



Wydział Finansów i Kontroli
FK-IV.1611.4.2023

**Szanowny Pan
Maciej Kotarski
Warmińsko-Mazurski
Wojewódzki Inspektor Nadzoru
Budowlanego
w Olsztynie
(e-puap)**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020 poz. 224), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (NIP: 7392980088, REGON: 510750924) z siedzibą przy al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn, zwanym dalej: „WINB w Olsztynie” lub „Inspektoratem”.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Maciej Kotarski – Warmińsko - Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, powołany na stanowisko pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 27 marca 2013 r. znak: OK-III.1120.2.2013, pełniący ww. funkcję od 2 kwietnia 2013 r.
- Pani Joanna Łucja Sopella – p.o. Zastępcy Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, pełniąca obowiązki na ww. stanowisku od 1 października 2013 r. (Naczelnik Wydziału Inspekcji i Kontroli).
- Pan Radosław Jan Leśniarek – Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, pełniący obowiązki na tym stanowisku od 1 maja 2012 r.
- Pan Dariusz Preuss – Naczelnik Wydziału Wyrobów Budowlanych, pełniący obowiązki na ww. stanowisku od 19 kwietnia 2022 r. Do 15 kwietnia 2022 r. funkcję Naczelnika

Strona 1 z 17

Wydziału Wyrobów Budowlanych pełniła pani Justyna Mikołajczyk.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- 1) Iwona Zajęc-Kulesza – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 43/2021 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnych upoważnień do kontroli z 22 września 2023 r. nr FK-IV.0030.804.2023 i 19 października 2023 r. nr FK-IV.0030.897.2023 wydanych przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego;
- 2) Michał Wasilewski – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 23/2020 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnych upoważnień do kontroli z 22 września 2023 r. nr FK-IV.0030.805.2023 i 19 października 2023 r. nr FK-IV.0030.898.2023 wydanych przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 27 września 2023 r., a zakończono 25 października 2023 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 68.

Przedmiotem kontroli była ocena przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), zwanej dalej: „kpa”, w postępowaniach prowadzonych przez Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zwanego dalej: „Wojewódzkim Inspektorem”.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r., o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej” oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.).

Działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą została oceniona **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Oceny dokonano w oparciu o następujące ustalenia:

I. Ustalenia ogólne

Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego WINB w Olsztynie stanowiącego załącznik do Zarządzenia Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 8/2013 z dnia 17 maja 2013 r. oraz zakresów czynności naczelników wydziałów

Strona 2 z 17

Inspektoratu ustalono, że prowadzenie postępowań w I instancji wchodzi w zakres działania Wydziału Inspekcji i Kontroli oraz Wydziału Wyrobów Budowlanych. Natomiast wydawanie rozstrzygnięć w trybie odwoławczym i zażaleniowym oraz w trybach nadzwyczajnych w odniesieniu do rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego należy do Wydziału Orzeczniczo-Prawnego.

W zadaniach objętych kontrolą w 2022 r. brało udział 21 pracowników Inspektoratu, tj.: 10 pracowników Wydziału Inspekcji i Kontroli; 5 - Wydziału Wyrobów Budowlanych; 5 - Wydziału Orzeczniczo-Prawnego; 1 radca prawny.

Kontrola wykazała, że Wojewódzki Inspektor organizuje dla pracowników prowadzących postępowania w zakresie objętym kontrolą szkolenia z zakresu kpa, tj.:

- w roku 2019 r. odbyło się szkolenie pt. „Tryby nadzwyczajne w postępowaniu administracyjnym” – udział wzięło 16 pracowników WINB w Olsztynie;
- w 2021. przeprowadzono szkolenie z zakresu doręczeń elektronicznych – udział wzięło 14 pracowników Inspektoratu.

[akta kontroli poz. 23 str. 12 - 21]

II. Ustalenia związane z przedmiotem kontroli

1. Analiza prowadzonych postępowań administracyjnych

W 2022 r. Wojewódzki Inspektor prowadził w oparciu o przepisy kpa łącznie 372 sprawy związane z wykonywaniem zadań nadzoru budowlanego, w tym:

- w I instancji 117 postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej, w tym:
 - 111¹ postępowań związanych z prawidłowością przebiegu procesu oddawania obiektów budowlanych do użytkowania i utrzymaniem obiektów budowlanych – badaniem kontrolnym objęto 34 postępowania (tj. 30% ogółu);
 - 6 postępowań związanych z kontrolą wyrobów budowlanych – badaniem kontrolnym objęto 100% postępowań.
- w II instancji 249 postępowań, w tym:
 - 128 postępowań odwoławczych od decyzji wydanych przez powiatowych

¹ W 2022 r. Wojewódzki Inspektor prowadził 779 postępowań w sprawach związanych z prawidłowością przebiegu procesu oddawania obiektów budowlanych do użytkowania i utrzymaniem obiektów budowlanych. W związku z tym, że do procedury zainicjowanej zawiadomieniem o rozpoczęciu / zakończeniu budowy nie mają zastosowania przepisy kpa, które stosuje się dopiero do decyzji wydanej na skutek zaistniałych okoliczności takich jak np. sprzeciw wniesiony od zawiadomienia, wycofanie zawiadomienia przez inwestora, wskazana liczba 111 obejmuje tylko postępowania zakończone wydaniem decyzji administracyjnej.

- inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie prawa budowlanego – badaniem kontrolnym objęto 26 postępowań (tj. 20,31% ogółu);
- 108 postępowań zażaleniowych na postanowienia wydane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie prawa budowlanego – badaniem kontrolnym objęto 22 postępowania (tj. 20,37% ogółu);
 - 13 postępowań egzekucyjnych zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym – badaniem kontrolnym objęto 12 postępowań (tj. 92,30% ogółu)².
- w trybach nadzwyczajnych w odniesieniu do rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego oraz powiatowego – 6 postępowań, w tym:
 - 2 postępowania w zakresie zmiany decyzji ostatecznej Wojewódzkiego Inspektora – badaniem kontrolnym objęto 100% postępowań.;
 - 3 postępowania w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – badaniem kontrolnym objęto 100% postępowań;
 - 1 postępowanie w zakresie uchylecia decyzji Wojewody Olsztyńskiego z 12.07.1994 r. – sprawa nie została objęta kontrolą³.

Postępowania do kontroli wybrane zostały w oparciu o profesjonalną ocenę i zawodowe doświadczenie kontrolerów. W przypadku nieobjęcia kontrolą wszystkich postępowań w danym przedmiocie próbę wytypowano metodą losowania systematycznego, na podstawie wykazów sporządzonych przez Inspektorat oraz spisów spraw z 2022 r. przekazanych 22 i 26 września 2023 r. przez Wojewódzkiego Inspektora.

[akta kontroli poz. 9 – 16 i22]

1.1. Postępowania administracyjne prowadzone w I instancji

Na podstawie weryfikacji postępowań wchodzących w skład próby ustalono, że w prowadzonych w I instancji postępowaniach administracyjnych przestrzegane były zasady ogólne kpa, tj.:

- zasada pisemności poprzez w szczególności pisemne utrwalanie w aktach sprawy dokonywanych czynności (np. w przypadku postępowań związanych z kontrolą

² Kontrolą nie objęto sprawy znak: P.7723.11.2022 z uwagi na przekazanie akt do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w związku z wniesieniem przez stronę skargi na postanowienie Wojewódzkiego Inspektora.

³ Kontrolą nie objęto sprawy znak: P.771.11.2022 z uwagi na przekazanie akt do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie w związku z wniesieniem przez stronę ponaglenia na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewódzkiego Inspektora.

wyrobów budowlanych - zawiadamianie stron o wszczęciu i zakończeniu postępowania administracyjnego; w przypadku postępowań związanych z prawidłowością przebiegu procesu budowlanego i utrzymaniem obiektów budowlanych - wzywianie stron do uzupełnienia zgłoszenia o zakończeniu budowy lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie i przedłożenia wymaganych dokumentów, zrzeczenie się przez stronę prawa do odwołania od decyzji);

- zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, poprzez w szczególności dokładne ustalanie stron postępowania oraz informowanie stron – na każdym etapie postępowania – o przysługującym im prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w wyznaczonym terminie (dot. postępowań związanych z kontrolą wyrobów budowlanych);
- zasada szybkości i prostoty postępowania poprzez podjęcie rozstrzygnięcia bez zbędnej zwłoki, w przypadkach gdy sprawa nie wymagała zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień (np. wydawanie decyzji o umorzeniu postępowania bezpośrednio po wycofaniu wniosku przez inwestora).

Na podstawie 40 postępowań objętych kontrolą Wojewódzki Inspektor wydał w sumie 42 decyzje administracyjne i 13 postanowień. Kontrola wykazała, że ww. rozstrzygnięcia zawierały następujące elementy określone odpowiednio w art. 107 § 1 oraz art. 124 § 1 i 2 kpa: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o prawie do wniesienia odwołania / zażalenia do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji / postanowienia, a także w większości przypadków pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Ponadto - stosownie do art. 107 § 2 kpa - niektóre decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu zawierały także dodatkowe elementy określone w przepisach szczególnych, takie jak np.: termin wykonania robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem. Wszystkie decyzje oraz postanowienia wydane zostały przez osoby do tego uprawnione, tj.: Wojewódzkiego Inspektora, p.o. Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora bądź osoby działające na podstawie oraz w granicach upoważnień nadanych im przez kierownika jednostki. Podstawy prawne rozstrzygnięć nie były ograniczone tylko do przepisów kpa, tj. odpowiednio do art. 105 § 2 i 123 § 1, lecz zawierały również przepisy prawa materialnego dotyczące rozstrzyganej sprawy wraz z powołaniem źródła ich publikacji.

