

WIK.7731.3.2024.RA

Pani
Barbara Kordala
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Pleszewie
ul. Poznańska 79
63-300 Pleszew

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W związku z przeprowadzoną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kontrolą, w trybie zwykłym, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pleszewie, 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 7 czerwca 2024 r. w składzie:

- 1) Xxxx xxxx – kierownik zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia nr 16/2024 z dnia 10 czerwca 2024 r., znak: BOA.057.16.2024.KMI;
- 2) Xxxx xxx – członek zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia nr 17/2024 z dnia 10 czerwca 2024 r., znak: BOA.057.17.2024.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 2020 r. do dnia 30 kwietnia 2024 r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pani Barbara Kordala, powołana przez Starostę Pleszewskiego z dniem 1 sierpnia 2018 r. na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pleszewie. Kontrolowany organ wykonuje swoje zadania przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Pleszewie. W okresie podlegającej kontroli w Inspektoracie zatrudniano w danym okresie 4 osoby (nie wliczając Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pleszewie), które zajmowały się sprawami związanymi z ustawą Prawo budowlane (w tym w zakresie objętym kontrolą).

O przeprowadzeniu niniejszej kontroli zawiadomiono w dniu 7 czerwca 2024 r. Jednocześnie poinformowano o planowanej formie czynności kontrolnych. W dniu 10 czerwca 2024 r. pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu okazali Pani Barbarze Kordali stosowne legitymacje wraz z upoważnieniem. Ponadto jednocześnie pobrano wyznaczone do kontroli akta spraw oraz wskazane uprzednio dokumenty. Czynności kontrolne dotyczące wytypowanych spraw wykonano w siedzibie WINB w Poznaniu. Następnie w dniu 24 lipca 2024 r. wystąpiono do Kontrolowanego o przedstawienie wyjaśnień w zakresie analizowanych spraw. PINB w Pleszewie ustosunkował się do wystosowanych pytań w piśmie z dnia 14 sierpnia 2024 r.

W dniu 3 stycznia 2025 r. Kontrolowany otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 grudnia 2024 r. (znak: WIK.7731.3.2024), do którego nie wniósł zastrzeżeń.

I. Dokonane ustalenia i ocena

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego pozytywnie z uchybieniami¹ ocenia działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pleszewie w zakresie realizacji zadań w obszarze poddanym kontroli.

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

Kontrola ujawniła występowanie w działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pleszewie 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 2019 r. poz. 1186 ze zm.; dalej: Prawo budowlane). Oceny dokonano przy pomocy specjalnie stworzonych tabel, w których przedstawiono dokonane ustalenia. Tabele te zawierają mierniki, które wskazują na ocenę Kontrolowanego.

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

1. 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 Pleszewie wpłynęło:

- 50 wniosków w 2020 r.;
- 24 wnioski w 2021 r.;
- 15 wniosków w 2022 r.;
- 23 wnioski w 2023 r.;
- 8 wniosków do 30 kwietnia 2024 r.

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

Ocenie w tej części podlegało m.in.:

- przestrzeganie właściwości organu;
- prawidłowość i rzetelność 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;
- sprawdzenie wykonania nałożonych w decyzjach obowiązków.

Wyboru spraw do kontroli dokonano na podstawie rejestru wpływających wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. W trakcie czynności kontrolnych weryfikacją objęto rozpatrzenie 32 wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Skontrolowane postępowania administracyjne dotyczące wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych w 26 skontrolowanych sprawach zostały zakończone decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, a w jednym przypadku odmówiono wydania pozwolenia na użytkowanie. Ponadto w 5 przypadkach decyzją umorzono postępowanie administracyjne.

We wszystkich zweryfikowanych sprawach organ przestrzegał swojej właściwości miejscowej.

Niemniej jednak, w 18 skontrolowanych sprawach stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości, a we 31 sprawach uchybienia, dotyczące stosowania k.p.a. czy też Prawa budowlanego.

