



**Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii**

Data: 07 grudnia 2020
Znak sprawy: DAB-II.053.3.2020

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamia, że po rozpatrzeniu Pana petycji z dnia 1 września 2020 r., skierowanej do Rządowego Centrum Legislacji, a następnie przekazanej przez Rządowe Centrum Legislacji do byłego Ministerstwa Rozwoju (pismem z dnia 4 września 2020 r., znak: RCL.DPPTK.053.32/2020), w sprawie zmian w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), dalej jako „Pb”, w związku z działaniami organów nadzoru budowlanego w sprawie ośrodka narciarskiego w miejscowości Podstolice uznał, iż petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

UZASADNIENIE

Z informacji przekazanych Ministrowi przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB), uprzednio przekazanych przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (WINB) wynika, że w sprawie inwestycji ośrodka narciarskiego w miejscowości Podstolice, gm. Wieliczka, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wieliczce (PINB) w dniu 16 grudnia 2010 r. wydał decyzje (nr 156/W/10, znak: PINB-7353/W/343/10, nr 158/W/10, znak: PINB-7353/W/348/10, nr 160/W/10, znak: PINB-7353/W/341/10, nr 159/W/10, znak: PINB-7353/W/338/10, nr 157/W/10, znak: PINB-7353/W/336/10) dotyczące użytkowania poszczególnych obiektów wchodzących w skład ww. inwestycji. Z przekazanych informacji wynika, że Pan nie był stroną ww. postępowań, gdyż zgodnie z Pb stroną w postępowaniach administracyjnych zakończonych ww. decyzjami był wyłącznie inwestor.

Zauważyć należy, że ww. decyzje: nr 156/W/10, nr 158/W/10 i nr 160/W/10, były decyzjami warunkowymi. W związku z niewykonaniem robót stanowiących warunek decyzji nr 156/W/10 i decyzji nr 158/W/10, PINB wygasił ww. decyzje decyzją z dnia 28 lutego 2019 r. (nr 37/19, znak: INN.5165.1.2019) oraz decyzją z 28 lutego

2019 r. (nr 38/19, znak: INN.5165.2.2019). Następnie, w związku z uchyleniem pozwoleń na użytkowanie PINB prowadził postępowania naprawcze, w których Pan również nie uczestniczył na prawach strony. W ramach postępowań naprawczych PINB wydał decyzję z dnia 29 lipca 2020 r. (nr 167/20, znak: WG.5160.15.2019), którą nakazał doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem inwestycji przyjętej warunkowo do użytkowania decyzją nr 158/W/10. Przedmiotowa decyzja została zaskarżona odwołaniem syndyka masy upadłości AK-BUD Sp. z o.o. w upadłości reprezentowanej przez adw. Pawła Wolnika. Postępowanie odwoławcze zostało wszczęte 7 września 2020 r. i prowadzone jest pod sygnaturą WOB.7721.389.2020. W jego toku WINB dokona weryfikacji kręgu stron postępowania. Z kolei decyzją z dnia 29 lipca 2020 r. (nr 168/20, znak: WG.5160.14.2019) PINB nakazał doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem inwestycji przyjętej warunkowo do użytkowania decyzją nr 156/W/10. W tej sprawie również zostało wszczęte 7 września 2020 r. postępowanie odwoławcze przed WINB (pod sygnaturą WOB.7721.390.2020) w związku z zaskarżeniem decyzji PINB przez syndyka masy upadłości AK-BUD Sp. z o.o. w upadłości. W toku tego postępowania WINB również dokona weryfikacji kręgu stron, zgodnie z zasadami art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ponadto w przedmiotowej sprawie PINB weryfikując legalność obiektów wchodzących w skład parku linowego zlokalizowanego na terenie ośrodka, w dniu 20 marca 2017 r. wydał następujące decyzje:

- nr 88/17, znak: WG.5160.8.2016 nakazującą „właścicielowi (...) rozbiórkę samowolnie wybudowanej ścianki wspinaczkowej wchodzącej w skład parku linowego, zlokalizowanego na terenie ośrodka narciarskiego w Podstolicach”.
- nr 87/17, znak: WG.5160.12.2016 nakazującą „właścicielowi (...) rozbiórkę samowolnie wybudowanej wieży wchodzącej w skład parku linowego, zlokalizowanego na terenie ośrodka narciarskiego w Podstolicach”.

