



WK-I.1611.1.2025.KR

Wystąpienie pokontrolne

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kartuzach¹ (dalej: PINB).

Przedmiot kontroli:

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

Okres objęty kontrolą:

postępowania zakończone wydaniem decyzji o legalizacji od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2024 r.

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli:

kontrola planowa 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 10 lutego 2025 r. do 14 lutego 2025 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Krzysztof Nowak – od 1 kwietnia 2000 r. powołany na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kartuzach³ (dalej: Inspektor).

Skład zespołu kontrolującego:

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

¹ ul. Kościuszki 26, 83-300 Kartuzy

² t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224

³ akta kontroli str. 53

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 rozbiórcze, 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 Kartuzach z dnia 2 lipca 2012 r.⁷ (dalej: regulamin), który określa organizację wewnętrzną, strukturę organizacyjną i zakres zadań PINB. Zgodnie z § 7 pkt. 3 regulaminu do zadań wspólnych PINB należy w szczególności rozpatrywanie spraw indywidualnych należących do zakresu działania Inspektora, natomiast Inspektor, w myśl § 4 ust. 3 pkt 2 sprawuje nadzór nad postępowaniami administracyjnymi.

Aktualnie za realizację kontrolowanych zadań odpowiada 7 pracowników⁸.

W piśmie z 30 stycznia 2025 r. Inspektor wskazał, że szkolenia w przedmiotowym zakresie przeprowadzone były przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w Warszawie, a następnie przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku.⁹

Na podstawie przedłożonego przez Inspektora wykazu postępowań¹⁰, w których wydano decyzję o legalizacji, ustalono, że **w latach 2021-2024 w PINB wydano 279 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: 20 lutego 2025 r.]

⁵ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 471

⁷ Zarządzenie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kartuzach z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie: Regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kartuzach, akta kontroli str. 68-77

⁸ pisma z 25 lutego 2025 r. i 6 marca 2025 r., akta kontroli str. 382-388, 393-424; zakresy obowiązków pracowników, akta kontroli str. 54-67

⁹ akta kontroli str. 5-16

¹⁰ pismo z 30 stycznia 2025 r., akta kontroli str. 5-16

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>

administracyjnych¹¹ na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 upb. Próba do kontroli objęta **20% spraw, tj. 56 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.

W sprawach objętych kontrolą informacja o dacie zakończenia budowy podana przez wnioskodawcę została zweryfikowana przez Inspektora w 34 na 56 spraw na podstawie

¹¹ Wykazano łącznie 283 sprawy, jednakże liczbę tę należało skorygować ze względu na omyłkę w numeracji (w roku 2022 pominięto numer 10). Ponadto wskazano 2 sprawy, w których decyzja została wydana w roku 2020 oraz w roku 2025, a także 1 sprawę, która nie dotyczyła legalizacji uproszczonej.

¹² sprawy o znaku: PINB.5170.122.2020.AL, PINB.5170.132.2020.ZS, PINB.5140.141.2020.AL, PINB.5170.154.2020.MP, PINB.5170.3.2021.MW, PINB.5170.16.2021.MP, PINB.5170.26.2021.PR, PINB.5170.39.2021.MP, PINB.5170.53.2021.AK, PINB.5170.68.2021.MW, PINB.5170.90.2021.MP, PINB.5170.109.2021.AL, PINB.5170.123.2021.AK, PINB.5170.147.2021.AL, PINB.5170.164.2021.AL, PINB.5170.170.2021.AL, PINB.5170.176.2021.PR, PINB.5170.184.2021.PR, PINB.5170.203.2021.ZS, PINB.5170.13.2022.AL, PINB.5170.18.2022.AL, PINB.5170.33.2022.MP, PINB.5170.41.2022.AL, PINB.5170.51.2022.PR, PINB.5170.67.2022.AL, PINB.5170.93.2022.AL, PINB.5170.103.2022.AL, PINB.5170.117.2022.MP, PINB.5170.128.2022.PR, PINB.5170.138.2022.AL, PINB.5170.145.2022.MP, PINB.5170.159.2022.MP, PINB.5170.170.2022.AL, PINB.5170.180.2022.AL, PINB.5170.188.2022.MP, PINB.5170.195.2022.AL, PINB.5170.8.2023.AK.PR.AL, PINB.5170.32.2023.AL, PINB.5170.43.2023.AL, PINB.5170.55.2023.AK.MP, PINB.5170.107.2023.AL, PINB.5170.127.2023.PR, PINB.5170.147.2023.2024.PP, PINB.5170.166.2023.AL, PINB.5170.179.2023.MP, PINB.5170.193.2023.MP, PINB.5170.208.2023.MP, PINB.5170.219.2023.AL, PINB.5140.4.2024.AL, PINB.5140.17.2024.ZS, PINB.5140.34.2024.TS, PINB.5140.43.2024.DW, PINB.5140.58.2024.ZS, PINB.5140.69.2024.PP, PINB.5140.76.2024.AL, PINB.5140.117.2024.MP

¹³ 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)

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>

dowodów przedstawionych przez wnioskodawcę lub zebranych przez organ. Zauważyć jednak należy, że w 5 sprawach¹⁴ takim dokumentem było oświadczenie sąsiada, sołtysa albo innej osoby (z akt nie wynika, kim ta osoba jest i skąd posiada wiedzę na temat roku zakończenia budowy), złożone przez wnioskodawcę.

