



WK-I.1611.4.2024

Sprawozdanie z kontroli

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie¹ (dalej: PINB).

Przedmiot kontroli:

uproszczone postępowania legalizacyjne w zakresie samowoli budowlanych zakończone w latach 2021-2024.

Okres objęty kontrolą:

od 19 września 2020 r. do 3 września 2024 r.²

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

kontrola planowa w trybie uproszczonym, na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³ (dalej: ustawa o kontroli).

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

od 18 września 2024 r. do 1 października 2024 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Mariusz Myszka – od 1 kwietnia 2005 r. powołany na stanowisko⁴ Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie (dalej: Inspektor).

Skład zespołu kontrolującego:

Magdalena Wyka-Szczepańska – inspektor wojewódzki, kierownik zespołu kontrolującego,

Mariusz Hałasa – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego

Ewelina Szymczyk – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego.

¹ ul. 3 Maja 6, 83-400 Kościerzyna

² W tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

³ t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

⁴ akta kontroli str. 68

Informacje wstępne:

Kontrola została przeprowadzona na polecenie I Wicewojewody Pomorskiego w związku z sygnałami o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie uproszczonej legalizacji samowoli budowlanych w powiecie kościerskim w latach 2021-2024.

Uproszczone postępowanie legalizacyjne odnosi się do starych samowoli budowlanych, których realizacja została zakończona przynajmniej 20 lat temu. Celem ustawodawcy⁵ było zmniejszenie obaw właścicieli ww. obiektów budowlanych przed wysokimi opłatami legalizacyjnymi i wydaniem decyzji o rozbiórce, co za tym idzie: zachęcenie do uregulowania stanu prawnego i zwiększenie bezpieczeństwa, a służyć temu miała procedura pozbawiona nadmiernego formalizmu.

Postępowania administracyjne w przedmiocie uproszczonej legalizacji samowoli budowlanych prowadzone są przez PINB w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ (dalej: upb), które weszły w życie 19 września 2020 r., wprowadzone ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane i niektórych innych ustaw⁷ (dalej: ustawa zmieniająca) oraz w oparciu o ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (dalej: kpa).

W ramach przedmiotowej kontroli ocenie poddano działalność PINB w ww. zakresie pod kątem spełnienia przesłanki z art. 49f ust. 1 upb, że od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat.

PINB działa w oparciu o Regulamin Organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie z dnia 21 grudnia 2018 r.⁹ (dalej: regulamin), który określa wewnętrzną strukturę administracyjną oraz zasady organizacji pracy. Zgodnie z § 4 ust. 3 tiret pierwsze i drugie regulaminu Inspektor sprawuje nadzór nad działalnością inspekcyjną i postępowaniami administracyjnymi, natomiast z § 8 ust. 1 pkt 1 regulaminu wynika, iż do zakresu działania stanowisk do spraw inspekcji należy prowadzenie działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego.

Aktualnie za realizację kontrolowanych zadań odpowiada 4 pracowników¹⁰.

⁵ Druk nr 121: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121> [dostęp: 6 listopada 2024 r.]

⁶ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 471

⁸ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572

⁹ Zarządzenie nr 5/2018 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie, akta kontroli str. 58-67

¹⁰ zakresy czynności pracowników, akta kontroli str. 71-80

Na podstawie przedłożonych do kontroli spisów spraw¹¹ ustalono, że w okresie poddanym kontroli w PINB wydano 480 decyzji administracyjnych na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 upb. Próba do kontroli objęła 111 postępowań administracyjnych zakończonych ww. decyzjami o legalizacji:

- 1) 19 uproszczonych postępowań legalizacyjnych wskazanych przez I Wicewojewodę Pomorskiego na podstawie pisma Zastępcy Dyrektora Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych z 12 września 2024 r.¹²,
- 2) 92 losowo dobrane uproszczone postępowania legalizacyjne¹³.

Ustalenia:

1. Prowadzenie dokumentacji postępowań administracyjnych w zakresie uproszczonej legalizacji samowoli budowlanych

Dokumentacja przedłożona do kontroli była uporządkowana w oddzielnych teczkach aktowych, opatrzonych metrykami spraw, zawierających wszystkie akty administracyjne wydawane przez organ wraz ze zwrotnymi potwierdzeniami ich odbioru.

Dokumentacja nie była jednak kompletna. W toku kontroli stwierdzono:

- brak w aktach spraw stanowiących materiał dowodowy oryginałów dokumentów lub kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem, np. korespondencji wychodzącej lub wpływającej do urzędu dotyczącej nie jednego postępowania, lecz kilku (art. 76-76a kpa)¹⁴,
- załączanie do akt niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów, w tym protokołów, korespondencji czy wniosków z odrębnych postępowań administracyjnych (art. 76a § 2b kpa)¹⁵,

¹¹ spis spraw udostępniony Wojewodzie Pomorskiemu przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i zweryfikowany w PINB, akta kontroli str. 9-30

¹² akta kontroli str. 39-44

¹³ próba kontrolna, akta kontroli str. 45-49

¹⁴ np. sprawy: PINB.5161.164.2022.MK, akta kontroli str. 2633-2698, PINB.5161.165.2022.MK, akta kontroli str. 2699-2766, PINB.5161.166.2022.MK, akta kontroli str. 2767-2864, PINB.5161.167.2022.MK, akta kontroli str. 2865-2932, PINB.5161.192.2022.MK, akta kontroli str. 3052-3141, PINB.5161.193.2022.MK, akta kontroli str. 3142-3221, PINB.5140.221.2023.PS, akta kontroli str. 4112-4161, PINB.5140.242.2023.PS, akta kontroli str. 4187-4229, PINB.5140.266.2023.PS, akta kontroli str. 4269-4313, PINB.5140.272.2023.PS, akta kontroli str. 4314-4358, PINB.5140.310.2023.PS, akta kontroli str. 4435-4470

¹⁵ np. sprawy: PINB.5140.140.2023.AC, akta kontroli str. 3816-3891, PINB. 5161.60.2023.ZT, akta kontroli str. 4940-5001, PINB.5161.48.2023.AC, akta kontroli str. 4809-4868, PINB.5161.71.2023.PS, akta kontroli str. 5002-5061, PINB.5161.43.2023.AC, akta kontroli str. 4753-4808, PINB.5161.76.2022.AC, akta kontroli str. 2131-2184, PINB.5161.95.2022.MK, akta kontroli str. 2261-2316, PINB.5161.164.2022.MK, akta kontroli str. 2633-2698, PINB.5161.165.2022.MK, akta kontroli str. 2699-2766, PINB.5161.166.2022.MK, akta kontroli str. 2767-2864, PINB.5161.167.2022.MK, akta kontroli str. 2865-2932, PINB.5161.192.2022.MK, akta kontroli str. 3052-3141, PINB.5161.193.2022.MK, akta kontroli str. 3142-3221, PINB.5161.167.2023.PS, akta kontroli str. 3959-4003, PINB.5140.221.2023.PS, akta kontroli str. 4112-4161, PINB.5161.45.2021.MK, akta

- niedołączanie do akt spraw oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw (art. 33 § 3 kpa)¹⁶,
- brak potwierdzeń wnoszenia opłat skarbowych za złożenie pełnomocnictwa do każdego postępowania odrębnie (art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁷; dalej: uos)¹⁸.