W 1 przypadku² wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie podpisał tylko jeden z inwestorów. Brak złożenia podpisu pod wnioskiem pozostałych inwestorów jest brakiem formalnym, o uzupełnienie, którego PINB w Pleszewie winien wezwać inwestora, na podstawie art. 64 §2 k.p.a. lub o dokument świadczący o możliwości reprezentowania jednego ze współników spółki cywilnej przez pozostałych (np. pełnomocnictwo lub umowa spółki cywilnej). Kontrolowany wyjaśnił: „... w przedmiotowym przypadku- wobec zasadniczych braków w złożonym wniosku, w toku postępowania wyjaśniającego wezwano do uzupełnienia wniosku tylko współnika który złożył wniosek, z przesłaniem wezwania oraz rozstrzygnięcie (decyzji o odmowie wydania pozwolenia na użytkowanie) w tej sprawie do wiadomości wszystkich współników spółki cywilnej”. Należy zauważyć, że w wystosowanym wezwaniu nie nałożono obowiązku uzupełnienia powyższego braku lub złożenia wyjaśnień w powyższym zakresie. Jednakże mając na uwadze iż wydano decyzję o odmowie pozwolenia na użytkowanie oraz przesłanie egzemplarzu wezwania i decyzji do pozostałych współników brak działania w ww. zakresie **oceniono jako uchybienie**.

W zakresie weryfikowania przez Organ czy w przypadku gdy inwestor działał poprzez pełnomocnika to czy przedstawiano do tego stosowne umocowanie (pełnomocnictwo/upoważnienie) stwierdzono, iż w aktach znajdują się stosowne pełnomocnictwa. Jednakże w jednej³ sprawie stwierdzono, iż w aktach znajduje się jedynie kopia pełnomocnictwa. Powyższe **oceniono jako uchybienie**.

W 1 przypadku⁴ oświadczenie inwestora o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów

² Sprawa znak: xxxxx;

³ Sprawa znak: xxxxx

⁴ Sprawa znak: xxxxx

wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego jest niedostateczne, bowiem nie wskazano jakiego obiektu ono dotyczy. W 1 sprawie⁵ w aktach sprawy brak przedmiotowego oświadczenia inwestora, jednakże znajdują się w nich stanowiska stosownych organów. PINB w Pleszewie wyjaśnił⁶: „... inwestor przedłożył wraz z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie:

- opinię sanitarną PPIS w Pleszewie (...) bez uwag oraz,
- stanowisko Komendanta PPSP w Pleszewie (...) o nie wniesieniu sprzeciwu ani uwag.

Uznano, rozpatrując tą sprawę, że wyczerpuje to wymóg art. 57 ust. 3 Prawa budowlanego w jego brzmieniu (...). W ustawie użyto liczby mnogiej słowa oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów co wskazuje, że inwestor może załączyć dwa stanowiska organów wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego, co ma miejsce w przedmiotowym przypadku. Opinia sanitarna i stanowiska KPPSP są w istocie oświadczeniami o braku sprzeciwu lub uwag ze strony tych organów”. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień to nie można przyjąć, że stanowiska organów są równoważne ze stanowiskami organów. Kontrolujący stoi na stanowisku, że z literalnego brzmienia art. 57 ust. 3 Prawa budowlanego (w związku z art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego) wynika obowiązek złożenia stosownego oświadczenia i to także w sytuacji gdy Państwowa Straż Pożarna czy Państwowa Inspekcja Sanitarna zajęła stanowisko. Posiadanie przez organ nadzoru budowlanego stanowisk powyższych instytucji daje możliwość weryfikacji poprawności złożonego oświadczenia i nie stanowi ono naruszenia tylko jest pozytywną praktyką w działalności. Tym samym stosownie do art. 57 ust. 3 Prawa budowlanego inwestor jest obowiązany dołączyć do wniosku, o którym mowa w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego, albo do zawiadomienia w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1a Prawa budowlanego, oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego. 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. Sformułowanie *do którego nałożono obowiązek* należy rozumieć iż mamy do czynienia z art. 55 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego. Przepis nie wskazuje by zamiast powyższego oświadczenia można było złożyć jedynie stanowiska ww. organów. Brak działania w powyższym zakresie **oceniono jako uchybienie**.