Ustalono, że 5 decyzji wydano z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, co

stanowi 83,33% wszystkich decyzji poddanych analizie w zakresie terminowości⁴.

Analiza postępowań objętych badaniem kontrolnym wykazała również, że Wojewódzki Inspektor doręczał stronom decyzje i postanowienia zgodnie z art. 39 § 3 pkt. 1 lub 42 § 2 kpa. W przypadku ustanowienia przez stronę pełnomocnika pisma doręczano temu pełnomocnikowi. Zgodnie z art. 46 § 1 kpa każdorazowo odbierający decyzję potwierdzał doręczenie mu pisma odręcznym podpisem wraz ze wskazaniem daty doręczenia.

Ponadto na podstawie zbadanych spraw stwierdzono, że organ wywiązał się z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r., zwanego dalej: „RODO”, zgodnie z art. 61 § 5 kpa.

[akta kontroli poz. 19, 21, 23 str. 23 – 25 i poz. 52 Arkusz 3 i 5]

1.2. Postępowania administracyjne prowadzone w II instancji

Na podstawie 60 postępowań prowadzonych w II instancji objętych kontrolą Wojewódzki Inspektor wydał w sumie 41 decyzji administracyjnych i 23 postanowienia.

Na podstawie weryfikacji ww. postępowań oraz wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora ustalono, że po wpłynięciu do WINB w Olsztynie odwołania/zażalenia wraz z aktami sprawy każdorazowo dokonywano wstępnej oceny formalnych przesłanek dopuszczających wszczęcie postępowania odwoławczego/zażaleniowego. W przypadku stwierdzenia braku formalnego pisma⁵ niepozwalającego na nadanie biegu sprawie, a podlegającego uzupełnieniu podjęto stosowne działania przewidziane w kodeksie, tj. w trybie art. 64 § 2 kpa wezwano stronę do jego usunięcia w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania pod rygorem pozostawienia zażalenia bez rozpoznania. Natomiast w przypadku wystąpienia przesłanek związanych z nieskutecznym wniesieniem środka odwoławczego⁶- na podstawie art. 134 kpa - wydawano postanowienie stwierdzające jego niedopuszczalność lub uchybienie terminu do wniesienia odwołania / zażalenia.

Ponadto w powyższym obszarze ustalono, że w momencie stwierdzenia, w ramach

⁴ Kontrola badała stosowanie przepisów kpa w zakresie terminowości tylko w przypadku decyzji wydawanych przez Wydział Wyrobów Budowlanych.

⁵ Dot. postępowań znak: P.7723.4.2022, P.7723.5.2022 i P.7723.6.2022, w których strony nie sprecyzowały w sposób dokładny przedmiotu zażalenia.

⁶ W sprawie znak: P.7721.6.2022 strona złożyła odwołanie od decyzji, która nie została jej skutecznie dostarczona. W sprawach znak: P.7722.6.2022, P.7722.7.2022, P.7722.36.2022, P.7722.51.2022, P.7722.57.2022 strona złożyła zażalenie na postanowienie, które z mocy przepisów szczególnych nie podlegało zaskarżeniu. W sprawach znak: P.7721.6.2022, P.7721.42.2022, P.7723.7.2022 strona złożyła odwołanie / zażalenie w terminie innym niż przewidują określone przepisy prawa.

prowadzonego postępowania wyjaśniającego, że materiał dowodowy przekazany przez organ I instancji jest niekompletny, Wojewódzki Inspektor w trybie art. 136 § 1 kpa przeprowadzał dodatkowe postępowanie dowodowe we własnym zakresie lub zlecał przeprowadzenie tego postępowania organowi I instancji.

Równocześnie ustalono, że decyzje oraz postanowienia zawierały następujące elementy określone odpowiednio w art. 107 § 1 i 3 oraz art. 124 § 1 i 2 kpa: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania rozstrzygnięcia, a także pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie oraz wysokości opłaty wpisu od skargi, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Wszystkie decyzje oraz postanowienia wydane zostały przez osoby uprawnione, tj. Wojewódzkiego Inspektora, p.o. Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora bądź Naczelnika Wydziału Orzeczniczo–Prawnego, działającego na podstawie oraz w granicach upoważnienia nadanego mu przez Wojewódzkiego Inspektora.

Ustalono, że 39 decyzji oraz 18 postanowień wydano z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, co stanowi 89,06% wszystkich rozstrzygnięć poddanych analizie.

Ustalenia kontroli w zakresie doręczania stronom rozstrzygnięć oraz RODO są tożsame z ustaleniami dokonanymi w ramach postępowań pierwszoinstancyjnych, opisanych powyżej w pkt 1.1 niniejszego dokumentu.