Inspektor wyjaśnił¹⁹, że w aktach znajdują się kopie, gdyż oryginały dokumentów są częścią akt spraw kontrolnych, a brak potwierdzania za zgodność z oryginałem wynikał z nieuwagi pracowników. Jednocześnie Inspektor zapewnił, że więcej nie będzie to miało miejsca. Z kolei brak oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw i niedołączanie do akt potwierdzeń wnoszenia opłat skarbowych za złożenie pełnomocnictwa Inspektor tłumaczył niedoświadczaniem „nowego wdrażającego się pracownika”, „niedopatrzaniem osoby nadzorującej” i błędnym zrozumieniem przepisów uos, deklarując, że „sytuacja taka już nie ma miejsca”.

Powyższe wyjaśnienia nie zaprzeczają istnieniu nieprawidłowości w PINB we wskazanym zakresie, niemniej jednak przyjmuje się zapewnienia Inspektora o poprawie działań organu. Dokumentacja postępowań administracyjnych musi być uporządkowana i kompletna.

2. Czynności sprawdzające przed wszczęciem uproszczonego postępowania legalizacyjnego i zbieranie materiału dowodowego

Organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne w przypadku stwierdzenia budowy obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Zatem PINB przed wszczęciem postępowania

kontroli str. 983-1019, PINB.5161.47.2021.MK, akta kontroli str. 1020-1058, PINB.5161.65.2021.MK, akta kontroli str. 1142-1178, PINB.5161.68.2021.MK, akta kontroli str. 1179-1211

¹⁶ sprawy: PINB.5161.17.2021.MK, akta kontroli str. 708-752, PINB.5161.45.2021.MK, akta kontroli str. 983-1019, PINB.5161.47.2021.MK, akta kontroli str. 1020-1058, PINB.5161.65.2021.MK, akta kontroli str. 1142-1178, PINB.5161.68.2021.MK, akta kontroli str. 1179-1211, PINB.5161.164.2022.MK, akta kontroli str. 2633-2698, PINB.5161.166.2022.MK, akta kontroli str. 2767-2864, PINB.5161.167.2022.MK, akta kontroli str. 2865-2932, PINB.5161.193.2022.MK, akta kontroli str. 3142-3221, PINB.5161.234.2022.MK, akta kontroli str. 3584-3651, PINB.5140.242.2023.PS, akta kontroli str. 4187-4229, PINB.5140.140.2023.AC, akta kontroli str. 3816-3891, PINB.5161.60.2023.ZT, akta kontroli str. 4940-5001, PINB.5161.48.2023.AC, akta kontroli str. 4809-4868, PINB.5161.71.2023.PS, akta kontroli str. 5002-5061, PINB.5161.138.2022.MM-PS, akta kontroli str. 2567-2632

¹⁷ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2111

¹⁸ sprawy: PINB.5161.164.2022.MK, akta kontroli str. 2633-2698, PINB.5161.166.2022.MK, akta kontroli str. 2767-2864, PINB.5161.167.2022.MK, akta kontroli str. 2865-2932, PINB.5161.193.2022.MK, akta kontroli str. 3142-3221, PINB.5161.234.2022.MK, akta kontroli str. 3584-3651

¹⁹ pisma z 8 i 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6190-6192, 6207-6212

legalizacyjnego zobowiązany jest do weryfikacji głównej przesłanki zastosowania takiego trybu legalizacji, wskazanej w art. 49f ust.1 upb.

W toku kontroli ustalono, że w sprawach objętych próbą kontrolną czynności PINB dotyczące samowoli budowlanych były inicjowane wnioskiem właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego lub informacjami od Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego, Urzędu Gminy Kościerzyna, osób prywatnych.

Upb nie wskazuje formy weryfikacji wieku obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 49f ust. 1 upb.

Podanie roku zakończenia budowy ustawodawca przewidział jedynie w formularzu wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, o którym mowa w art. 53a ust. 4-5 upb.²⁰ Należy jednak zwrócić uwagę, że w ww. formularzu nie zawarto formuły oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 75 § 2 kpa).

W sprawach objętych kontrolą informacja o zakończeniu budowy podana była przez wnioskodawcę w formularzu wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, o którym mowa w art. 53a ust. 4-5 upb, albo została zaprotokołowana jako ustalenie kontroli. Wskazany powyżej sposób określania daty zakończenia budowy stanowił dla PINB jedyną (wyłączną) przesłankę do wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego w 73²¹ ze 111 spraw objętych próbą kontrolną.

²⁰ wzór formularza wniosku wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego z dnia 16 lutego 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 338)

²¹ sprawy: PINB.5161.181.2023.AC, akta kontroli str. 4004-4049, PINB.5140.273.2023.PS, akta kontroli str. 4359-4395, PINB.5140.261.2023.AC, akta kontroli str. 4230-4268, PINB.5140.35.2024.AC, akta kontroli str. 5842-5889, PINB.5140.306.2023.AC, akta kontroli str. 4396-4434, PINB.5140.230.2023.ZT, akta kontroli str. 4162-4186, PINB.5140.343.2023.AC, akta kontroli str. 4471-4502, PINB.5140.7.2024.PS, akta kontroli str. 5807-5841, PINB.5140.266.2023.PS, akta kontroli str. 4269-4313, PINB.5140.272.2023.PS, akta kontroli str. 4314-4358, PINB.5140.310.2023.PS, akta kontroli str. 4435-4470, PINB.5140.45.2024.PS, akta kontroli str. 5934-5970, PINB.5140.50.2024.AC, akta kontroli str. 5971-5997, PINB.5140.56.2024.AC, akta kontroli str. 5998-6024, PINB.5140.62.2024.AC, akta kontroli str. 6025-6050, PINB.5140.71.2024.PS, akta kontroli str. 6051-6076, PINB.5140.40.2024.PS, akta kontroli str. 5890-5933, PINB.5140.81.2024.AC, akta kontroli str. 6109-6151, PINB.5140.76.2024.AC, akta kontroli str. 6077-6108, PINB.5140.98.2024.PS, akta kontroli str. 6152-6187, PINB.5161.138.2023.AC, akta kontroli str. 5487-5528, PINB.5161.174.2023.PS, akta kontroli str. 5699-5758, PINB.5161.185.2023.PS, akta kontroli str. 5759-5806, PINB.5161.159.2023.PS, akta kontroli str. 5641-5698, PINB.5161.153.2023.PS, akta kontroli str. 5585-5640, PINB.5161.146.2023.PS, akta kontroli str. 5529-5584, PINB.5161.131.2023.ZT, akta kontroli str. 5428-5486, PINB.5161.54.2023.ZT, akta kontroli str. 4869-4939, PINB.5161.31.2023.PS, akta kontroli str.4643-4692, PINB.5161.119.2022.MK, akta kontroli, str. 2375-2440 PINB.5161.209.2022.AC, akta kontroli str. 3436-3479, PINB.5161.42.2023.PS, akta kontroli str. 4693-4752, PINB.5161.230.2022.AC, akta kontroli str. 3548-3583, PINB.5161.113.2023.AC, akta kontroli, str. 5154- 5267, PINB.5140.140.2023.AC, akta kontroli str. 3816-3891, PINB.5161.122.2023.PS, akta kontroli, str. 5372-5427, PINB.5161.60.2023.ZT, akta kontroli, str. 4940-5001, PINB.5161.48.2023.AC, akta kontroli, str. 4809-4868, PINB.5161.71.2023.PS, akta kontroli, str. 5002-5061, PINB.5161.189.2022.MK, akta kontroli str. 2993-3051,

Zgodnie z art. 81 ust. 4 upb organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych, a protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego. Udokumentowanie podejmowania czynności sprawdzających na podstawie uprawnień wynikających z powyższego przepisu oraz art. 81a upb jest w 35%²² akt spraw objętych próbą. W żadnym postępowaniu, które (zgodnie z przedstawioną do kontroli dokumentacją) inicjował właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, wnioskując o uproszczoną legalizację, a wniosek stanowił pierwszy dokument w aktach sprawy udostępnionych do kontroli, w aktach spraw nie ma potwierdzenia dokonania oględzin nieruchomości lub przesłuchań świadków.²³