W 2 sprawach⁷ oświadczenie kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie zostało w sposób rzetelny sporządzone. W oświadczeniu tym wskazano bowiem na wprowadzenie zmian w zakresie dotyczącym projektu technicznego. Zmiany zakwalifikowane jako istotne czy też jako nieistotne mogą dotyczyć jedynie zakresu projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno- budowlanego. W przypadku zmian dotyczących zakresu projektu technicznego to powinny one być na bieżąco wprowadzone do projektu technicznego i nie podlegają konieczności kwalifikacji. Powyższe **oceniono jako uchybienie**.

W 2 skontrolowanych sprawach⁸, 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 projektanta. Brak powyższego podpisu narusza art. 57 ust. 2 Prawa

⁵ Sprawa znak: xxxxx

⁶ Wyjaśnienia z dnia 14 sierpnia 2024 r., znak: PINB.0910.1.2024;

⁷ Sprawy znak: xxxxx

⁸ Sprawy znak: xxxxx

budowlanego. Brak **działania w celu uzupełnienia dokumentu oceniono jako uchybienie** bowiem w aktach znajdują się oświadczenia projektantów wskazujące na wprowadzone zmiany oraz ich kwalifikacja jako nieistotne.

W 2 skontrolowanych przypadkach⁹ brak jest kwalifikacji projektanta na rysunku z naniesionymi zmianami, co narusza art. 57 ust. 2 w związku z 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. Brak jego kwalifikacji uniemożliwia określenie wagi odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

We wszystkich skontrolowanych sprawach gdzie było wymagane by do wniosku o pozwolenie na użytkowanie dołączyć projekt techniczny lub świadectwo charakterystyki energetycznej to stwierdzono, że dokumenty te znajdowały się w aktach sprawy.

Stosownie do art. 59c Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego w skontrolowanych sprawach co do zasady zawiadamiał o terminie kontroli obowiązkowej w terminie 7 dni od otrzymania wniosku o pozwolenie na użytkowanie oraz przeprowadzał obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. Jednakże w przypadku 4 spraw¹⁰, co stanowi 15% zweryfikowanych przypadków w których przeprowadzono kontrolę obowiązkową, w aktach brak zawiadomienia o terminie kontroli obowiązkowej. Natomiast w aktach tych jest adnotacja pracownika dotycząca ustalenia terminu kontroli obowiązkowej. Stosownie do art. 14 §1 k.p.a. sprawy należy załatwiać co do zasady pisemnie. Natomiast 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. Ponadto treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Zatem zawiadomienie o terminie kontroli obowiązkowej co do zasady powinno nastąpić w formie pisemnej w terminach wynikających z art. 59c Prawa budowlanego. Natomiast jeżeli korzysta się z możliwości z art. 14 §2 k.p.a. to zgodnie z tym przypisem adnotacja o tym fakcie powinna być podpisana przez stronę. Znajdujące się w ww. aktach sprawy adnotacje nie zostały podpisane przez inwestora. Powyższe **oceniono jako uchybienie** w postępowaniu organu.

Kontrolę obowiązkową przeprowadzono w 26 z 32 skontrolowanych spraw. Protokoły kontroli obowiązkowej znajdują się w aktach sprawy oraz zostały w formie elektronicznej przekazane w systemie Rejestru Kontroli Obowiązkowych do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Jednakże Kontrolujący nie posiada dostępu do systemu RKO-2 więc wszelka weryfikacja dotyczyła protokołów z kontroli obowiązkowej, które powinny zostać umieszczone w systemie RKO-3. W sytuacji gdy protokół został wprowadzony do systemu w terminie od 3 dni roboczych do 7 dni roboczych należało to ocenić jako uchybienie. Jednakże w 2 przypadkach¹¹ (26,6%

⁹ Sprawy znak: xxxxx

¹⁰ Sprawy znak: xxxxx

¹¹ Sprawy znak: xxxxx

skontrolowanych protokół z kontroli obowiązkowej w systemie RKO-3) 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. Brak terminowego przekazania protokołu z kontroli obowiązkowej nie tylko narusza ww. przepis ale powoduje także, że organy wyższego stopnia nie mają w wyznaczonym terminie wiedzy o przeprowadzonych czynnościach kontrolnych. Zaznaczenia wymaga, że mowa o przekazaniu protokołu z kontroli obowiązkowej w systemie informatycznym, co ułatwia wykonanie nałożonego obowiązku.