[akta kontroli poz. 23 str. 22 i poz. 52 Arkusz 1, 2 i 6]

1.3. Postępowania prowadzone w trybie nadzwyczajnym

Na podstawie 5 postępowań objętych kontrolą Wojewódzki Inspektor wydał 4 decyzje administracyjne natomiast w 1 przypadku⁷ nie znalazł podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania w zakresie stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Analiza ww. postępowań wykazała, że każdorazowo przed wszczęciem postępowania w sprawie organ badał wnioski pod względem formalnym. W przypadku stwierdzenia

⁷ Dot. sprawy znak: P.771.5.2022.

braków we wniosku niepozwalających na nadanie biegu sprawie⁸ podejmowano stosowne czynności w trybie art. 64 § 2 kpa. Strony - po uzupełnieniu podania - były pisemnie informowane o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 61 § 4 kpa. Jednocześnie tym samym pismem Inspektor Wojewódzki informował strony o przysługującym im prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także zapoznania się z aktami sprawy, sporządzania z nich notatek lub odpisów.

Na podstawie zbadanej próby ustalono, że wszystkie decyzje wydane zostały przez Wojewódzkiego Inspektora. Kontrola wykazała, że tylko w jednym przypadku⁹ decyzja zawierała wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 pkt 1-8 kpa.

Ponadto w powyższym obszarze ustalono, że 3 decyzje (na 4) wydano z zachowaniem terminu określonego w art. 35 § 3 kpa, tj. w związku ze skomplikowanym charakterem spraw nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Ponadto na podstawie zbadanych spraw stwierdzono, że organ wywiązał się z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2000, zgodnie z art. 61 § 5 kpa.

[akta kontroli poz. 23 str. 22 i poz. 52 Arkusz 3 i 5]

1.4. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W 9 przypadkach¹⁰ prowadzonych postępowań (tj. 10,34% ogółu) rozstrzygnięcie zostało wydane po terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Jednocześnie w sprawach tych strona postępowania nie została poinformowana zgodnie z art. 36 § 1 kpa o niezakończonym w terminie wraz ze wskazaniem stronie przyczyny zwłoki, nowego terminu załatwienia sprawy oraz

⁸ W sprawie znak: P.771.1.2022, P.771.5.2022, P.771.10.2022 MM strony nie sprecyzowały w sposób dokładny przedmiotu podania / nie wyraziły zgody na zmianę (uchybiecie) decyzji ostatecznej. W sprawie znak: P.771.13.2022 pełnomocnik złożył niepodpisany wniosek.

⁹ Dot. sprawy znak: P.771.1.2022.

¹⁰ Dot. postępowania znak: WB.7782.17.1.2022, P.7721.37.2022, P.7721.97.2022, P.7721.127.2022, P.7722.1.2022, P.7722.11.2022, P.7723.2.2022, P.7723.13.2022, P.7723.14.2022.

pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. W przypadku 4 postępowań¹¹ stwierdzono, że Wojewódzki Inspektor nie zakończył prowadzonego postępowania w terminie, który sam wskazał jako dodatkowy termin załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 § 1 kpa. Przedmiotowe rozstrzygnięcia wydane zostały w ciągu od 34 do 126 dni od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego.

Wojewódzki Inspektor powyższe przekroczenia terminów uzasadnił nadzwyczajnymi sytuacjami związanymi np. z kwestią konieczności ponownego przygotowania rozstrzygnięcia, dokonania istotnych korekt, aktywnością stron postępowania, absencjami pracowników prowadzących sprawę. Wpływ na uchybienie terminu miało również prowadzenie dużej ilości spraw z udziałem tej samej strony, zmiana pracownika prowadzącego sprawę oraz skomplikowany charakter sprawy. Odstąpienie od zastosowania art. 36 kpa umotywowano w pojedynczym przypadku przeoczeniem pracownika prowadzącego sprawę, natomiast w pozostałych przypadkach kilkudniowym przekroczeniem terminu zakończenia postępowania. Podkreślono, że w takiej sytuacji informacja przekazana w trybie ww. artykułu faktycznie mogłaby dotrzeć do adresata już po doręczeniu rozstrzygnięcia. Poza tym Wojewódzki Inspektor powołał się w tym przypadku na ekonomikę procesową.

Mając na względzie wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora należy wskazać, że w toku prowadzonych postępowań, w przypadku gdy sprawa nie mogła być załatwiona w terminie jednego miesiąca, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy, zastosowanie powinien znaleźć art. 36 § 1 kpa, z którego wynika, że o każdym przypadku niezakończenia 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.

Ww. nieprawidłowość skutkuje naruszeniem art. 35 § 3 i art. 36 § 1 kpa.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość są pracownicy prowadzący postępowanie oraz naczelnicy wydziałów, jako osoba bezpośrednio go nadzorująca.

