



WK-I.1611.2.2025.KR

Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wejherowie¹ (dalej: PINB).

Przedmiot kontroli:

uproszczone postępowania legalizacyjne w zakresie samowoli budowlanych zakończone w latach 2023-2024.

Okres objęty kontrolą:

postępowania zakończone wydaniem decyzji o legalizacji w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r.

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

kontrola pozaplanowa w trybie zwykłym, na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² (dalej: ustawa o kontroli).

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli:

od 24 marca 2025 r. do 26 marca 2025 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Paweł Łukowski – od 1 marca 2018 r. pełniący obowiązki Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wejherowie³ (dalej: Inspektor).

Skład zespołu kontrolującego:

Karolina Richert – zastępca kierownika Oddziału Kontroli, kierownik zespołu kontrolującego,
Magdalena Wyka-Szczepańska – inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolującego.

¹ ul. Jana III Sobieskiego 304, 84-200 Wejherowo

² t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

³ akta kontroli str. 18

Informacje wstępne:

Uproszczone postępowanie legalizacyjne odnosi się do starych samowoli budowlanych, których realizacja została zakończona przynajmniej 20 lat temu. Celem ustawodawcy⁴ było zmniejszenie obaw właścicieli ww. obiektów budowlanych przed wysokimi opłatami legalizacyjnymi i wydaniem decyzji o rozbiórze, 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 budowlane⁵ (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 ustaw⁶.

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 Wejherowie z dnia 1 lutego 2023 r.⁷ (dalej: regulamin), który określa wewnętrzną strukturę oraz zasady organizacji pracy PINB. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 4 regulaminu do zakresu działania stanowiska ds. inspekcji należy w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych, natomiast Inspektor, w myśl § 4 ust. 2 pkt 2 sprawuje nad nimi nadzór.

Aktualnie za realizację kontrolowanych zadań odpowiada 6 pracowników⁸.

W piśmie z 14 marca 2025 r. Inspektor wskazał, że przeprowadzono szkolenie dla pracowników zajmujących się prowadzeniem postępowań legalizacyjnych.⁹

Na podstawie przedłożonego przez Inspektora wykazu postępowań¹⁰, w których wydano decyzję o legalizacji, ustalono, że **w latach 2023-2024 w PINB wydano 48 decyzji**

⁴ 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: 28 marca 2025 r.]

⁵ t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 471

⁷ zarządzenie nr 2/2023 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wejherowie z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Wejherowie, akta kontroli str. 19-25

⁸ pismo z 14 marca 2025 r., akta kontroli str. 2-9; zakresy czynności pracowników, akta kontroli str. 26-34

⁹ akta kontroli str. 2-9

¹⁰ pismo z 14 marca 2025 r., akta kontroli str. 2-9

administracyjnych¹¹ na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 upb. Próba do kontroli objęta **60% spraw, tj. 29 postępowań administracyjnych¹²** zakończonych ww. decyzjami o legalizacji.

Ustalenia:

1. Wszczywanie uproszczonego postępowania legalizacyjnego

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

Upb nie wskazuje sposobu 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 (dalej: wniosek PB-15), o którym mowa w art. 53a ust. 4-5 upb.¹³ Należy jednak zwrócić uwagę, że w ww. formularzu nie zawarto formuły oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, o której mowa w art. 75 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (dalej: kpa).

W sprawach objętych kontrolą informacja o dacie zakończenia budowy podana przez wnioskodawcę została zweryfikowana przez Inspektora w 4 na 29 spraw na podstawie dowodów przedstawionych przez wnioskodawcę lub uzyskanych przy okazji zapytania właściwych organów celem ustalenia, czy obiekt objęty legalizacją został zrealizowany samowolnie.

¹¹ Wykazano łącznie 57 spraw, jednakże liczbę tę należało skorygować ze względu na omyłkę w numeracji (pominięto numer 13) oraz wskazanie 8 spraw, w których decyzja została wydana w roku 2025.