W 1 przypadku¹² protokół z kontroli obowiązkowej nie został sporządzony w sposób rzetelny lub w sposób odpowiedni. W sprawie tej w protokole wskazano w pkt 10.2.5. w zakresie instalacji, że nie wykonano w całości instalacji elektroenergetycznej ale brak tejże informacji w pkt. 10.6 - w którym wskazuje się czy wykonano wszystkie roboty budowlane objęte projektem budowlanym. Powyższą sytuację **oceniono jako uchybienie**. Poprawne i szczegółowe przeprowadzenie kontroli obowiązkowej, a następnie odpowiednie sporządzenie protokołu z kontroli obowiązkowej jest elementem niezbędnym i koniecznym do wydania pozwolenia na użytkowanie. To na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli obowiązkowej bazuje organ przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W 14 skontrolowanych sprawach¹³ (co stanowi 46% spraw w których przeprowadzono kontrolę obowiązkową) brak potwierdzenia odbioru protokołu z kontroli obowiązkowej przez inwestora lub reprezentującego go pełnomocnika. Organ nadzoru budowlanego, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządza protokół w trzech egzemplarzach. Stosownie do art. 59d ust. 1 Prawa budowlanego jeden egzemplarz protokołu doręcza się inwestorowi bezzwłocznie po przeprowadzeniu kontroli, drugi egzemplarz przekazuje się organowi wyższego stopnia, a trzeci pozostaje w organie nadzoru budowlanego. Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość**.

Po przeanalizowaniu 32 spraw ustalono, że wydano w nich 32 decyzji w sprawach pozwolenia na użytkowanie (w tym 5 decyzji o umorzeniu postępowania oraz 1 o odmowie pozwolenia na użytkowanie).

Rozstrzygnięcia te zawierają wymagane prawem elementy (art. 104-107 k.p.a.) Jednakże formułowanie decyzji pozwoleń na użytkowanie zawierają naruszenia. 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

¹² Sprawa znak xxxxx

¹³ Sprawa znak: xxxxx

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.

Należy rozróżnić sytuacje kiedy organ nadzoru budowlanego może zastosować art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, a kiedy art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Stosownie do art. 55 ust. 1b Prawa budowlanego decyzja, o której mowa w art. 55 ust. 1 pkt 3, może obejmować: obiekt budowlany lub jego część lub niektóre z obiektów budowlanych objętych jedną decyzją o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniem budowy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. 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 czy też inne roboty związane z danym obiektem (będącego w zakresie wniosku o pozwoleniu na użytkowanie) to należy zastosować art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego. Przepis art. 55 ust. 1 pkt. 3 Prawa budowlanego dotyczy zrealizowania części obiektu lub jednego obiektu z kilku zaprojektowanych. W 2 przypadkach¹⁴ organ w sytuacji gdy do wykonania zostały prace wykończeniowe czy inne roboty związane z obiektem, powołał się w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przepis art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego natomiast nie nałożył żadnych obowiązków i czy też nie określił terminu wykonania tych robót. Tylko w przypadku gdy organ nakłada obowiązek wykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem w określonym terminie wykonania tych robót to wykonuje to na podstawie art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego. Niepoprawne powołanie się na art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego **oceniono jako uchybienie**.

W 3 przypadkach¹⁵ 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. Stosownie do art. 40 §1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi.

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 Prawa budowlanego, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57 Prawa budowlanego, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ

¹⁴ Sprawy znak: xxxxx

¹⁵ Sprawy znak: xxxxx

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 wymienionej kategorii. Wyjaśnienia wymaga jednak, że przez budowę należy rozumieć: wykonywanie 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). W przypadku jednej sprawy¹⁶ organ wydał decyzję pozwolenia na użytkowanie w sytuacji gdy inwestycja dotyczyła wyłącznie przebudowy budynku, a nie jego budowy. Kontrolowany wyjaśnił: „*Wydając decyzję o pozwoleniu na użytkowanie organ kierował się istotną zmianą funkcji obiektu poprzez rozbudowę technologiczną kotłowni na paliwo gazowe-gaz GZ-50 i olej opałowy lekki, wspomaganą układem odzysku ciepła ze sprężarek oraz układu generatora prądu pracującej dla potrzeb instalacji chłodniczej oraz centralnego ogrzewania, ciepła technologicznego dla wentylacji i ciepłej wody użytkowej dla istniejących i projektowanych budynków zakładu produkcyjnego firmy (...). Nie nastąpiła przy tym stricte rozbudowa budynku kotłowni, jednakże rozbudowa została cała technologia, a elementy rozbudowanej technologii zamontowane zostały zgodnie z projektem na dachu i przed budynkiem*”. Jak wynika z powyższych przepisów przy dokonywaniu 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 czy też zawiadomienia o zakończeniu budowy. Zatem w przypadku gdy roboty budowlane mieszczą się w definicji przebudowy i inwestor wystąpił by z zawiadomieniem o zakończeniu budowy to organ winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania. W konsekwencji w powyższej sprawie nie ma możliwości zastosowania art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego. Powyższe **ocenia się jako nieprawidłowość**.

W przypadku 1 sprawy¹⁷ organ nie sprawdził czy inwestor wykonał obowiązek wykonania stosownych robót budowlanych, który został nałożony w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Jednakże w związku z faktem, iż inwestor zawiadomił o wykonaniu przedmiotowych robót (załączając jednocześnie protokoły odbioru oraz dziennik budowy z wpisem), brak wykonania czynności kontrolnych w powyższym zakresie **oceniono jako uchybienie**. Należy zwrócić uwagę, że 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. W przypadku kontroli podmiotu niebędącego przedsiębiorcą, w razie nieobecności osób, o których mowa powyżej, w uzasadnionych przypadkach, czynności kontrolne mogą być dokonywane w obecności przywołanego pełnoletniego świadka. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U. z 2024 r. z 2024 r. poz. 236) czynności kontrolne wykonuje się w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Stosownie

¹⁶ Sprawa znak: xxxxx

¹⁷ Sprawa znak: xxxxx

do art. 50 ust. 3 ww. ustawy w przypadku nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej albo niewykonania przez przedsiębiorcę obowiązku, o którym mowa w art. 50 ust. 3 ww. ustawy, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika przedsiębiorcy lub osoby zatrudnionej u przedsiębiorcy w ramach innego stosunku prawnego, którzy mogą być uznani za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę. W 1 sprawie¹⁸ sprawdzenie wykonania obowiązków nałożonego w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zostało wykonane przez jednego pracownika PINB w Pleszewie bez obecności jakiegokolwiek osoby. Działanie takie **oceniono jako uchybienie**.

W 31 skontrolowanych sprawach nie wskazano szczegółowo jaki rodzaj dokumentów podlegał zwrotowi. W potwierdzeniu odbioru dokumentów podano jedynie, że zwrócono dokumenty załączone do wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Wyjątek stanowi wyłącznie 1 sprawa¹⁹ w której wymieniano jakie dokumenty zwrócono. Powyższe **oceniono jako uchybienie**. Zdaniem Kontrolującego organ nadzoru budowlanego powinien udokumentować co najmniej jaki rodzaj dokumentów przekazuje Inwestorowi, a powołanie w tym względzie jedynie ww. przepisu jest niewystarczające.

Skutkiem stwierdzonych powyżej uchybień i nieprawidłowości jest niezrealizowanej intencji ustawodawcy poprzez niewypełnienie w pełni zadań nadzoru budowlanego oraz istoty funkcjonowania organu nadzoru jakim jest nadzór nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane. Ponadto obniżają one zaufanie obywateli do organów nadzoru budowlanego, do których należy działać na podstawie przepisów prawa.

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

W okresie objętym kontrolą Kontrolowany zarejestrował 69 spraw dotyczących samowoli budowlanych (zgodnie z przedstawionym zestawieniem). Na podstawie rejestru PINB w Pleszewie wytypowano do kontroli 21 spraw dotyczących samowoli budowlanych z okresu objętego kontrolą. Oceniono, że w 3 sprawach wystąpiły nieprawidłowości. Zatem w 18 sprawach nie stwierdzono uchybień czy nieprawidłowości.

