolenie na wznowienie budowy jest w ocenie kontrolującego zbędne.

---

<sup>40</sup> Sprawa znak: PINB.5000.12.2022;



## II. Wnioski końcowe i zalecenia

PINB w Kościanie otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 czerwca 2023 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 Kościanie - Pan Szymon Langner.

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień jest niespełnienie zapisów i założeń Prawa budowlanego czy kodeksu postępowania administracyjnego (w tym stawianym im celom). Ponadto także podważenie zaufania do organów administracji państwowej.

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

1. Dokonywanie weryfikacji załączników wpływających wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie, w szczególności biorąc pod uwagę ich kompletność i prawidłowość. W razie gdy złożone dokumenty są niekompletne lub posiadają braki czy nieścisłości poprawne wzywanie przed wykonaniem kontroli obowiązkowej do ich uzupełnienia lub złożenia wyjaśnień.
2. Przeprowadzanie kontroli obowiązkowych przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.
3. Dokonywanie poprawnych oraz precyzyjnych i w miarę możliwości szczegółowych wpisów w protokole z kontroli obowiązkowej.
4. 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).
5. Wydawanie spójnie wewnętrznie decyzji, które zawierają poprawną podstawę prawną, sentencje oraz stosowne uzasadnienie.
6. Wydawanie decyzji dla współników spółki cywilnej (a nie na spółkę cywilną) oraz na osoby prowadzące działalność gospodarczą (a nie na firmę).
7. Sprawdzenie wykonania obowiązków nałożonych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz odpowiednie dokumentowanie tej czynności.
8. Umarzanie postępowania administracyjnego w formie decyzji po wycofaniu wniosku.
9. Doręczanie decyzji i innych rozstrzygnięć bezzwłocznie po ich wydaniu stronom postępowania, a w przypadku ustanowionego pełnomocnika temu pełnomocnikowi.
10. Stosowne dokumentowanie zwrotu dokumentów na podstawie art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego.
11. Pisemne wszczynanie postępowań oraz informowanie o tym stron postępowania.
12. Zawiadamianie stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie stosownie do art. 36 i 35 §3 k.p.a. oraz zawieranie w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania administracyjnego stosownego pouczenia (stosownie do art. 40 §5 k.p.a.).

---

<sup>41</sup> Sprawy znak: PINB.5000.11.2022, PINB.5000.12.2022, PINB.5000.15.2020; PINB.5000.20.2020;

13. Konstruowanie wezwań z odpowiednim pouczeniem.
  14. Wyjaśnianie kwestii dokonania opłaty skarbowej m.in. za złożone pełnomocnictwo.
  15. Kierowanie pism z osobna do każdego z małżonków.
  16. Udzielanie informacji o dokonanych ustaleniach i ewentualnych podjętych działaniach osobie wnoszącej podanie (skargę).
  17. Dokumentowanie faktu doręczenia przesyłki.
  18. Informowanie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego.
  19. Poprawne sporządzanie protokołów z kontroli wraz ze wskazaniem załączników i dokumentowanie czynności 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.*

Wielkopolski Wojewódzki  
Inspektor Nadzoru Budowlanego  
**mgr inż. arch. Aida Januszkiewicz – Piotrowska**

.....  
kierownik jednostki kontrolującej