¹² sprawy o znaku: PINB-I-7141/4/2023, PINB-I-7141/15/2023, PINB-II-7141/1/2023, PINB-II-7141/3/2023, PINB-III-7141/7/2023, PINB-III-7141/9/2023, PINB-III-7141/15/2023, PINB-IV-7141/4/2023, PINB-IV-7141/8/2023, PINB-IV-7141/14/2023, PINB-V-7141/5/2023, PINB-V-7141/11/2023, PINB-V-7141/14/2023, PINB-V-7141/17/2023, PINB-VI-7141/2/2023, PINB-VI-7141/3/2023, PINB-VII-7141/3/2023, PINB-VIII-7141/9/2023, PINB-IX-7141/15/2023, PINB-X-7141/6/2023, PINB-X-7141/8/2023, PINB-X-7141/17/2023, PINB.IV.5141.2.2024, PINB.IV.5141.4.2024, PINB.IV.5141.16.2024, PINB.V.5141.3.2024, PINB.VI.5141.3.2024, PINB.VIII.5141.2.2024, PINB.VIII.5141.4.2024

¹³ wzór formularza wniosku wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 338)

¹⁴ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572

W pozostałych 25¹⁵ na 29 kontrolowanych spraw informacja o dacie zakończenia budowy wykazana została wyłącznie przez wnioskodawcę we wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego lub widniała w innych dokumentach, których treść bazowała na oświadczeniu właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego (ekspertyza techniczna, dodatkowe oświadczenie wnioskodawcy).

Inspektor wyjaśnił¹⁶, że „Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wejherowie nie może zgodzić się z zarzutem, iż nie weryfikowano daty budowy obiektów budowlanych objętych postępowaniami dotyczącymi legalizacji uproszczonych. Organ nadzoru budowlanego będąc organem państwowym działa w oparciu oraz w granicach obowiązującego prawa. W odniesieniu do treści art. 49g ustawy z dnia 07-07-1994 r. Prawo budowlane stwierdzić należy, iż ustawodawca wskazał konkretnie jakie inwestor/właściciel ma obowiązek przedstawić organowi nadzoru budowlanego dokumenty, by można było pozytywnie rozstrzygnąć postępowanie dotyczące legalizacji uproszczonej obiektu budowlanego. Zgodnie z treścią art. 49g ust. 2 wyżej wskazanej ustawy do dokumentów legalizacyjnych, o których mowa w ust. 1, należą: 1) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2; 2) geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektu budowlanego; 3) ekspertyza techniczna sporządzona przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazująca, czy stan techniczny obiektu budowlanego: a) nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz b) pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Tym samym brak jest podstaw prawnych do stosowania wykładni rozszerzającej art. 49g ustawy Prawo budowlane. Sytuacja stosowania przez organy państwowe wykładni tego rodzaju w sposób dowolny, skutkowałaby przekroczeniem przez PINB Wejherowo posiadanych kompetencji, co bezpośrednio prowadzi do chaosu prawnego, a tym samym do łamania prawa. Analogicznie każdy przepis nakładający na inwestora/właściciela obiektu budowlanego określone obowiązki, organ dowolnie mógłby rozszerzyć np. żądając dokumentów do zakończenia budowy, które nie zostały przez ustawodawcę zawarte w treści art. 57 ustawy Prawo budowlane. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wejherowie wydając decyzje legalizacyjne opierał się na oświadczeniu właściciela oraz przedłożonej kompletnej dokumentacji – zgodnej z art. 49 ust. 2 wyżej wskazanej ustawy. W toku prowadzonych postępowań nie ujawniły się żadne dowody bądź strony, które mogłyby podważyć wiarygodność przedłożonych oświadczeń, z uwagi na to tutejszy organ nie miał podstaw uznać, że przedłożone oświadczenia są nieprawdziwe”.