PINB.5161.23.2022.AC, akta kontroli, str. 1453-1554, PINB.5161.93.2023.PS, akta kontroli str. 5062-5107, PINB.5161.94.2023.PS, akta kontroli str. 5108-5153, PINB.7744.46.2020.ZT, akta kontroli str. 158-196, PINB.7744.61.2020.MK, akta kontroli str. 517-556, PINB.5161.6.2021.MK, akta kontroli str. 557-595, PINB.5161.24.2021.MK, akta kontroli str. 753-782, PINB.5161.26.2021.MK, akta kontroli str. 783-809, PINB.5161.10.2021.ZT, akta kontroli str. 652-707, PINB.5161.30.2021.MK, akta kontroli str. 810-855, PINB.5161.33.2021.MK, akta kontroli str. 945-982, PINB.5161.82.2021.MK, akta kontroli str. 1318-1348, PINB.5161.45.2021.MK, akta kontroli str. 983-1019, PINB.5161.47.2021.MK, akta kontroli str. 1020-1058, PINB.5161.65.2021.MK, akta kontroli str. 1142-1178, PINB.5161.68.2021.MK, akta kontroli str. 1179-1211, PINB.5161.31.2021.ZT, akta kontroli str. 856-944, PINB.5161.7.2022.MK, akta kontroli str. 1384-1420, PINB.5161.80.2021.ZT, akta kontroli str. 1280-1317, PINB.5161.15.2022.AC, akta kontroli str. 1421-1452, PINB.5161.40.2022.ZT, akta kontroli str. 1724-1748, PINB.5161.41.2022.ZT, akta kontroli str. 1749-1773, PINB.5161.38.2022.MK, akta kontroli str. 1661-1689, PINB.5161.39.2022.MK, akta kontroli str. 1690-1723, PINB.5161.26.2022.AC, akta kontroli str. 1555-1595, PINB.5161.30.2022.MK, akta kontroli str. 1596-1627, PINB.5161.34.2022.MK, akta kontroli str. 1628-1660, PINB.5161.68.2022.AC, akta kontroli str. 1950-1986, PINB.5161.49.2022.AC, akta kontroli str. 1874-1911, PINB.5161.90.2022.MK, akta kontroli str. 2185-2216, PINB.5161.92.2022.MK, akta kontroli str. 2217-2260, PINB.5161.171.2022.MK, akta kontroli str. 2933-2992, PINB.5161.208.2022.MK, akta kontroli str. 3362-3435

²² w 39 na 111 spraw objętych próbą kontrolną udokumentowane podjęcie czynności kontrolnych

²³ sprawy: PINB.5140.215.2023.PS, akta kontroli str. 4050-4111, PINB.5161.181.2023.AC, akta kontroli str. 4004-4049, PINB.5140.221.2023.PS, akta kontroli str. 4112-4161, PINB.5140.273.2023.PS, akta kontroli str. 4359-4395, PINB.5140.261.2023.AC, akta kontroli str. 4230-4268, PINB.5140.35.2024.AC, akta kontroli str. 5842-5889, PINB.5140.306.2023.AC, akta kontroli str. 4396-4434, PINB.5140.230.2023.ZT, akta kontroli str. 4162-4186, PINB.5140.343.2023.AC, akta kontroli str. 4471-4502, PINB.5140.7.2024.PS, akta kontroli str. 5807-5841, PINB.5140.266.2023.PS, akta kontroli str. 4269-4313, PINB.5140.272.2023.PS, akta kontroli str. 4314-4358, PINB.5140.310.2023.PS, akta kontroli str. 4435-4470, PINB.5140.45.2024.PS, akta kontroli str. 5934-5970, PINB.5140.50.2024.AC, akta kontroli str. 5971-5997, PINB.5140.56.2024.AC, akta kontroli str. 5998-6024, PINB.5140.62.2024.AC, akta kontroli str. 6025-6050, PINB.5140.71.2024.PS, akta kontroli str. 6051-6076, PINB.5140.40.2024.PS, akta kontroli str. 5890-5933, PINB.5140.81.2024.AC, akta kontroli str. 6109-6151, PINB.5140.76.2024.AC, akta kontroli str. 6077-6108, PINB.5140.98.2024.PS, akta kontroli str. 6152-6187, PINB.5161.138.2023, akta kontroli str. 5487-5528, PINB.5161.174.2023.PS, akta kontroli str. 5699-5758, PINB.5161.185.2023.PS, akta kontroli str. 5759-5806, PINB.5161.159.2023.PS, akta kontroli str. 5641-5698, PINB.5161.153.2023.PS, akta kontroli str. 5585-5640, PINB.5161.119.2022.MK, akta kontroli, str. 2375-2440, PINB.5161.146.2023.PS, akta kontroli str. 5529-5584, PINB.5161.131.2023.ZT, akta kontroli str. 5428-5486, PINB.5161.54.2023.ZT, akta kontroli str. 4869-4939, PINB.5161.31.2023.PS, akta kontroli str. 4643-4692, PINB.5161.42.2023.PS, akta kontroli str. 4693-4752, PINB.5161.132.2022.MM-PS, akta kontroli str. 2501-2566, PINB.5161.209.2022.AC, akta kontroli str. 3436-3479, PINB.5161.230.2022.AC, akta kontroli str. 3548-3583, PINB.5161.75.2022.AC, akta

Poproszony o wyjaśnienia²⁴, czy w każdym przypadku pracownicy PINB przeprowadzają oględziny nieruchomości stanowiącej samowolę budowlaną i w jaki sposób PINB weryfikuje rok zakończenia budowy samowoli budowlanej wskazany oświadczeniem właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, Inspektor wyjaśnił²⁵, że uproszczone postępowania legalizacyjne „są oparte na materiale dowodowym dostarczonym przez osobę dokonującą legalizację obiektu”, a w ich trakcie – zgodnie z art. 49h ust. 1 pkt 2 upb – „organ nadzoru budowlanego sprawdza, czy z ekspertyzy technicznej (...) wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie (...), a nie opiera się na wynikach ewentualnej kontroli. (...) Rok zakończenia budowy jest przede wszystkim weryfikowany na podstawie zdjęć archiwalnych na stronie www.geoportal.gov.pl, w przypadku wątpliwości wzywamy o przedłożenie dokumentów świadczących o terminie zakończenia robót budowlanych np.: oświadczenia świadków o terminie zakończenia robót budowlanych, umowy, akt notarialny, faktury, opłaty podatku, mapy geodezyjne, fotografie itp.”

Należy nadmienić, że do akt spraw w większości przypadków nie są dołączane potwierdzenia weryfikacji umiejscowienia i roku budowy nieruchomości na stronie www.geoportal.gov.pl, np. w formie notatki służbowej czy wydruku zdjęć.²⁶ Nie stanowi to więc dowodu zarówno w rozumieniu potwierdzenia wykonania danej czynności, jak i części akt postępowania administracyjnego.