[akta kontroli poz. 19, 21, 24 – 30 i 51]

- W przypadku 3 spraw organ dopuścił się przewlekłości w prowadzonym postępowaniu poprzez niezachowanie należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się w rozsądnym terminie. W aktach tych spraw nie odnotowano żadnego dowodu na wystąpienie jakiegokolwiek okoliczności mającej wpływ

¹¹ Dot. postępowania znak: P.7721.11.2022, P.7721.77.2022, P.7723.10.2022, P.771.10.2022 ME/KK.

na zasadne wydłużenie prowadzenia postępowania.

W przypadku postępowania znak: P.7721.27.2022 odwołanie wpłynęło do WINB w Olsztynie 23.02.2022 r. Pierwsza czynność w sprawie, tj. wezwanie stron do przekazania informacji, celem weryfikacji czy zachodzi możliwość zastosowania w niniejszej sprawie uproszczonego postępowanie legalizacyjnego - nastąpiła dopiero po upływie 41 dni od dnia wpływu odwołania do Inspektoratu (05.04.2022 r.). Pełnomocnik stron przedłożył żądane informację 21.04.2022 r., w związku z czym Wojewódzki Inspektor wydał decyzję 12.05.2022 r. znak: jw.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w powyższej sprawie bezczynność organu w okresie od 23.02.2022 r. do 05.04.2022 r. spowodowana była błędem pracownika prowadzącego sprawę.

W przypadku sprawy znak: P.7721.42.2022 stwierdzono, że w dniu 19.04.2022 r. do WINB w Olsztynie - za pośrednictwem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ostródzie - wpłynęło odwołanie „Mistral-Karnity” Sp. z o. o. Organ I instancji przekazując ww. odwołanie w trybie art. 133 kpa wskazał, że zostało ono wniesiono po terminie. Wojewódzki Inspektor pismem z 23.05.2022 r., znak: jw. wystąpił do Burmistrza Miasta i Gminy Miłomłyn z zapytaniem nt. wydanej decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na rewitalizacji kompleksu parkowo-rekreacyjnego „Bajkowy Świat Kłobuka”. Uzupełnienie materiału dowodowego w powyższym zakresie było niezbędne w kontekście oceny możliwości legalizacji obiektu. Wojewódzki Inspektor w ww. piśmie - na podstawie art. 36 § 1 kpa – poinformował również urząd, że sprawa zostanie rozpatrzona w terminie „późniejszym”. Sześć dni po udzieleniu przez Burmistrza Miasta i Gminy Miłomłyn żądanych informacji organ w drodze postanowienia z 09.06.2023 r. znak: jw. stwierdził uchybienie terminowi do wniesienia odwołania.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że cyt.: „(...) Pracownik prowadzący postępowanie podjął czynności po upływie terminu ze względu na szczególnie skomplikowany charakter spraw rozpatrywanych w tamtym okresie. Pracownik prowadzący sprawę we wstępnej analizie odwołania nie zauważył uchybienia terminu pomimo informacji przekazanej przez PINB. Dopiero w trakcie analizy merytorycznej po uzupełniającym postępowaniu dowodowym ustalono, że odwołanie wpłynęło po terminie co pozwoliło na formalne zakończenie postępowania (...)”.

Natomiast w przypadku sprawy znak: P.7721.122.2022 stwierdzono, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 01.09.2022 r. sygn. akt II OSK 2061/19 uchylił decyzję wydaną przez Wojewódzkiego Inspektora z 06.07.2017 r. znak: P.7721.121.2015

08KL. Ww. wyrok wpłynął do WINB w Olsztynie 09.09.2022 r., natomiast akta sprawy zostały zwrócone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie 12.10.2022. Pierwszą udokumentowaną w aktach czynnością organu w sprawie było wystosowanie do strony pisma z 28.11.2022 r., znak: P.7721.122.2022 08MMa w trybie art. 10 kpa. Z akt wynika, że w sprawie nie zbierano dalszych dowodów, informacji lub wyjaśnień. Wojewódzki Inspektor 17.01.2023 r. wydał decyzje w sprawie.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że cyt.: „(...) Sprawa była trudna i wymagała analizy wydanego przez NSA wyroku oraz zebranego do tej pory materiału dowodowego. W związku ze znaczną ilością spraw, które były rozpatrywane w tym czasie w inspektoracie sprawa została załatwiona w terminie późniejszym. Zwłoka z załatwieniu niniejszej sprawy nie miała negatywnych konsekwencji dla strony. Co więcej, strona zmieniała adres zamieszkania nie informując organu o tym fakcie co dodatkowo utrudniało prowadzone postępowanie. Sprawa została zakończona niezwłocznie po ustaleniu adresu strony”.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że w postępowaniu administracyjnym organy administracji obowiązują określone terminy. Ich celem jest doprowadzenie do szybkiego i sprawnego załatwienia sprawy. Niedotrzymanie terminów załatwienia spraw wynikających z kpa powoduje, że prowadzone postępowania posiadają znamiona przewlekłości. Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą we Wrocławiu z dnia 27 września 2023 r., sygn. III SAB/Wr 55/23, przez pojęcie "przewlekłego prowadzenia postępowania" należy rozumieć sytuację gdy między poszczególnymi czynnościami organu występują nieusprawiedliwione okresy przerw, które w sumie prowadzą do znaczącego i nieakceptowanego z punktu widzenia zasad ekonomiki procesowej wydłużenia czasu trwania postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 lutego 2015 r., sygn. II GSK 2038/13, stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ może być spowodowane różnymi okolicznościami. Zaistnieje zarówno w sytuacji, gdy będzie można organowi postawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się w rozsądnym terminie, jak również, kiedy będzie można postawić zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia.