¹⁵ sprawy o znaku: PINB-I-7141/4/2023, PINB-I-7141/15/2023, PINB-II-7141/1/2023, PINB-II-7141/3/2023, PINB-III-7141/7/2023, PINB-III-7141/9/2023, PINB-III-7141/15/2023, PINB-IV-7141/4/2023, PINB-IV-7141/8/2023, PINB-IV-7141/14/2023, PINB-V-7141/5/2023, PINB-V-7141/11/2023, PINB-V-7141/14/2023, PINB-V-7141/17/2023, PINB-VI-7141/2/2023, PINB-VI-7141/3/2023, PINB-VII-7141/3/2023, PINB-VIII-7141/9/2023, PINB-IX-7141/15/2023, PINB-X-7141/6/2023, PINB-X-7141/17/2023, PINB.IV.5141.4.2024, PINB.IV.5141.16.2024, PINB.VI.5141.3.2024, PINB.VIII.5141.2.2024

¹⁶ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień. Przepis art. 49f ust. 1 upb wprost wskazuje, że **uproszczone postępowanie legalizacyjne wszczyna się 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. Z tego przepisu wynika konieczność dokonania przez organ takiego ustalenia w sposób jednoznaczny już na wstępnym etapie procedowania sprawy. Przepis przywołany w wyjaśnieniach odnosi się do dokumentacji, którą przedstawia wnioskujący w przypadku, gdy stwierdzono już zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 49f ust. 1 upb i legalizacja uproszczona jest możliwa.

Prawidłowość takiego sposobu działania znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Przykładowo: w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 marca 2022 r. (IV SA/Po 46/22) wskazano, że „organ nadzoru budowlanego powinien zweryfikować, czy od zakończenia budowy poddanego legalizacji obiektu budowlanego upłynęło co najmniej 20 lat. Data zakończenia budowy kontrolowanego obiektu ma bowiem pierwszorzędne znaczenie dla wyboru rodzaju procedury legalizacyjnej w świetle mających zastosowanie w sprawie przepisów ustawy Prawo budowlane (...). Podstawowym dowodem w tym zakresie będzie oczywiście oświadczenie wnioskodawcy o terminie zakończenia robót budowlanych obiektu podlegającego legalizacji, do którego załącznikami byłyby dodatkowe dokumenty świadczące o terminie zakończenia robót budowlanych np.: oświadczenia świadków o terminie zakończenia robót budowlanych, umowy, akty notarialne, faktury, opłaty podatku, mapy geodezyjne, fotografie. Jeżeli przedstawione przez wnioskodawcę dowody nie pozwalałyby na jednoznacznie ustalenie daty zakończenia budowy obiektu budowlanego, ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii należałoby do organu nadzoru budowlanego (np. pozyskanie zdjęć lotniczych, czy przesłuchanie wnioskodawcy, czy świadków).”

W odniesieniu do kwestii ustalenia, czy budowa obiektu budowlanego lub jego części nastąpiła bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, w trakcie kontroli stwierdzono, że weryfikowano przedmiotowy aspekt we wszystkich kontrolowanych sprawach poza 3 postępowaniami¹⁷.

Inspektor wyjaśnił¹⁸, że w sprawach tych „na skutek niedopatrzenia prowadzącego postępowanie nie wystąpiono do właściwych organów o informacje. Powyższe postępowania zostaną niezwłocznie objęte ponowną analizą, mającą na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości”.

¹⁷ sprawy o znaku: PINB-I-7141/4/2023, PINB.IV.5141.16.2024, PINB-VII-7141/3/2023, akta kontroli str. 35-39, 86-89, 140-141

¹⁸ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

2. Prowadzenie 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)¹⁹,
- o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie (art. 49h ust. 2 upb)²⁰.

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).

Wniosek o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego składał we wszystkich 29 sprawach objętych kontrolą.

W 3 skontrolowanych przypadkach przyjęto jednak wniosek PB-15 bez podpisu osoby go składającej. Stanowi to naruszenie art. 63 § 3 kpa, zgodnie z którym podanie powinno być podpisane przez wnoszącego.

Inspektor wyjaśnił, że „pracownicy prowadzący sprawy nie zauważyli braku podpisu na wniosku”, a ponadto „wskazać należy, iż właściciele obiektów budowlanych oraz pełnomocnik (...) składając wniosek o legalizację uproszczoną złożyli własnoręczne podpisy pod oświadczeniami oraz pełnomocnictwem, co sugeruje, że treść wniosku o legalizację uproszczoną była zgodna z ich zamiarem”.

W 4 przypadkach²¹ przedmiotowe wnioski nie odpowiadały wzorowi formularza, o którym mowa w art. 53a ust. 4-5 upb i który obowiązuje od 1 lipca 2021 r.