Literalnie upb nie zobowiązuje pracowników PINB do ww. czynności sprawdzających, niemniej jednak postępowania administracyjne regulowane są również przez przepisy prawa procesowego.

kontroli str. 1987-2090 PINB.5161.93.2023.PS, akta kontroli str. 5062-5107, PINB.5161.94.2023.PS, akta kontroli str. 5108-5153, PINB.7744.57.2020.AC, akta kontroli str. 438-516, PINB.5161.6.2021.MK, akta kontroli str. 557-595, PINB.5161.24.2021.MK, akta kontroli str. 753-782, PINB.5161.26.2021.MK, akta kontroli str. 783-809, PINB.5161.30.2021.MK, akta kontroli str. 810-855, PINB.5161.33.2021.MK, akta kontroli str. 945-982, PINB.7744.52.2020.AC, akta kontroli str. 197-437, PINB.5161.82.2021.MK, akta kontroli str. 1318-1348, PINB.5161.45.2021.MK, akta kontroli str. 983-1019, PINB.5161.47.2021.MK, akta kontroli str. 1020-1058, PINB.5161.7.2022.MK, akta kontroli str. 1384-1420, PINB.5161.15.2022.AC, akta kontroli str. 1421-1452, PINB.5161.38.2022.MK, akta kontroli str. 1661-1689, PINB.5161.39.2022.MK, akta kontroli str. 1690-1723, PINB.5161.30.2022.MK, akta kontroli str. 1596-1627, PINB.5161.34.2022.MK, akta kontroli str. 1628-1660, PINB.5161.61.2022.MK, akta kontroli str. 1912-1949, PINB.5161.90.2022.MK, akta kontroli str. 2185-2216, PINB.5161.92.2022.MK, akta kontroli str. 2217-2260

²⁴ pismo z 1 października 2024 r., akta kontroli str. 52

²⁵ pismo z 8 października 2024 r., akta kontroli str. 6190-6192

²⁶ na 111 spraw objętych próbą kontrolną potwierdzenie skorzystania z danych znajduje się w aktach 7 postępowań – sprawy: PINB.5161.75.2022.AC, akta kontroli str. 1987-2090, PINB.5161.6.2021.MK, akta kontroli str. 557-595, PINB.5161.65.2021.MK, akta kontroli str. 1142-1178, PINB.5161.68.2021.MK, akta kontroli str. 1179-1211, PINB.5161.15.2022.AC, akta kontroli str. 1421-1452, PINB.5161.3.2023.AC, akta kontroli str. 4529-4588, PINB.5161.217.2022.AC, akta kontroli str. 3498-3547

Zgodnie z art. 6 kpa organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Z drugiej strony zacytowany art. 80 kpa nie może być przywoływany jako jedyny.

Jedną z podstawowych zasad jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 kpa, w myśl której w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Ponadto art. 77 § 1 kpa zobowiązuje organ administracji publicznej, aby w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy. Z kolei art. 75 § 2 kpa precyzuje, że jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, odbiera się od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Tym samym opieranie się w toku postępowania administracyjnego na jednym dowodzie w postaci oświadczenia strony o roku zakończenia budowy, zawartego w protokole z oględzin lub we wniosku, o którym mowa w art. 53a ust. 4-5 upb, uniemożliwia stwierdzenie, że organ wywiązał się z obowiązku zawartego w art. 77 § 1 kpa.

W postępowaniach objętych próbą kontrolną widoczne są przykłady uchybienia ww. przepisom kpa:

- przyjmowanie oświadczeń składanych bez rygoru odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 75 § 2 kpa)²⁷,
- po otrzymaniu wniosku właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego nieprzeprowadzenie oględzin lub przesłuchań świadków czy zebrania dowodów w postaci np. zdjęć (art. 77 § 1 kpa)²⁸,
- nieprzeprowadzenie dodatkowych czynności sprawdzających w przypadku sprzeciwu wobec legalizacji obiektów wyrażanego przez gminę lub Wdzydzki Park Krajobrazowy, a także w przypadku sprzecznych dowodów, np. inny rok zakończenia budowy wskazywany przez stronę i świadków, zdjęcia ze strony internetowej www.geoportal.gov.pl zaprzeczające istnieniu obiektu budowlanego w okresie wskazanym przez właściciela lub zarządcę (art. 77 § 1 kpa)²⁹.

²⁷ z wyjątkiem oświadczenia, o którym mowa w art. 49g ust. 2 pkt 1 upb – wszystkie postępowania objęte próbą

²⁸ por. przypis 23

²⁹ sprawy: PINB.5161.192.2022.MK, akta kontroli str. 3052-3141, PINB.5161.193.2022.MK, akta kontroli str. 3142-3221, PINB.5140.242.2023.PS, akta kontroli str. 4187-4229, PINB.5140.35.2024.AC, akta kontroli str. 5842-5889

Inspektor wyjaśnił³⁰, że PINB działa na podstawie upb i „organ nie ma podstawy prawnej żądać od inwestorów (zarządców) budynków dodatkowych oświadczeń świadków, a tym samym uwarunkowania składania ich pod odpowiedzialnością karną”. Dodatkowe czynności (weryfikacja wewnętrzna, wezwanie do przedłożenia oświadczeń świadków, rozprawa administracyjna) podejmowane są jedynie w przypadku „wątpliwości” lub „gdy przynajmniej jedna ze stron postępowania złoży zdanie odrębne”. Należy jednak nadmienić, że w 4 sprawach z próby kontrolnej³¹ w aktach nie ma dokumentów świadczących o podjęciu przez organ ww. działań mimo zaistnienia wskazanych przez Inspektora przesłanek do weryfikacji.

Stanowisko w przedmiotowej kwestii czynności sprawdzających przed wszczęciem uproszczonego postępowania legalizacyjnego i zbierania materiału dowodowego zajął również Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Pomorski Inspektor), który 11 września 2024 r. wystosował pismo do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego Województwa Pomorskiego³², dotyczące zasad wszczynania i prowadzenia uproszczonego postępowania legalizacyjnego. Nie można pominąć faktu, że wytyczne Pomorskiego Inspektora zostały sformułowane w takiej formie po niemalże 4 latach obowiązywania znowelizowanych przepisów upb, niemniej jednak zostało podkreślone, że „przed formalnym wszczęciem z urzędu uproszczonego postępowania legalizacyjnego (...) organ nadzoru budowlanego powinien podjąć wstępne czynności wyjaśniające w celu zweryfikowania, czy w konkretnej sprawie występują przesłanki wszczęcia tego rodzaju postępowania”, a ustalenia powinny następować „wszelkimi środkami dowodowymi”. Do takich dowodów zaliczono kontrolę w terenie, załączniki do oświadczenia o terminie zakończenia robót budowlanych, np. oświadczenia świadków, umowy, akty notarialne, faktury, opłaty podatku, mapy geodezyjne, fotografie, zdjęcia lotnicze. Za najważniejszą kwestię uznano bowiem, cytując wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, ustalenie podstawowej przesłanki do przeprowadzenia uproszczonego postępowania legalizacyjnego, tj. stwierdzenia upływu 20 lat od powstania samowoli budowlanej już na wstępnym etapie postępowania, a nie w końcowym jego stadium, przy wydaniu decyzji merytorycznej.³³

Z kolei Inspektor wskazał³⁴, że ww. podstawowa przesłanka jest trudna do weryfikacji w sytuacji, gdy głównym i często jedynym źródłem daty powstania obiektu były zdjęcia archiwalne ze strony internetowej www.geoportal.gov.pl: „Strona ta posiada wielką niedogodność, że na początku zakresu suwaka czasu zdjęcia zmieniają się po prawie 10 latach. W okresie około 20 lat temu zmiana zdjęcia następuje około 1994 roku, a następnie około maja 2005. Tak więc ustawienie suwaka na 20 lat wstecz nie

³⁰ pisma z 8 i 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6190-6192, 6207-6212

³¹ por. przypis 29

³² akta kontroli str. 81-87

³³ tamże

³⁴ pismo z 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6207-6212

daje żadnej wiarygodnej odpowiedzi w przypadku braku obiektu na zdjęciu. Dopiero kontrola zdjęcia z 2005 roku świadczy, że obiekt powstał w okresie 1994-2005, a więc może ponad 20 lat temu. Dodatkowo zdjęcia umieszczone na >>geoportalu<< z przed 20 lat temu są tak mało czytelne, że w terenie leśnym praktycznie nic nie widać i na podstawie samych zdjęć nie podjąłbym się twierdzić, że 20 lat temu w jakimś tam zalesionym miejscu pod drzewami nie ma budynku.”