Również i w ww. postępowaniach nie był Pan stroną.

Następnie w związku z brakiem dobrowolnego wykonania obowiązku, PINB prowadził postępowania egzekucyjne pod sygn. EGZ.52.11.2017 i EGZ.52.10.2017, w których jako strona występował wyłącznie podmiot zobowiązany. Zauważyć należy, że decyzja nr 87/17 została wykonana. W sprawie decyzji nr 88/17 nadal toczy się postępowanie egzekucyjne.

Jednocześnie, WINB poinformował GINB, że PINB w wyniku analizy skarg i weryfikacji stawianych przez Pana zarzutów podjął decyzję o niezbędności wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie stanu technicznego wyciągu narciarskiego oznaczonego „WI” zlokalizowanego na terenie ośrodka narciarskiego w Podstolicach, przy którym na górnej stacji wystąpiły ubytki gruntu przy jego fundamencie. W ramach tego postępowania organ 10 września 2020 r. wydał decyzję (znak: WG.5162.4.2020), którą nakazano przeprowadzenie dodatkowej kontroli polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego wyciągu narciarskiego i zażądano równocześnie przedstawienia ekspertyzy.

Odnosząc się do sprawy wystąpień kierowanych przez Pana, WINB zaznaczył, że zarówno przed tym organem jak i przed PINB toczyły się liczne postępowania skargowe inicjowane przez Panią Renatę Pirowską, w imieniu której Pan występował, dalej jako „Skarżący”. Skargi dotyczyły m.in. postępowań w sprawie przyjęcia obiektów do użytkowania, a także w sprawie stanu technicznego oraz legalności części infrastruktury przedmiotowego ośrodka narciarskiego. Wszystkie te wystąpienia zostały załatwione w trybie działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.) dalej jako „Kpa”, tj. w uproszczonym trybie skargowym. Wynikało to z faktu, że Skarżącym nie przysługiwało, według oceny PINB, status strony w postępowaniach prowadzonych przez ten organ. W konsekwencji PINB kwalifikował wnoszone wystąpienia jako skargi. W sumie PINB procedował w 17 postępowaniach skargowych inicjowanych wystąpieniami Skarżących wydając w sprawie skarg 30 pism informujących o sposobie załatwienia skarg.

Skargi rozpatrywał również WINB. Dotyczyły one działań PINB. WINB procedował w 16 postępowaniach skargowych inicjowanych wystąpieniami Skarżących, wydając 21 pism stanowiących odpowiedzi na wnoszone skargi i ponaglenia (w tym zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg – art. 238 Kpa, podtrzymania stanowisk – art. 239 Kpa, pisma przekazujące skargi – art. 231 Kpa, postanowienia – art. 37 Kpa, pisma ogólne). Jak zaznaczył organ wojewódzki w przeprowadzanych procedurach skargowych WINB i PINB wskazywały Skarżącym na charakter i istotę uproszczonego postępowania skargowego. Informowano o stanie faktycznym i prawnym poszczególnych obiektów a także o podejmowanych działaniach. Skarżących informowano przy tym o braku uprawnień do czynnego uczestnictwa w działaniach organów na prawach strony.