Mając na względzie wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora, przewlekłość prowadzonych postępowań nie może być uzasadniona stopniem skomplikowania prowadzonych spraw czy też ich ilością.

W tym miejscu należy również nadmienić, że zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 i 2 kpa, stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność) oraz gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Odwlekanie podejmowania czynności zmierzających do bezpośredniego załatwienia sprawy, skutkujące długimi odstępami czasu pomiędzy nimi i naruszeniem terminów określonych w art. 35 kpa, jak również uchybienie obowiązkowi informowania stron o przyczynach opóźnień, są wystarczającą przesłanką do przyjęcia, że kwestionowane postępowania prowadzone były w sposób przewlekły, co daje możliwość skorzystania przez stronę z uprawnień jakie daje art. 37 § 1 pkt 1 i 2 kpa.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość są pracownicy prowadzący postępowanie oraz Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, jako osoba bezpośrednio je nadzorująca.

[akta kontroli poz. 19, 21 i 31 – 33]

- W przypadku postępowania znak: P.7722.57.2022 stwierdzono doręczenie postanowienia wyłącznie stronie pomimo tego, że była ona reprezentowana przez pełnomocnika.

W ww. sprawie pełnomocnictwo zostało przedłożone przez stronę na etapie postępowania toczącego się przed organem I instancji. W aktach sprawy odnotowano kopertę, z której wynika, że przesyłka listowna zawierająca postanowienie zaadresowana została na stronę postępowania. Po zwrocie przez operatora pocztowego niepodjętej przesyłki strona odebrała postanowienie w lokalu WINB w Olsztynie.

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że przedmiotowe postanowienie wysłano na adres korespondencyjny wskazany przez pełnomocnika strony w treści zażalenia. Jednocześnie podkreślono, że zarówno pełnomocnik (córka) jak i strona (matka) posiadają ten sam adres zamieszkania.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zaznaczyć, że w myśl art. 40 § 2 kpa, jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Przepis ten nie dopuszcza żadnych wyjątków odstąpienia przez organ administracyjny od ww. zasady. Nawet okoliczność, że pełnomocnika i mocodawcę łączą relacje rodzinne oraz to, że osoby te zamieszkują pod jednym adresem nie usprawiedliwia niewłaściwego adresowania przesyłki, tj. na dowolnego domownika. Należy mieć na uwadze, że w sytuacji ustanowienia pełnomocnictwa doręczenie dokonane stronie ma charakter wyłącznie informacyjny, a bieg terminu do wniesienia skargi do WSA rozpoczyna się z datą skutecznego doręczenia pisma pełnomocnikowi.

Strona 12 z 17

Ww. nieprawidłowość skutkuje wadliwością doręczenia postanowienie z dnia 10 sierpnia 2022 r. znak: P.7722.57.2022, co w pewnych okolicznościach może wyrzucić negatywne skutki dla strony.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości jest pracownik prowadzący ww. postępowanie oraz Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, jako osoba bezpośrednio go nadzorująca.

[akta kontroli poz. 19, 21 i 38]

- W przypadku 4 postępowań¹² zawiadomienie o niezafatwieniu sprawy w terminie nie zawierało wszystkich obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 36 § 1 kpa, tj. brakowało pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był brak zachowania należytej staranności przy sporządzaniu projektów zawiadomień.

Ww. nieprawidłowość skutkuje tym, że organ administracji publicznej nie zapewnił stronie pełnej informacji o przysługujących jej prawach. Zgodnie z art. 9 kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są pracownicy merytoryczni prowadzący ww. postępowania oraz naczelnicy bezpośrednio ich nadzorujący.

[akta kontroli poz. 19, 21, 34, 37 i 39]

- W przypadku 9 postępowań¹³, co stanowi 7,31% wszystkich postępowań administracyjnych poddanych analizie, wydane decyzje nie zawierały wszystkich obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 107 § 1 kpa, tj. brakowało pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach prawnych.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był brak zachowania należytej staranności przy

¹² Dot. pisma z: 11.03.2022 r. znak: P.7721.11.2022, 19.04.2022 r. znak: P.7721.11.2022, 12.04.2022 r. znak: P.7721.22.2022, 12.05.2022 r. znak: P.771.10.2022 16ME/KK.