Ponownie należy podkreślić, że warunkiem wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego jest udokumentowanie źródłami dowodowymi, że budynek ma ponad 20 lat. Organ lub wnioskodawca musi zgromadzić i przedstawić w aktach dowody potwierdzające, że upłynął ten okres, aby postępowanie mogło zakończyć się decyzją legalizacyjną. Brak możliwości udowodnienia, że obiekt istnieje ponad 20 lat stanowi podstawę do odmowy wszczęcia postępowania lub jego umorzenia.

PINB powinien z większą starannością i wnikliwością prowadzić postępowanie wyjaśniające. Niewystarczające dokumentowanie wieku budynku, a tym samym stwierdzenia zaistnienia podstaw do wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego stanowiło działanie organu z naruszeniem prawa. Negatywna ocena tego aspektu musi zostać w tym miejscu podkreślona jako ocena działania generującego dalsze skutki finansowe i pozafinansowe.

Inspektor odniósł się również do kwestii poddawania w wątpliwość legalności dokonywanych legalizacji w trybie uproszczonym³⁵, podważając stanowisko stron wnoszących sprzeciw lub odrębne zdanie, że „skoro teren jest nieprzeznaczony pod zabudowę to właściciel nie ma prawa do podpisania oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” i mimo że „budynki były ewidentnie widoczne na zdjęciach geoportal”. Według Inspektora: „Wdzydzki Park Krajobrazowy pomimo wielu donosów, na podstawie których były prowadzone w/w postępowania był zupełnie nieprzygotowany do zmiany w prawie budowlanym wprowadzającej uproszczone postępowanie legalizacyjne. Nie posiadał i nadal nie posiada żadnej bazy fotograficznej lub inwentaryzacji zabudowy istniejącej na jego terenie. Jeśli przedstawiciele WPK posiadaliby wiedzę dotyczącą powstania w/w obiektów to pisaliby to tak właśnie oświadczenia i następnie składali zawiadomienie do prokuratury o prawdopodobnym składaniu fałszywych zeznań pod odpowiedzialnością karną do sprawy. Postępowanie prokuratorskie byłoby podstawą do zawieszenia postępowania.”³⁶

3. Wszczywanie uproszczonego postępowania legalizacyjnego

PINB wypełniał obowiązek wynikający z art. 10 § 1 kpa o zapewnieniu stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji

³⁵ tamże

³⁶ tamże

umożliwieniu im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Stosownie też do art. 61 § 4 kpa o wszczęciu postępowania PINB zawiadamiał osoby będące stronami w sprawie.

Zgodnie z art. 53a ust. 1 upb postępowania uregulowane w rozdziale 5b upb wszczyta się z urzędu. Jednocześnie jednak art. 49f ust. 2 upb wskazuje, że w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2 upb, uproszczone postępowanie legalizacyjne, o którym mowa w art. 49f ust. 1 upb, prowadzi się na żądanie właściciela lub zarządcy tego obiektu budowlanego.

W toku kontroli ustalono, że w 45 przypadkach³⁷ nieprawidłowo wszczęto postępowanie z urzędu zamiast wszczęcia postępowania na żądanie strony po zaistnieniu przesłanki z art. 49f ust. 2 upb, czyli w przypadku wpłynięcia wniosku o uproszczoną legalizację obiektu wybudowanego przed 1 stycznia 1995 r.

Należy nadmienić, że z analizy akt poddanych kontroli wynika, że w zawiadomieniu wynikającym z art. 61 § 4 kpa organ wskazuje tryb prowadzenia postępowania administracyjnego (z urzędu, na żądanie strony), ale nie zawsze ten sam tryb jest wskazany w postanowieniu lub decyzji w dalszym toku postępowania³⁸.

³⁷ sprawy: PINB.5161.234.2022.MK, akta kontroli str. 3584-3651, PINB.5161.29.2023.AC, akta kontroli str. 4589-4642, PINB.5140.35.2024.AC, akta kontroli str. 5842-5889, PINB.5140.230.2023.ZT, akta kontroli str. 4162-4186, PINB.5140.7.2024.PS, akta kontroli str. 5807-5841, PINB.5140.310.2023.PS, akta kontroli str. 4435-4470, PINB.5140.62.2024.AC, akta kontroli str. 6025-6050, PINB.5140.40.2024.PS, akta kontroli str. 5890-5933, PINB.5140.81.2024.AC, akta kontroli str. 6109-6151, PINB.5140.98.2024.PS, akta kontroli str. 6152-6187, PINB.5161.121.2023, akta kontroli str. 5268-5371, PINB.5161.113.2023.AC, akta kontroli str. 5154- 5267, PINB.5161.185.2023.PS, akta kontroli str. 5759-5806, PINB.5161.159.2023.PS, akta kontroli str. 5641-5698, PINB.5161.153.2023.PS, akta kontroli str. 5585-5640, PINB.5161.146.2023.PS, akta kontroli str. 5529-5584, PINB.5161.48.2023.AC, akta kontroli str. 4809-4868, PINB.5161.71.2023.PS, akta kontroli str. 5002-5061, PINB.5161.43.2023.AC, akta kontroli str. 4753-4808, PINB.5161.237.2022.AC, akta kontroli str. 3686-3765, PINB.5161.31.2023.PS, akta kontroli str. 4643-4692, PINB.5161.198.2022.MK, akta kontroli str. 3222-3285, PINB.5161.138.2022.MM-PS, akta kontroli str. 2567-2632, PINB.5161.132.2022.MM-PS, akta kontroli str. 2501-2566, PINB.5161.126.2022.MM-PS, akta kontroli str. 2441-2500, PINB.5161.119.2022.MK, akta kontroli str. 2375-2440, PINB.5161.112.2022.MK, akta kontroli str. 2317-2374, PINB.5161.43.2022.AC, akta kontroli str. 1774-1823, PINB.5161.44.2022.AC, akta kontroli str. 1824-1873, PINB.5161.95.2022.MK, akta kontroli str. 2261-2316, PINB.5161.42.2023.PS, akta kontroli str. 4693-4752, PINB.5161.23.2022.AC, akta kontroli str. 1453-1554, PINB.5161.230.2022.AC, akta kontroli str. 3548-3583, PINB.7141.37.2011.ZT, akta kontroli str. 88-157 PINB.7744.57.2020.AC, akta kontroli str. 438-516, PINB.7744.61.2020.MK, akta kontroli str. 517-556, PINB.5161.7.2021.MK, akta kontroli str. 596-651, PINB.5161.24.2021.MK, akta kontroli str. 753-782, PINB.5161.26.2021.MK, akta kontroli str. 783-809, PINB.5161.33.2021.MK, akta kontroli str. 945-982, PINB.5161.15.2022.AC, akta kontroli str. 1421-1452, PINB.5161.26.2022.AC, akta kontroli str. 1555-1595, PINB.5161.30.2022.MK, akta kontroli str. 1596-1627, PINB.5161.34.2022.MK, akta kontroli str. 1628-1660, PINB.5161.68.2022.AC, akta kontroli str. 1950-1986

³⁸ sprawy: PINB.5161.171.2022.MK, akta kontroli str. 2933-2992, PINB.5161.95.2023.ZT, akta kontroli str. 3766-3815, PINB.5140.230.2023.ZT, akta kontroli str. 4162-4186, PINB.7744.46.2020.ZT, akta kontroli str. 158-196, PINB.7744.61.2020.MK, akta kontroli str. 517-556, PINB.5161.6.2021.MK, akta kontroli str. 557-595, PINB.5161.7.2021.MK, akta kontroli str. 596-651, PINB.5161.24.2021.MK, akta kontroli str. 753-782, PINB.5161.26.2021.MK, akta kontroli str. 783-809, PINB.5161.30.2021.MK, akta

Inspektor wyjaśnił³⁹, że „zasadą jest wszczęcie z urzędu postępowania w przypadku posiadania przez organ informacji o samowoli budowlanej”, jednak nie odniósł się do kwestii niewszczywania przez PINB postępowań na wniosek strony po zaistnieniu przesłanki z art. 49f ust. 2 upb.