Zarówno PINB jak i WINB informowały Skarżących o wydaniu kilku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie poszczególnych obiektów wchodzących w skład obiektów stacji narciarskiej w Podstolicach oraz wydaniu kilku decyzji wygaszających warunkowe

pozwolenia na użytkowanie i wszczęciu z tego tytułu postępowań naprawczych. Skarżący byli również informowani o decyzjach orzekających rozbiórkę niektórych obiektów i prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych. W żadnym z tych postępowań Skarżący nie uczestniczyli na prawach strony. Brak przymiotu strony powodował, że WINB i PINB informował Skarżących o braku możliwości zweryfikowania terminowości w prowadzonych postępowaniach w ramach art. 37 Kpa (środek przysługujący stronom). Skarżący byli również informowani o jednoinstancyjności postępowań skargowych (jako procedur uproszczonych) i wynikającym stąd braku możliwości merytorycznej oceny przez WINB zawiadomień o sposobie załatwienia skargi przez PINB (wydawanych w oparciu o art. 238 Kpa).

Odnośnie zarzutów dotyczących potwierdzania nieprawdy wskazywano na możliwość samodzielnego wystąpienia do właściwego organu ścigania z zawiadomieniem o możliwości popełnienia przestępstwa - potwierdzenia nieprawdy przez PINB bądź inne osoby funkcyjne, które składały do PINB oświadczenia, opinie, protokoły okresowe. W ocenie WINB nie znajduje żadnego uzasadnienia teza Skarżących o niepodleganiu przez PINB żadnej kontroli. WINB podejmuje dodatkowe działania weryfikacyjne w granicach dopuszczalnych procedur. Ponadto WINB zauważył, że Skarżący, mimo iż byli informowani o przysługujących uprawnieniach, to ignorowali przysługujące im środki prawne i notorycznie żądali bądź to wyrażania opinii w zakresie wymagającym przeprowadzenia postępowania, o które nie wnioskowali, bądź zarzucali naruszenia przepisów karnych (w tym potwierdzanie nieprawdy), nie informując o tym jednak organów ścigania.

WINB zaznaczył, że wszystkie z uwag Skarżących mogą być lub aktualnie są weryfikowane w ramach pełnych procedur administracyjnych, lecz bez udziału Skarżących (przywołane na wstępie postępowania naprawcze, rozbiórkowe, egzekucyjne). Należy przy tym zaznaczyć, że w ramach przeprowadzonych już postępowań nastąpiło zbadanie zgodności z prawem części kwestionowanych przez Skarżących decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zbadana została również legalność obiektów wchodzących w skład parku linowego zlokalizowanego na terenie ośrodka. Kwestionowane przez Skarżących sprawy są zatem weryfikowane we właściwych trybach.

Ponadto z przekazanych informacji wynika, że aktualnie WINB jest w toku procedowania w sprawie z wniosku Skarżących (znak: WOP.771.52.2020) o stwierdzenie nieważności decyzji PINB nr 156/W/10, decyzji nr 158/W/10, decyzji nr 160/W/10 i zawiadomienia PINB (art. 238) z 20 maja 2016 r. (znak: WG.501.10.2015 WG.501.24.2015).

Ustosunkowując się natomiast do postulatów w zakresie zmian prawnych należy zauważyć, że znaczna ich część jest niemożliwa do wprowadzenia w ramach funkcjonującego ustroju administracji w Polsce. Zwiększenie uprawnień WINB wobec PINB, w ramach których WINB miałby prawo do ingerowania w toczące się przed organem powiatowym postępowanie (prawo do oceny podejmowanych czynności, nakładania kar na organ powiatowy czy uczestników procesu budowlanego, wydawania poleceń, przeprowadzania kontroli w terenie), faktycznie likwidowałoby autonomię orzeczniczą tego organu oraz naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowań administracyjnych zawartą w art. 15 Kpa.

Zaznaczyć należy, że PINB jest organem właściwym do przeprowadzenia samodzielnie w pierwszej instancji pełnego postępowania administracyjnego. Kontrola instancyjna działań i podejmowanych decyzji tego organu przez WINB możliwa jest dopiero na etapie postępowania w drugiej instancji (odwoławczego), a później w ewentualnych nadzwyczajnych postępowaniach administracyjnych bądź postępowaniach sądowno-administracyjnych przez sądy.