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.

¹⁸ Sprawa znak: xxxxx

¹⁹ Sprawa znak: xxxxx

Uznać należy, że w kontrolowanych sprawach PINB podejmował czynności będące w jego właściwości i kompetencji. Z skontrolowanych spraw wynika, że w zakresie samowoli budowlanych podejmowano działania oraz co do zasady przeprowadzano stosowne postępowania. W trakcie prowadzonych postępowań zawiadamiano strony postępowania o ich wszczęciu (z przedstawionymi poniżej uwagami) oraz umożliwiano co do zasady stronom zapoznanie się ze zebrany materiałem dowodowym i wypowiedzenie się w sprawie (z wyjątkiem 3 spraw). Czynności były dokumentowane w sposób wyczerpujący.

PINB w Pleszewie 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.

W skontrolowanych przypadkach postępowania kończyły się wydaniem decyzji, która zawierała wymagane prawem elementy, w tym jasne i szczegółowe uzasadnienia.

Tym niemniej w trakcie kontroli stwierdzono następujące naruszenia.

W 1 sprawie²⁰, co stanowi poniżej 5 % wszystkich skontrolowanych spraw, organ nie zakończył sprawy w ustawowym terminie, o którym stanowi art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto w związku z niezalutwieniem sprawy w w/w terminie, nie wystosował zawiadomienia o tym fakcie jak i nie wskazał nowego terminu zalutwienia sprawy, lub zakończył postępowanie po upływie terminu określonego na podstawie art. 36 k.p.a.

Zgodnie natomiast z art. 36 §1 k.p.a.: „o każdym przypadku niezalutwienia 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 zalutwienia sprawy”. Nadto „ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zalutwieniu 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 niezalutwienia 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 zalutwienia 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 zalutwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 k.p.a.)”.

Jak wynika z wyjaśnień Kontrolowanego postępowanie zostało wszczęte z urzędu, a strony postępowania nie wnosiły w sprawie własnych żądań i nie negocjowały ustaleń organu. Strony nie wnosiły również ponagleń, skarg na bezczynność organu, a od decyzji nie wniosły odwołań. Niemniej jednak w przypadku zwłoki wynikającej z przyczyn niezależnych od organu organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadamić strony o przyczynach zwłoki, jak również wyznaczyć nowy termin zalutwienia sprawy. **Brak podjęcia przez PINB w Pleszewie**

²⁰ Sprawa znak: xxxxx

przewidzianych prawem czynności w ustawowym terminie, uznano jako działanie nieprawidłowe.

W 2 sprawach²¹, co stanowi 10% wszystkich skontrolowanych spraw organ pierwszej instancji nie wyznaczył terminu do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym (art. 10 k.p.a.) przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. Zgodnie 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 wynika z wyjaśnień Kontrolowanego w sprawie oznaczonej PINB.4200.10.2021, biorąc pod uwagę niecierpiące zwłoki załatwienie sprawy i ekonomikę postępowania, odstąpiono od przeprowadzenia przed wydaniem decyzji procedury przewidzianej w art. 10 §1 k.p.a. Działanie to podyktowane było zasadą wskazaną w art. 12 k.p.a.- organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Ponadto stroną postępowania był tylko właściciel nieruchomości, a rozstrzygnięcie było zgodne z jego podaniem inicjującym czynności tut. organu.

W sprawie oznaczonej PINB.4200.13.2020, stosując zasadę ekonomiki postępowania administracyjnego ze względu na niecierpiące zwłoki załatwienie sprawy również odstąpiono od procedury przewidzianej w art.10 §1 k.p.a. Działanie to podyktowane było ze względu na wskazane okoliczności:

- postępowanie zostało wszczęte nie na żądanie strony, ale z urzędu,
- strony postępowanie nie wnosiły w sprawie własnych żądań i nie negocjowały ustaleń organu,
- nie występowała konieczność wskazywania stronom żadnych przesłanek zależnych od strony, których spełnienie miałoby wpływ na treść wydanej decyzji – zresztą pozytywnej dla stron postępowania.