¹³ Dotyczy decyzji z dnia: 23.05.2022 r. znak: WB.7782.10.1.2022, 06.06.2022 r. znak: WB.7782.11.1.2022, 08.12.2022 r. znak: WB.7782.17.1.2022, 25.10.2022 r. znak: WB.7782.28.1.2022, 31.10.2022 r. znak: WB.7782.28.2.2022, 19.09.2022 r. znak: WB.7782.29.1.2022, 29.09.2022 r. znak: P.771.10.2022 17MMa, 06.12.2022 r. znak: P.771.13.2022 17MMa, 28.06.2022 r. znak: P.771.10.2022 16KK.

sporządzaniu projektów decyzji. Wojewódzki Inspektor wskazał w wyjaśnieniu, że wpływ na powstanie ww. nieprawidłowości miał również incydentalny charakter spraw prowadzonych w trybie nadzwyczajnym przez pracowników Wydziału Orzeczniczo–Prawnego. W przypadku decyzji wydanych przez Wydział Wyrobów Budowlanych podkreślono, że były to decyzje umarzające postępowanie, na podstawie których nie nałożono na strony żadnych obowiązków ani nie przyznano praw.

Należy wskazać, że umorzenie postępowania ma zawsze postać decyzji administracyjnej. Podstawą prawną zarówno takiego rozstrzygnięcia jak i rozstrzygnięcia merytorycznego są przepisy proceduralne. Decyzje takie spełniać muszą wszystkie warunki formalne, typowe dla aktów tej kategorii, wskazane w art. 107 § 1 kpa, w tym pouczenie o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz skutkach prawnych takiego zrzeczenia.

Ww. nieprawidłowość skutkuje wprowadzeniem do obiegu prawnego decyzji wadliwych, przy czym wadliwość ta nie powoduje jej nieważności.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość są pracownicy przygotowujący projekt decyzji oraz naczelnicy bezpośrednio ich nadzorujący.

[akta kontroli poz. 19, 21, 37 i 40 - 46]

W okresie objętym kontrolą stwierdzono następujące uchybienie:

- W 3 przypadkach¹⁴ wysłano stronie zawiadomienie w trybie art. 36 § 1 kpa o niezafatwieniu sprawy w terminie, jednakże nastąpiło to w ciągu od 10 do 29 dni po upływie miesiąca od wptynięcia środka odwoławczego lub dodatkowego terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 § 1 kpa.

W wyjaśnieniach udzielonych na powyższą okoliczność Wojewódzki Inspektor wskazał, że w ww. przypadkach termin przesłania informacji w trybie art. 36 § 1 kpa wynikał z daty wykrycia uchybienia terminu. Po stwierdzeniu upłynięcia terminu załatwienia sprawy przez pracownika prowadzącego postępowanie niezwłocznie wysyłano do strony przedmiotowe pismo. Podkreślono również, że obowiązek, o którym mowa w art. 36 § 1 kpa nie jest uwarunkowany upływem ustawowego terminu w związku z czym o przypadku niezafatwienia sprawy w terminie powinno się informować strony nawet jeżeli termin ustawy upłynął.

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że naczelną zasadą postępowania administracyjnego, wyrażona w art. 12 § 1 kpa, stanowi, że organy administracji publicznej winny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami

¹⁴ Dot. pisma z: 15.09.2022 r. znak: P.7721.92.2022, 21.11.2022 r. znak: P.7721.92.2022, 13.01.2023 r. znak: P.7722.108.2022.

prowadzącymi do jej załatwienia. W związku z czym wywiązanie się organu z obowiązku, o którym mowa w art. 36 § 1 kpa powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki po upływie terminu załatwienia sprawy. Zwłoka w zawiadomieniu stron o niezakończonym terminie może być również sprzeczna z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej określoną w art. 8 § 1 kpa. Strona ma prawo oczekiwać otrzymania rozstrzygnięcia w ciągu kilku dni po upływie miesięcznego terminu rozpatrzenia jej sprawy.

Ww. uchybienie skutkuje naruszeniem 2 naczelnych zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 8 § 1 kpa (zasada pogłębiania zaufania) oraz art. 12 § 1 kpa (zasada szybkości i prostoty postępowania).

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość są pracownicy prowadzący postępowania oraz Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, jako osoba bezpośrednio je nadzorująca.

[akta kontroli poz. 19, 21, 47 i 52 Arkusz 2]

2. Rozpatrywanie ponagień

Badaniu kontrolnemu podlegało 15 postępowań (93,75% ogółu)¹⁵ prowadzonych przez Wojewódzkiego Inspektora w zakresie rozpatrzenia sprawy bezczynności organu lub sprawy przewlekłości postępowania.