Inspektor wyjaśnił²², że „przyjęto wniosek, który nie został złożony na wymaganym formularzu PB-15 z uwagi na fakt, iż spełniał wymogi formalne i jego przyjęcie nie miało żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy”.

Ustawodawca przewidział jednak wymagania dotyczące wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, „mając na względzie konieczność zapewnienia przejrzystości danych zamieszczanych przy jego wypełnianiu” (art. 53a ust 4 upb), a wnioski przyjmowane przez PINB nie na obowiązującym wzorze nie zawierały wszystkich elementów w nim przewidzianych.

Taki sam problem pojawił się w przypadku oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (dalej: oświadczenie PB-5), które

¹⁹ wszystkie sprawy

²⁰ sprawa o znaku PINB-III-7141/7/2023

²¹ sprawy o znaku: PINB-II-7141/1/2023, PINB-I-7141/4/2023, PINB-III-7141/15/2023, PINB-X-7141/6/2023, akta kontroli str. 44-49, 35-39, 77-79, 154-156,

²² pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

zgodnie z art. 49g ust. 2 pkt 1 upb należy do dokumentów legalizacyjnych i którego aktualny wzór obowiązuje od 1 lipca 2021 r.²³ W 3 postępowaniach objętych próbą kontrolną²⁴ przyjęto przedmiotowe oświadczenie na wcześniej obowiązującym formularzu B-3²⁵ lub napisane bez użycia jakiegokolwiek formularza.

Inspektor wyjaśnił²⁶: „W art. 49g ust. 2 Prawa budowlanego nie wskazuje się na jakim druku inwestor winien wykazać prawo do dysponowania nieruchomością. Druk B-3 zawiera wszystkie informacje, które zawarte są również w druku PB-5, nie miało to wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.”

Nie przyjmuje się powyższych wyjaśnień. Przepis art. 49g ust. 2 pkt 1 upb zawiera odesłanie do innego przepisu: „oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 upb”, a ten z kolei jest uzupełniony zapisami art. 32 ust. 5 pkt 2 upb i art. 32 ust. 6 upb. Ponownie zwraca się uwagę, że ustawodawca określił wzór wymaganego dokumentu (zgodnie z art. 32 ust. 5 pkt 2 upb), który „obejmuje w szczególności dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne informacje niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu” (art. 32 ust. 6 upb). Elementy oświadczenia PB-5 można znaleźć we wcześniej obowiązującym formularzu, niemniej jednak powinno stosować się do przepisów w aktualnym obiegu prawnym.

Nieprawidłowym było również:

- w 6 przypadkach²⁷ przyjęcie oświadczenia PB-5 nieopatrzonego datą jego sporządzenia,
- w 1 przypadku²⁸ przyjęcie wniosku PB-15 nieopatrzonego datą jego sporządzenia.

Inspektor wyjaśnił²⁹, że w przedmiotowych sprawach „za datę sporządzenia wniosku przyjęto datę złożenia wniosku do tutejszego organu, co nie miało znaczenia na rozstrzygnięcie prowadzonego postępowania administracyjnego”, a oświadczenia przyjęto bez daty ich sporządzenia, gdyż „przepis tego nie wymaga” i „za datę złożenia oświadczenia przyjęto datę złożenia wniosku”.

²³ 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)

²⁴ sprawy o znaku: PINB-V-7141/17/2023, PINB.IV.5141.16.2024, PINB.IV.5141.4.2024, akta kontroli str. 114-130, 86-89, 82-85

²⁵ wzór formularza wprowadzony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę (Dz. U. z 2016 r. poz. 1493)

²⁶ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

²⁷ sprawy o znaku: PINB-VIII-7141/9/2023, PINB-II-7141/1/2023, PINB-III-7141/7/2023, PINB-I-7141/4/2023, PINB-V-7141/5/2023, PINB-II-7141/3/2023, akta kontroli str. 149-153, 44-49, 60-74, 35-39, 103-108, 50-59

²⁸ sprawa o znaku PINB-V-7141/17/2023, akta kontroli str. 114-130

²⁹ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

Nie można przyjąć takiego wyjaśnienia, gdyż w pkt 4 oświadczenia PB-5 i w pkt 8 wniosku PB-15 są wymagane daty złożenia podpisu, jak również podpis osoby składającej oświadczenie lub wniosek.