Własne stanowisko zawarł Pomorski Inspektor w piśmie z 11 września 2024 r.⁴⁰ Wskazał, że skoro art. 53a upb stanowi, że postępowania z rozdziału 5b upb są wszczynane z urzędu, to postępowania na podstawie art. 49f ust. 1 nie mogą zostać wszczęte na wniosek. Jeśli wniosek został złożony, a nie inicjuje postępowania zgodnie z upb, może stanowić dla organu „źródło informacji (sygnał) co do możliwości podjęcia postępowania z urzędu”. Zdaniem Pomorskiego Inspektora przepisy kpa i upb nie wskazują wprost, w jakiej formie organ nadzoru budowlanego powinien zająć stanowisko co do istnienia bądź nieistnienia podstaw do wszczęcia postępowania „z urzędu”, ale także konieczność zajęcia stanowiska z urzędu jest niezależna od kwestii ewentualnej odmowy wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego po otrzymaniu od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego „wniosku”, który nie dotyczy przypadku, o których mowa w art. 49f ust. 2 upb.

Jednocześnie Pomorski Inspektor podkreślił, że w przypadku obiektów budowlanych, których budowa została zakończona przed 1 stycznia 1995 r. lub w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie legalizacyjne, uproszczone postępowanie legalizacyjne prowadzi się na żądanie właściciela lub zarządcy tego obiektu budowlanego na podstawie art. 49f ust. 2 upb.⁴¹

W aktach spraw objętych próbą kontrolną nie znajdują się potwierdzenia, że PINB weryfikował, czy zaistniały inne przesłanki do niewszczywania uproszczonego postępowania legalizacyjnego:

- upływ terminu, o którym mowa w art. 49f ust. 1 upb, po dniu wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy, o którym mowa w art. 48 ust. 1 upb (art. 49f ust. 5 upb),
- postępowanie wszczęte i niezakończone przed 19 września 2020 r., czyli dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 25 ustawy zmieniającej),
- decyzja o nakazie rozbiórki wydana przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 32 ustawy zmieniającej).

kontroli str. 810-855, PINB.5161.33.2021.MK, akta kontroli str. 945-982, PINB.5161.50.2021.ZT, akta kontroli str. 1059-1141, PINB.5161.31.2021.ZT, akta kontroli str. 856-944, PINB.5161.80.2021.ZT, akta kontroli str. 1280-1317, PINB.5161.40.2022.ZT, akta kontroli str. 1724-1748, PINB.5161.41.2022.ZT, akta kontroli str. 1749-1773, PINB.5161.30.2022.MK, akta kontroli str. 1596-1627, PINB.5161.34.2022.MK, akta kontroli str. 1628-1660, PINB.5161.61.2022.MK, akta kontroli str. 1912-1949, PINB.5161.131.2023.ZT, akta kontroli str. 5428-5486, PINB. 5161.60.2023.ZT, akta kontroli str. 4940-5001, PINB.5161.54.2023.ZT, akta kontroli, str. 4869-4939, 7141.37.2011.ZT, akta kontroli, str. 88-157

³⁹ pismo z 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6207-6212

⁴⁰ akta kontroli str. 81-87

⁴¹ tamże

W kontrolowanej dokumentacji w 72% postanowień o obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych stosowano jedynie pouczenie z art. 32 ustawy zmieniającej, że nie można wszcząć uproszczonego postępowania legalizacyjnego w stosunku do obiektów budowlanych, do których wydano przed 1 stycznia 1995 r. decyzję o nakazie rozbiórki, a zatajenie tego faktu będzie prowadzić do wydania decyzji legalizacyjnej niezgodnie z prawem (art. 156 § 1 pkt 3 kpa)⁴².

Inspektor wyjaśnił⁴³, że weryfikowanie, czy nie toczyło się już postępowanie w sprawie danej samowoli budowlanej, odbywa się „na podstawie prowadzonych przez tutejszy organ rejestrów samowoli budowlanych (zarówno w wersji elektronicznej jak i papierowej). (...) Dodatkowo należy stwierdzić, że osoby prowadzące kontrole w PINB Kościerzyna od początku istnienia inspektoratu są nadal pracownikami PINB i posiadają pełną wiedzę w tym temacie. Również właściciel obiektu jest informowany, że zatajenie decyzji o nakazie rozbiórki i złożenie wniosku pomimo orzeczonego nakazu rozbiórki prowadzi do wydania decyzji legalizacyjnej niezgodnie z prawem (...)”.

4. Oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Zgodnie z art. 49g ust. 2 pkt 1 upb do dokumentów legalizacyjnych należy m.in. oświadczenie, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁴⁴ (dalej: oświadczenie PB-5).

⁴² brak pouczenia w sprawach: PINB.5161.95.2023.ZT, akta kontroli str. 3766-3815, PINB.5161.131.2023.ZT, akta kontroli str. 5428-5486, PINB.5161.60.2023.ZT, akta kontroli str. 4940-5001, PINB.5161.54.2023.ZT, akta kontroli str. 4869-4939, PINB.5161.43.2022.AC, akta kontroli str. 1774-1823, PINB.5161.44.2022.AC, akta kontroli str. 1824-1873, PINB.5161.76.2022.AC, akta kontroli str. 2091-2184, PINB.5161.23.2022.AC, akta kontroli str. 1453-1554, PINB.7744.46.2020.ZT, akta kontroli str. 158-196, PINB.7744.52.2020.AC, akta kontroli str. 197-437, PINB.7744.57.2020.AC, akta kontroli str. 438-516, PINB.7744.61.2020.MK, akta kontroli str. 517-556, PINB.5161.6.2021.MK, akta kontroli str. 557-595, PINB.5161.7.2021.MK, akta kontroli str. 596-651, PINB.5161.10.2021.ZT, akta kontroli str. 652-707, PINB.5161.17.2021.MK, akta kontroli str. 708-752, PINB.5161.24.2021.MK, akta kontroli str. 753-782, PINB.5161.26.2021.MK, akta kontroli str. 783-809, PINB.5161.30.2021.MK, akta kontroli str. 810-855, PINB.5161.31.2021.ZT, akta kontroli str. 856-944, PINB.5161.33.2021.MK, akta kontroli str. 945-982, PINB.5161.45.2021.MK, akta kontroli str. 983-1019, PINB.5161.47.2021.MK, akta kontroli str. 1020-1058, PINB.5161.50.2021.ZT, akta kontroli str. 1059-1141, PINB.5161.65.2021.MK, akta kontroli str. 1142-1178, PINB.5161.68.2021.MK, akta kontroli str. 1179-1211, PINB.5161.82.2021.MK, akta kontroli str. 1318-1348, PINB.5161.26.2022.AC, akta kontroli str. 1555-1595, PINB.5161.49.2022.AC, akta kontroli str. 1874-1911, PINB.5161.15.2022.AC, akta kontroli str. 1421-1452, PINB.5161.68.2022.AC, akta kontroli str. 1950-1986,

⁴³ pismo z 8 października 2024 r., akta kontroli str. 6190-6192

⁴⁴ Wzór ustalony rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 1170).