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 groźącą 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*

²¹Sprawy znak: xxxxxx

w postępowaniu. W adnotacji organ obowiązany jest wskazać okoliczności faktyczne, które przyjął jako podstawę uzasadniająca odstępstwo oraz na podstawie jakich dowodów ustalił ich wystąpienie. Obowiązek sporządzenia takiej adnotacji nie zwalnia jednak organu prowadzącego postępowanie od obowiązku ujawnienia w uzasadnieniu decyzji okoliczności, ze względu na które podjął on tę decyzję z naruszeniem zasady określonej w art. 10 §1 k.p.a.”.

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

Ponadto Kontrolowany poinformował, iż Inspektorat nie posiada pieczęci wyjścia dokumentów. Zgodnie z rozporządzeniem 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 poz. 14.67) każda przesyłka wychodząca z Organu na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej, powinna zwierać min. datę przekazania wysyłki do adresatów lub operatorowi pocztowemu. Niemniej jednak PINB wyjaśnił, iż dokumenty wysyłane z inspektoratu są w dniu wysyłki rejestrowane w dzienniku korespondencji (Inspektorat nie posiada systemu EZD). Wydrukowany i podpisany dokument przekazany do wysłania zostaje przez pracownika prowadzącego kancelarię opatrzony odręcznie aktualną datą wysyłki i liczbą porządkową z dziennika korespondencji. Korespondencja wysyłana jest z biura obsługi klienta Starostwa Powiatowego w Pleszewie, gdzie zostaje ofrankowana i zarejestrowana w pocztowej książce nadawczej. W związku z powyższym Kontrolujący uznaje to za działanie prawidłowe.

Skutkiem stwierdzonych powyżej nieprawidłowości jest niezrealizowanej intencji ustawodawcy poprzez niewypełnienie w pełni zadań nadzoru budowlanego oraz istoty funkcjonowania organu nadzoru jakim jest obowiązek przestrzegania ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto obniżają one zaufanie obywateli do organów nadzoru budowlanego, do których należy działać na podstawie i zgodnie z przepisami prawa.

II. Wnioski końcowe i zalecenia

PINB w Pleszewie otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 grudnia 2024 r. (znak: WIK.7731.3.2024.RA), do którego nie wniesiono zastrzeżeń. Powyższy dokument stał się podstawą do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego. Osobą odpowiedzialną za dopuszczenie do stwierdzonych w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybień jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pleszewie – Pani Barbara Kordala.

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 Pleszewie:

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. Odpowiednie udokumentowaniu faktu poinformowania o terminie kontroli obowiązkowej.
3. Dokonywanie poprawnych oraz precyzyjnych i w miarę możliwości szczegółowych wpisów w protokole z kontroli obowiązkowe.
4. Stosowne dokumentowanie odbioru protokołu z kontroli obowiązkowej przez inwestora lub reprezentującego go pełnomocnika.
5. 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).
6. Wydawanie spójnie wewnętrznie decyzji, które zawierają poprawną podstawę prawną.
7. Kierowanie (adresowanie) decyzji i innych rozstrzygnięć bezzwłocznie po ich wydaniu ustanowionemu pełnomocnikowi.
8. Rozpatrywanie merytoryczne wniosku o pozwolenie na użytkowanie w sytuacji gdy dotyczy budowy obiektu w rozumieniu Prawa budowlanego oraz w przypadku wymienionym w art. 55 Prawa budowlanego.
9. Sprawdzanie czy inwestor wykonał obowiązki nałożone w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i stosowne dokumentowanie tego faktu.
10. Dokumentowanie w aktach sprawach jakie dokumenty zostały zwrócone inwestorowi stosownie do art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego (poprzez wskazaniu jego typu/ rodzaju).
11. Zawiadamianie stron o niezłaławieniu sprawy w terminie stosownie do art. 36 i 35 §3 k.p.a. oraz zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wraz ze stosownego pouczeniem (stosownie do art. 40 §5 k.p.a.). Ponadto informowanie storn postępowania o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia (w myśl art. 10 k.p.a.).

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

(dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

.....
kierownik jednostki kontrolującej