Analiza ww. postępowań wykazała, że Wojewódzki Inspektor każdorazowo rozpatrzył ponaglenie w formie niezaskarżalnego postanowienia, które zawierało wszystkie obligatoryjne elementy wymienione w art. 124 § 1 kpa. Stosownie do art. 37 § 6 pkt 1 kpa w postanowieniu wskazywano, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, a w przypadku ustalenia, że w sprawie wystąpiła jedna z ww. instytucji dodatkowo określano, czy miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadkach, w których potwierdzone zostały zarzuty, Wojewódzki Inspektor, zgodnie z dyspozycją art. 36 § 6 pkt 2 kpa, każdorazowo w postanowieniu:

- zobowiązał organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin jej zakończenia,

jak również

- zarządził wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby – także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości działań organu w przyszłości.

¹⁵ Kontrolą nie objęto sprawy znak: P.771.9.9.2022 z uwagi na przekazanie akt do Najwyższego Sądu Administracyjnego w Warszawie w związku z wniesieniem przez Wojewódzkiego Inspektora skargi kasacyjnej.

Wszystkie postanowienia w przedmiocie rozpatrzenia sprawy beczynności organu lub sprawy przewlekłości postępowania wydane zostały przez osoby do tego uprawnione, tj.: Wojewódzkiego Inspektora bądź Naczelnika Wydziału Orzeczniczo – Prawnego działającego na podstawie oraz w granicach upoważnienia nadanego mu przez kierownika jednostki kontrolowanej.

[akta kontroli poz. 52 Arkusz 4]

Analiza ww. postępowań wykazała, że w 2 przypadkach, tj. sprawa znak: P.771.9.17.2022 i P.771.9.22.2022, postanowienia wydane zostały z przekroczeniem ustawowego terminu wskazanego w art. 37 § 5 kpa, który stanowi, że organ rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Nieznaczne naruszenie terminu sięgało odpowiednio 1 i 4 dni.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że kilkudniowe opóźnienia w załatwieniu spraw wynikało z uchybień pracownika prowadzącego postępowanie oraz z nagromadzenia się spraw na stanowisku pracy w związku z przebywaniem pracownika na urlopie.

Ww. nieprawidłowość skutkuje naruszeniem art. 37 § 5 kpa.

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość są pracownicy prowadzący postępowania oraz Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, jako osoba bezpośrednio je nadzorująca.

[akta kontroli poz. 19,21, 48 i 49]

3. Rozpatrywanie wniosków o wyłączenie organu na podstawie rozdziału 5 działu I kpa

W powyższym obszarze badaniu kontrolnemu podlegało 13 spraw w zakresie wyłączenia powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego i/lub jego pracowników z prowadzonych postępowań.

W oparciu o weryfikację dokumentacji udostępnionej podczas kontroli ustalono, że:

- w 11 przypadkach sprawa została załatwiona w formie postanowienia, które zawierało wszystkie obligatoryjne elementy wymienione w art. 124 § 1 kpa;
- w 2 przypadkach pisemnie poinformowano stronę o załatwieniu wniosku w ramach toczącego się postępowania odwoławczego zainicjowanego przez stronę;
- w przypadku wyłączenia – w trybie art. 25 § 1 pkt 1 kpa - powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, Wojewódzki Inspektor delegował swoje kompetencje na jeden z podległych organów, co było zgodne z art. 26 § 2 kpa;
- w przypadku wniosków o wyłączenie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego oraz jego pracowników rozpatrywano podanie w zakresie wyłączenia organu.

Strona 16 z 17

Natomiast w zakresie jego pracowników pouczano stronę, że organem właściwym w sprawie jest ich bezpośredni przełożony.

W zakresie tym nie stwierdzono nieprawidłowości, czy też uchybień.

[akta kontroli poz. 52 Arkusz 4]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Przestrzeganie terminów wydawania decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 35 § 3 kpa, a w przypadku niezafatwienia sprawy w terminie – niezwłoczne stosowanie procedury wynikającej z art. 36 § 1 kpa.
2. Organizowanie postępowań odwoławczych w taki sposób, aby pierwsza czynność w sprawie podejmowana była bez zbędnej zwłoki po otrzymaniu odwołania, a występujące okresy przerw między poszczególnymi czynnościami organu były niezależne od niego. Należy dołożyć wszelkich starań, aby ww. postępowania nie były prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do zafatwienia sprawy.
3. Doręczanie pism pełnomocnikowi w sytuacji, gdy strona ustanowiła pełnomocnika, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 40 § 2 kpa.
4. Zawieranie w decyzjach administracyjnych wszystkich jej obligatoryjnych elementów, w tym - zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 kpa - pouczenia strony o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach prawnych zrzeczenia się odwołania.
5. Zawieranie w zawiadomieniu o niezafatwieniu sprawy w terminie wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w art. 36 § 1 kpa, w tym pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.
6. Rozpatrywanie ponagleń na niezafatwienie sprawy administracyjnej w terminie zgodnie z dyspozycją art. 37 § 5 kpa, tj. w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

wz. **Wojewody Warmińsko-Mazurskiego**
Piotr Opaczewski
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

(podpisano podpisem elektronicznym)

Strona 17 z 17