W każdym uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym objętym próbą kontrolną zostało złożone oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W toku kontroli ustalono ponadto, że w postępowaniach objętych próbą kontrolną składano pozostałe dokumenty legalizacyjne wskazane w art. 49g ust. 2 upb, czyli geodezyjną inwentaryzację powykonawczą obiektu budowlanego oraz ekspertyzę techniczną sporządzoną przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazującą, czy stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi i pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Jednak w przypadku 2 spraw³⁰ dokumentacja ta nie została podpisana przez osobę wykonującą geodezyjną inwentaryzację powykonawczą.

Jak wynika z wyjaśnień Inspektora³¹: „geodezyjne inwentaryzacje powykonawcze przyjęte bez podpisu geodety zostały zweryfikowane przez tutejszy organ w Wydziale Geodezji Starostwa Powiatowego w Wejherowie, jednakże nie zostały sporządzone notatki służbowe w tym zakresie. Na dzień udzielania odpowiedzi notatki te zostały sporządzone przez inspektorów prowadzących w/w postępowania administracyjne”.

W poszczególnych przypadkach naruszenia przepisów upb lub kpa, związanych z procedurą składania wniosku o uproszczoną legalizację samowoli budowlanej lub dokumentów legalizacyjnych, Inspektor deklarował³² poprawienie nieprawidłowości. Jednak należy uznać, iż w opisanych przypadkach było prowadzone postępowanie i zostały wydane decyzje o uproszczonej legalizacji mimo błędów formalnych.

W toku kontroli stwierdzono ponadto w poszczególnych sprawach:

- niedołączenie do akt sprawy oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa (art. 33 § 3 kpa)³³,
- brak pełnomocnictwa dla osoby występującej w sprawie w imieniu strony bądź stron (art. 33 § 2 kpa) i wiążący się z tym brak wniesienia opłaty skarbowej za złożenie pełnomocnictwa (art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej³⁴; dalej: uos)³⁵,

³⁰ sprawy o znaku: PINB.IV.5141.16.2024, PINB.VIII.5141.2.2024, akta kontroli str. 86-89, 142-146

³¹ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

³² pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

³³ sprawa o znaku PINB-II-7141/3/2023

³⁴ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2111 ze zm.

³⁵ sprawa o znaku PINB-III-7141/7/2023

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

- załączanie do akt niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów, w tym dowodów potwierdzających wiek samowoli budowlanej (art. 76a § 2b kpa)³⁶.

Inspektor potwierdził³⁷, że w 1 przypadku złożono kserokopię pełnomocnictwa, jednak „inwestor został wezwany telefonicznie o przedłożenie oryginału pełnomocnictwa”, natomiast w drugim przypadku pełnomocnictwo nie zostało złożone i udostępniono dokumenty osobie niebędącej stroną postępowania, „mając na względzie interes wnoszących i umożliwienie stronom szybkiego uzupełnienia dokumentów”. Z kolei załączanie kopii niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem Inspektor tłumaczył³⁸ tym, że „nie miał możliwości potwierdzenia ich za zgodność z oryginałem”, gdyż „organ nadzoru budowlanego ma możliwość potwierdzenia za zgodność z oryginałem dokumentów które sam wytworzył bądź jeśli zostały przedłożone oryginały dokumentów”, a na podstawie art. 75 § 1 kpa dopuścił kopie dokumentów jako dowód w sprawie.

Nie przyjmuje się jednak tych wyjaśnień. Taki sposób działania organu stoi w sprzeczności z art. 6 kpa, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Zgodnie z art. 32 kpa strona może działać przez pełnomocnika, ale pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu (art. 33 § 2 kpa), a zgodnie z zapisami art. 33 § 3 kpa pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Natomiast przywołany w wyjaśnieniach Inspektora art. 75 § 1 kpa mówi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, a w szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Prawo stanowi, że dowodem są dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania albo organy jednostek organizacyjnych lub podmioty w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 kpa (art. 76 § 1-2 kpa). Tym samym prawo wymaga oryginałów dokumentów, dopuszczając: urzędowo poświadczony przez ww. organ lub podmiot odpis lub wyciąg (art. 76a § 1 kpa), odpis dokumentu poświadczony za zgodność z oryginałem przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym (art. 76a § 2 kpa), a także odpis dokumentu poświadczony (na żądanie strony) za zgodność z oryginałem przez upoważnionego pracownika organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem (art. 76a § 2b kpa).