W postępowaniu prowadzonym przez PINB organ wojewódzki nie może uczestniczyć. Organ wojewódzki nie może też zastępować PINB w wypełnianiu przez niego obowiązków.

WINB natomiast może korzystać ze swoich uprawnień kontrolnych w trakcie toczącego się postępowania przed PINB jedynie w ograniczonym zakresie, np. w procedurze rozpatrywania ponaglerń, o której stanowi art. 37 Kpa, lub w procedurach skargowych. Nie do zaakceptowania wydaje się propozycja nieograniczonej kontroli przez WINB ostatecznych decyzji administracyjnych (w każdym czasie) wydanych przez PINB. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z obowiązującą w procedurze administracyjnej zasadą trwałości decyzji administracyjnych. Należy przy tym pamiętać, że rozstrzygnięcia PINB podlegają tym samym procedurom weryfikacji co rozstrzygnięcia innych organów administracji publicznej. Nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych trybów kontroli dla takich rozstrzygnięć.

Należy jednocześnie wyjaśnić, że autonomia orzecznicza PINB nie oznacza, że organ ten znajduje się poza jakąkolwiek kontrolą. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego jest urzędnikiem, którego pracy może przyglądać się WINB oraz Starosta (będący pracodawcą PINB). PINB w każdym czasie na wniosek WINB może zostać odwołany przez starostę (art. 86 ust. 2 pkt 2 Pb). Starosta może również wykonywać wobec PINB czynności z zakresu prawa pracy w celu pociągnięcia PINB do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Ponadto nie należy zapominać, że PINB ponosi odpowiedzialność karną za swoje działania, tak jak każdy inny urzędnik państwowy. Przy czym wprowadzanie dodatkowych uprawnień dla WINB w zakresie możliwości prowadzenia postępowań karnych wobec PINB, godziłoby w kompetencje organów ścigania (Policji, Prokuratury) oraz sądów karnych. Podobnie należy ocenić propozycję przyznania WINB kompetencji organów ścigania względem uczestników procesu budowlanego, np. w zakresie poświadczenia nieprawdy przez kierownika budowy.

Jednocześnie negatywnie należy odnieść się do kwestii rozszerzania kompetencji organów nadzoru budowlanego o materię nieuregulowaną przepisami Pb, np. o zagadnienia wynikające z Prawa wodnego. Nie jest również zasadne obejmowanie prawem budowlanym działalności ludzkiej nieprowadzącej do powstania obiektów budowlanych, np. przemieszczenia mas ziemnych czy zmiany ukształtowania terenu.

Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 3 pkt 1 Pb przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Natomiast budowlane ziemne na gruncie Pb zaliczane są do budowli przez które, zgodnie z art. 3 pkt 3 Pb, należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Budowle ziemne podlegają, tak jak i inne budowle, pod kompetencje organów nadzoru budowlanego. Z kolei przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 Pb).

Wobec powyższego organy nadzoru budowlanego powinny zajmować się sprawami obiektów budowlanych i robót budowlanych, a nie sprawami wykraczającymi poza przepisy Pb, np. kontrolami przeprowadzanymi na podstawie Prawa wodnego, bowiem w zakresie kontroli przestrzegania przepisów innych ustaw – właściwe są odpowiednie organy w zależności od danej materii.

W świetle aktualnie funkcjonującego modelu postępowania administracyjnego także krytycznie należy odnieść się do propozycji dopuszczenia do postępowań nadzorczych na prawach strony osób, które zawiadamiają o naruszeniu prawa, a które nie posiadają obecnie legitymacji procesowej strony. Takie rozwiązanie prowadziłoby do przyznania przymiotu strony, wbrew art. 28 Kpa, osobom nieuprawnionym, legitymującym się tylko interesem faktycznym.