Oświadczenie PB-5 zostało złożone w każdym uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym objętym próbą kontrolną. Dodatkowo do akt większości spraw⁴⁵ załączano wypis z wykazu podmiotów i działek (lub informację o sprawdzeniu rejestru w formie notatki służbowej), który był podstawą ustalenia prawa własności nieruchomości gruntowej, na której posadowiony był obiekt budowlany objęty uproszczonym postępowaniem legalizacyjnym, jak również inne dokumenty mające zaświadczyć o prawie do dysponowania obiektem budowlanym, np. umowy dzierżawy obiektu. W przypadku, gdy obiekt objęty uproszczonym postępowaniem legalizacyjnym znajdował się na nieruchomości gruntowej będącej własnością innego podmiotu, właściciel gruntu stawał się stroną postępowania, o czym był zawiadamiany zgodnie z art. 10 § 1 kpa.

Należy wskazać, że oświadczenie PB-5 potwierdza prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, czyli obiektem budowlanym objętym uproszczonym postępowaniem legalizacyjnym. Natomiast nie stanowi o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością gruntową, na której ta samowola się znajduje. Co więcej: z przepisów prawa materialnego nie wynika obowiązek przedłożenia organowi nadzoru budowlanego dokumentu lub tytułu, z którego pochodzi prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, czyli obiektem objętym uproszczonym postępowaniem legalizacyjnym. Oznacza to możliwość legalizacji samowoli przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego na nieruchomości gruntowej będącej w posiadaniu innego podmiotu.

Inspektor, zapytany, w jaki sposób PINB weryfikuje prawo do dysponowania nieruchomością (gruntem oraz obiektem budowlanym), wyjaśnił⁴⁶, że „weryfikacja prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest oparta na oświadczeniu PB-5 składanym pod odpowiedzialnością karną przez osobę wnioskującą o legalizację”, a jeśli ta osoba nie jest właścicielem działki, to właścicielowi działki zapewnia się czynny udział w postępowaniu (art. 10 § 1 kpa), którego staje się stroną.

5. Wydawanie postanowień w ramach uproszczonego postępowania legalizacyjnego

W uproszczonych postępowaniach legalizacyjnych objętych próbą kontrolną PINB zgodnie z przepisami upb wydawał postanowienia:

- o obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych (art. 49g ust. 1 upb)⁴⁷,

⁴⁵ z wyjątkiem: PINB.5140.81.2024.AC, akta kontroli str. 6109-6151, PINB.5161.95.2023.ZT, akta kontroli str. 3766-3815, PINB.5140.343.2023.AC, akta kontroli str. 4471-4502, PINB.5161.185.2023.PS, akta kontroli str. 5759-5806, PINB.5161.131.2023.ZT, akta kontroli str. 5428-5486, PINB.5161.31.2023.PS, akta kontroli str.4643-4692, PINB.5161.3.2023.AC, akta kontroli str. 4529-4588, PINB.5161.198.2022.MK, akta kontroli str. 3222-3285, PINB.5161.95.2022.MK, akta kontroli, str. 2261-2316

⁴⁶ pismo z 8 października 2024 r., akta kontroli str. 6190-6192

⁴⁷ wszystkie sprawy

- o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie (art. 49h ust. 2 upb)⁴⁸.

Nie stwierdzono przesłanek do wydania postanowienia o bezzwłocznym zabezpieczeniu obiektu budowlanego lub jego części oraz usunięciu stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi (art. 49f ust. 3 upb).

W 1 przypadku⁴⁹ zamiast postanowienia o obowiązku usunięcia niekompletności w wyznaczonym terminie, wynikającego z art. 49h ust. 2 upb, PINB wystosował do stron zawiadomienie z art. 10 § 1 kpa, które odniosło tożsamy skutek w postaci uzupełnienia dokumentów legalizacyjnych.

Inspektor wyjaśnił⁵⁰, że działał „w celu zapewnienie stronom udziału w postępowaniu i jednoczesnym przypomnieniu o skończeniu się wyznaczonego umownie terminu”. Nie przyjmuje się powyższego wyjaśnienia, gdyż przepisy prawa przewidują inne czynności formalne PINB w przedmiotowym przypadku. Organ miał obowiązek sprawdzić kompletność dokumentów legalizacyjnych, a zwrócenie się do strony powinno mieć na celu żądanie uzupełnienia dokumentacji złożonej w terminie wskazanym wcześniejszym postanowieniem.

6. Wydawanie decyzji o legalizacji w ramach uproszczonego postępowania legalizacyjnego

Wszystkie uproszczone postępowania legalizacyjne objęte kontrolą zostały zakończone decyzją o legalizacji na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 upb.

W 8 przypadkach⁵¹ zaistniała przesłanka z art. 49i ust. 2 lit. a upb do wydania decyzji o rozbiórce, lecz decyzja o legalizacji została wydana mimo nieprzedłożenia dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie wskazanym w postanowieniu, o którym mowa w art. 49g ust. 1 upb.

Inspektor wyjaśnił⁵², że „organ stara się działać na korzyść petentów, a nie przeciwko nim”, a termin wyznaczony w postanowieniu „nie jest sztywno ustalony ustawą Prawo budowlane”. Inspektor powołał się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 26 kwietnia 2022 r.⁵³, który m.in. orzekł, że „termin na przedłożenie dokumentów w postępowaniach jest terminem procesowym i można go przedłużyć”. W PINB w przypadku niezłożenia dokumentów legalizacyjnych

⁴⁸ sprawa PINB.5161.95.2023.ZT, akta kontroli str. 3766-3815

⁴⁹ sprawa PINB.5140.261.2023.AC, akta kontroli str. 4230-4268

⁵⁰ pismo z 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6207-6212

⁵¹ sprawy: PINB.5161.166.2022.MK, akta kontroli str. 2767-2864, PINB.5161.208.2022.MK, akta kontroli str. 3362-3435, PINB.5140.261.2023.AC, akta kontroli str. 4230-4268, PINB.5140.306.2023.AC, akta kontroli str. 4396-4434, PINB.5140.230.2023.ZT, akta kontroli str. 4162-4186, PINB.5140.266.2023.PS, akta kontroli str. 4269-4313, PINB.5140.272.2023.PS, akta kontroli str. 4314-4358, PINB.5140.310.2023.PS, akta kontroli str. 4435-4470

⁵² pismo z 8 października 2024 r., akta kontroli str. 6190-6192

⁵³ SA/OI 173/22

w wyznaczonym terminie „strony postępowania są zawiadamiane o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych materiałów oraz możliwości zapoznania się z aktami sprawy i złożenia ewentualnego oświadczenia przed wydaniem decyzji rozbiórki”.

Przyjmuje się powyższe wyjaśnienia, gdyż organ wydał decyzje o legalizacji po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 49i ust. 1 pkt 1 upb, działając na korzyść strony w myśl art. 7a kpa i w myśl zasady pogłębiania zaufania z art. 8 kpa.