³⁶ sprawy o znaku: PINB.IV.5141.2.2024, PINB-VIII-7141/9/2023, PINB-III-7141/7/2023, PINB-VI-7141/3/2023

³⁷ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

³⁸ pismo z 4 kwietnia 2025 r., akta kontroli str. 181-184

Stwierdzone nieprawidłowości:

- 1) nieweryfikowanie, czy od zakończenia budowy poddanego legalizacji obiektu budowlanego upłynęło co najmniej 20 lat, zgodnie z art. 49f ust. 1 upb – w 25 sprawach;
- 2) nieustalenie, czy budowa obiektu budowlanego lub jego części nastąpiła bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, zgodnie z art. 49f ust. 1 upb – w 3 sprawach;
- 3) prowadzenie postępowania w oparciu o dokumentację niespełniającą wymogów formalnych, tj. formularz wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego niezgodny z wzorem w 4 sprawach, wniosek PB-15 bez podpisu osoby go składającej w 3 sprawach i bez daty złożenia podpisu w 1 sprawie, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane niezgodne z wzorem w 3 sprawach, oświadczenie PB-5 bez daty złożenia podpisu w 6 sprawach (wzory określone w rozporządzeniach wynikających z art. 53a ust. 4 upb i art. 32 ust. 5 pkt 2 upb w zw. z art. 49g ust. 2 pkt 1 upb oraz art. 63 § 3 kpa);
- 4) załączanie do akt niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów, w tym dowodów potwierdzających wiek samowoli budowlanej (art. 76a § 2b kpa) – w 4 sprawach;
- 5) niedołączenie do akt sprawy oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa (art. 33 § 3 kpa) – w 1 sprawie;
- 6) umożliwienie działania w sprawie osobie bez pełnomocnictwa udzielonego na piśmie lub zgłoszonego do protokołu i w związku z tym niewymaganie wniesienia opłaty skarbowej za złożenie pełnomocnictwa (art. 33 § 2 kpa, art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 uos) – w 1 sprawie.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów upb i kpa, nierzetelność w prowadzeniu spraw, niedopatrzenie pracownika.

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:

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

- 1) wydawanie decyzji o legalizacji w ramach uproszczonego postępowania legalizacyjnego po wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego z jednoznacznym stwierdzeniem, że zostały spełnione przesłanki określone w art. 49f ust. 1 upb, w szczególności, że od zakończenia budowy poddanego legalizacji obiektu budowlanego upłynęło co najmniej 20 lat,
- 2) dokonanie analizy spraw, w których nie weryfikowano, czy od zakończenia budowy poddanego legalizacji obiektu budowlanego upłynęło co najmniej 20 lat, pod kątem rozważenia możliwości wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności wydanej decyzji przez organ wyższego stopnia i podjęcie odpowiednich działań;
- 3) prowadzenie postępowania w oparciu o dokumentację spełniającą wymogi formalne, w szczególności zwrócenie uwagi na konieczność posiadania w aktach spraw:
 - wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na aktualnych wzorach i wypełnionych w sposób kompletny,
 - pełnomocnictwa w przypadku działania strony przez pełnomocnika, za wyjątkiem sytuacji określonej w art. 33 § 4 kpa, i w odpowiedniej formie, tj. w oryginale lub w formie urzędowo poświadczonego odpisu, wraz z potwierdzeniem wniesienia opłaty skarbowej za złożenie pełnomocnictwa,
 - dokumentu w oryginale lub w formie odpisu poświadczonego za zgodność z oryginałem;
- 4) przeszkolenie pracowników z zakresu kpa oraz upb.

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, w tym o wynikach analizy, o której mowa w zaleceniu nr 2.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/

Wydział Kontroli

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 368, e-mail: wk@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>