Odnosząc się do przedstawionych uwag dotyczących procedur uregulowanych przepisami Pb nie można podzielić poglądu o konieczności prowadzenia postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie przez komisję złożoną z różnych organów. Należy zauważyć, że istotą tej procedury jest weryfikacja inwestycji jedynie pod kątem zgodności z pozwoleniem na budowę w zakresie ściśle określonym w art. 59a ust. 2 Pb, zgodnie z którym obowiązkowa kontrola budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym obejmuje sprawdzenie:

- 1) zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym, w zakresie:
 - a) charakterystycznych parametrów technicznych w zakresie powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
 - b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego,
 - c) geometrii dachu (kąąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połączeń dachowych),
 - d) wykonania urządzeń budowlanych,
 - e) wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem,
 - f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze - w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- 2a) spełnienia warunków wskazanych w art. 55 ust. 1b, jeżeli przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych;
- 3) wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- 4) w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych - wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu;

5) uporządkowania terenu budowy.

W świetle wąskiego zakresu czynności sprawdzanych w ramach tej procedury udział innych organów wydaje się zbyteczny.

Za niedopuszczalny należy uznać również udział w takim postępowaniu osób postronnych oraz rozszerzanie takiego postępowania o zagadnienia weryfikowane w innych postępowaniach, np. na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

Nie jest celowa także propozycja zlikwidowania możliwości wydawania pozwoleń na użytkowanie pod warunkiem (przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych). Przepisy prawa budowlanego nie powinny jedynie nakładać na inwestorów obowiązków, ale również ułatwiać im prowadzenie inwestycji budowlanych. Taki charakter ma właśnie przepis art. 59 ust. 2 Pb stwarzający możliwość uzyskania pozwolenia na użytkowanie pod warunkiem. Nie jest również zasadne wprowadzenie w tej procedurze terminów o charakterze ustawowym na wykonanie pod warunkiem określonych robót budowlanych. Termin ten nie może być z góry narzucony przez ustawodawcę, gdyż jest on ustalany przez organ nadzoru budowlanego w zależności od zakresu niezrealizowanych robót budowlanych.

W kontekście uwag dotyczących prawidłowości oświadczenia kierownika budowy składanego na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 2 Pb należy zaznaczyć, że obecnie procedura wydawania pozwolenia na użytkowanie połączona z obowiązkową kontrolą służy m.in. weryfikacji prawidłowości tego oświadczenia. Za popełniane błędy kierownik budowy ponosi w szczególności odpowiedzialność zawodową w budownictwie na zasadach określonych w przepisach rozdziału 10 Pb, a także odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1117). W tym zakresie nie są konieczne zmiany. Inną natomiast kwestią jest ocena działań kierownika budowy pod kątem naruszenia przepisów karnych. Jak już zauważono powyżej organy nadzoru budowlanego nie powinny mieć w tym względzie uprawnień organów ścigania.

Odnosnie postulatu wprowadzenia możliwości karania za użytkowanie obiektu w sytuacji wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na użytkowanie informuję, że nowy kształt przepisów Pb wprowadzony w życie z dniem 19 września 2020 r. ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471, z późn. zm.) powinien umożliwiać nałożenie kary z art. 59i Pb w sytuacji wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu

na użytkowanie, np. stwierdzenia nieważności decyzji. Niemniej jednak w tej kwestii należy poczekać na wypracowanie przez organy nadzoru budowlanego oraz sądy odpowiedniej praktyki orzeczniczej. Wobec przedstawionych powyżej argumentów wprowadzenie do Pb zaproponowanych w przedmiotowej petycji uregulowań nie znajduje uzasadnienia.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z poważaniem

**Z upoważnienia
Anna Kornecka
Podsekretarz Stanu**

[podpisano elektronicznie]