W 10 postępowaniach dokumenty legalizacyjne zawierały błędy formalne⁵⁴, a PINB nie wezwał właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego do ich usunięcia, co należy uznać za naruszenie obowiązków wynikających z art. 49h ust. 1 pkt 1 upb i art. 49h ust. 2 upb, a także art. 49i ust. 1 pkt 1 upb.

Inspektor przyznał, że są to niedopatrzania jego i pracowników.⁵⁵

W 1 przypadku⁵⁶ właściciel obiektu budowlanego zwrócił uwagę, że decyzja o legalizacji została wydana w oparciu o niewłaściwe dokumenty legalizacyjne (z innego postępowania), wnioskując o sprostowanie decyzji, a następnie przesyłając organowi właściwą geodezyjną inwentaryzację powykonawczą obiektu budowlanego. Z przedłożonych do kontroli akt sprawy wynika, że PINB nie sprawdził dokumentów legalizacyjnych (art. 49h upb) i postępowanie prowadzone na błędnym materiale dowodowym zakończył decyzją administracyjną, którą zmienił postanowieniem o sprostowaniu oczywistej omyłki w wymiarze budynku.

Inspektor wyjaśnił jedynie, że w przedmiotowym postępowaniu decyzja o legalizacji została wydana „na podstawie mapy inwentaryzacyjnej z dnia 29.11.2019 załączonej do ekspertyzy przez pełnomocnika”⁵⁷.

Z analizy akt kontroli wynika, że na ww. mapie nie uwidoczniono obiektu budowlanego, którego dotyczyło postępowanie legalizacyjne. Budynek ten jest nakreślony dopiero na mapie z 26 kwietnia 2023 r., przedłożonej przez stronę niemalże 3 miesiące po wydaniu decyzji ostatecznej. Przeczy to wymaganiom formalnym geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej zdefiniowanej w art. 3 pkt 14a upb i stanowiącej część dokumentów legalizacyjnych. Ponadto ekspertyza techniczna jest datowana na 15 grudnia 2022 r., a dokumenty legalizacyjne wpłynęły

⁵⁴ 1 wspólne oświadczenie PB-5 zamiast 2 odrębnych: sprawa PINB.5161.273.2023.PS, akta kontroli str. 4359-4395, PINB.5140.7.2024.PS, akta kontroli str. 5807-5841, PINB.5140.266.2023.PS, akta kontroli str. 4269-4313, PINB.5140.272.2023.PS, akta kontroli str. 4314-4358, PINB.5140.98.2024.PS, akta kontroli str. 6152-6187; brak daty złożenia oświadczenia PB-5: sprawa PINB.5161.165.2023.PS, akta kontroli str. 3892-3958, PINB.5140.7.2024.PS, akta kontroli str. 5807-5841, PINB.5140.98.2024.PS, akta kontroli str. 6152-6187; brak daty sporządzenia ekspertyzy technicznej: sprawa PINB.5140.343.2023.AC, akta kontroli str. 4471-4502, PINB.5161.242.2023.PS, akta kontroli str. 4187-4229, PINB.5140.76.2024.AC, akta kontroli str. 6077-6108; dokumenty legalizacyjne niezłożone w oryginałach: sprawa PINB.5161.166.2022.MK, akta kontroli str. 2767-2864

⁵⁵ pismo z 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6207-6212

⁵⁶ sprawa PINB.5161.167.2022.MK, akta kontroli str. 2865-2932

⁵⁷ pismo z 21 października 2024 r., akta kontroli str. 6207-6212

do PINB wcześniej – 9 grudnia 2022 r. Tym samym decyzja o legalizacji mogła w tym przypadku zostać wydana w oparciu o niewłaściwe dokumenty.

Stwierdzone nieprawidłowości:

1. W aktach spraw brak stanowiących materiał dowodowy oryginałów dokumentów lub kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem (art. 76-76a kpa).
2. Załączanie do akt niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów, w tym protokołów, korespondencji czy wniosków z odrębnych postępowań administracyjnych (art. 76a § 2b kpa).
3. Nietożączenie do akt spraw oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw (art. 33 § 3 kpa).
4. Brak potwierdzeń wnoszenia opłat skarbowych za złożenie pełnomocnictwa do każdego postępowania odrębnie (art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 uos).
5. Niepodejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 kpa, art. 77 § 1 kpa), w tym w 73 przypadkach niedokonanie w sposób wyczerpujący oceny spełnienia przesłanki z art. 49f ust.1 upb.
6. Przyjmowanie oświadczeń składanych bez rygoru odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 75 § 2 kpa).
7. W 45 przypadkach wszczęcie postępowania z urzędu zamiast na żądanie strony po zaistnieniu przesłanki z art. 49f ust. 2 upb.
8. W 1 przypadku niewydanie postanowienia o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie, wynikającego z art. 49h ust. 2 upb.
9. W 11 przypadkach wydanie decyzji administracyjnej mimo błędów formalnych w dokumentach legalizacyjnych.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest niewłaściwa interpretacja przepisów upb i kpa, uznanie wyższości przepisów prawa materialnego nad prawem procesowym, niewłaściwe sprawowanie nadzoru nad działalnością inspekcyjną i postępowaniami administracyjnymi przez Inspektora, brak właściwego nadzoru ze strony Pomorskiego Inspektora jako organu wyższego stopnia.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem przepisów upb i kpa.

Osoby odpowiedzialne: Inspektor, pracownicy wykonujący kontrolowane zadania.

Ocena kontrolowanej działalności: negatywna.

Zalecenia i wnioski:

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam:

1. Załączanie do akt spraw wszystkich materiałów dowodowych – oryginałów dokumentów lub kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem.
2. Dołączanie do akt spraw oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw.
3. Egzekwowanie od stron i dołączanie do akt spraw potwierdzeń wnoszenia opłat skarbowych za złożenie pełnomocnictwa do każdego postępowania odrębnie, a w przypadku spraw, w których takiego dowodu nie złożono, przekazanie informacji o tym fakcie organowi podatkowemu właściwemu w sprawie opłaty skarbowej.
4. Prowadzenie postępowań administracyjnych ze zwróceniem szczególnej uwagi na art. 7 kpa i art. 77 § 1 kpa – podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, wyczerpujące zbieranie i rozpatrywanie całego materiału dowodowego, z uwzględnieniem w szczególności, że brak dowodu, że upłynął 20-letni okres wskazany w art. 49f ust. 1 upb stanowi przesłankę negatywną, wykluczającą możliwość wydania decyzji o legalizacji w trybie uproszczonym.
5. Zasygnalizowanie organowi wyższego stopnia ewentualnej konieczności wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Inspektora w sprawach⁵⁸, w których stwierdzono naruszenie prawa w zakresie dokumentowania spełnienia przesłanki z art. 49f ust. 1 upb, dotyczącej roku zakończenia budowy.
6. Przyjmowanie oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.
7. Wszczynianie uproszczonych postępowań legalizacyjnych zgodnie z upb – w przypadku zajścia przesłanki z art. 49f ust. 2 upb wszczynanie postępowania na żądanie właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.
8. Stosowanie aktów administracyjnych przewidzianych przepisami upb, m.in. wydawanie postanowień na podstawie art. 49h ust. 2 upb w przypadkach przewidzianych przepisami upb.
9. Wnikliwe weryfikowanie dokumentów stanowiących podstawę wydania decyzji administracyjnej – dokonywanie rzetelnej analizy formalnej.

⁵⁸ por. przypis 21

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli proszę o przedstawienie **w terminie 60 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu**: informacji o sposobie wykonania wyżej wskazanych zaleceń, informacji o sposobie wykorzystania wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/podpisano elektronicznie/