Inspektor wyjaśnił¹⁵, że „zgodnie z przepisem artykułu 75 § 1 Kpa „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny” natomiast §2 art. 75 Kpa stanowi, iż „Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio”. W sprawach (...) za wiarygodne dowody uznano oświadczenia wnioskodawców, sąsiadów oraz sołtysa (osoba zaufania publicznego), gdyż potwierdzały one jedynie datę wskazaną we wniosku oraz w ekspertyzie technicznej sporządzonej przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane”.

Ze względu na konieczność dokonania jednoznacznego ustalenia, czy od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat, wskazuje się, że w przypadku, kiedy nie ma innych dowodów poza przedmiotowymi oświadczeniami, organ powinien skorzystać z możliwości, jaką daje przesłuchanie tych osób jako świadków, gdyż wiąże się z tym odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań (art. 83 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶; dalej: kpa).

W pozostałych 22¹⁷ na 56 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 (m.in. ekspertyza techniczna, akt notarialny, dodatkowe oświadczenie wnioskodawcy).

Inspektor wyjaśnił¹⁸, że „w 2020 r. ustawodawca znacznie zliberalizował procedurę legalizacji samowoli budowlanych powstałych ponad dwadzieścia lat temu. Nowelizacja ustawy prawo budowlane, dała właścicielom obiektów wzniesionych bez pozwolenia na budowę możliwość

¹⁴ sprawy o znaku: PINB.5170.107.2023.AL, PINB.5170.195.2022.AL, PINB.5170.32.2023.AL, PINB.5140.4.2024.AL, PINB.5170.145.2022.MP, akta kontroli str. 241-245, 278-287, 290-295, 304-319, 350-355

¹⁵ pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

¹⁶ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572

¹⁷ sprawy o znaku: PINB.5140.141.2020.AL, PINB.5170.53.2021.AK, PINB.5170.109.2021.AL, PINB.5170.184.2021.PR, PINB.5170.90.2021.MP, PINB.5170.208.2023.MP, PINB.5170.147.2023.2024.PP, PINB.5170.203.2021.ZS, PINB.5170.147.2021.AL, PINB.5170.170.2021.AL, PINB.5170.16.2021.MP, PINB.5170.159.2022.MP, PINB.5170.13.2022.AL, PINB.5170.67.2022.AL, PINB.5170.122.2020.AL, PINB.5170.128.2022.PR, PINB.5170.188.2022.MP, PINB.5170.18.2022.AL, PINB.5170.41.2022.AL, PINB.5170.138.2022.AL, PINB.5170.180.2022.AL, PINB.5140.69.2024.PP

¹⁸ pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

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>

legalizacji samowoli budowlanych. Dzięki tym przepisom, o ile inwestor dostarczy dokumenty legalizacyjne enumeratywnie wymienione w art. 49g ust. 2 ustawy Prawo budowlane, organ po sprawdzeniu ich kompletności, bez dodatkowych formalności, wydaje decyzję legalizacyjną. Organ nie może żądać od inwestora innych, wykraczających poza ustalony przez ustawodawcę katalog, dokumentów. Mają na uwadze powyższe w 2020 r. oraz częściowo w 2021 r. tut. organ nadzoru wydając decyzje legalizacyjne opierał się wyłącznie na dokumentach przedłożonych przez inwestora, w tym również na oświadczeniach wnioskodawców o dacie zakończenia robót budowlanych uznając je za wiarygodne i nie mając podstaw sądzić, iż oświadczenia te są fałszywe, tym bardziej, że w czasie postępowania nie ujawniły się dowody lub strony, które kwestionowałyby lub podważały wiarygodność oświadczeń składanych przez wnioskodawcę. Obowiązujące wówczas i obecnie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, oparte są na domniemaniu prawdziwości oświadczeń stron, a przepisy prawa budowlanego, literalnie określały jakie dokumenty strona zobowiązana jest przedłożyć wraz z wnioskiem. Obecnie rok zakończenia budowy jest weryfikowany głównie na podstawie zdjęć archiwalnych dostępnych na stronie www.geoportal.gov.pl oraz dowodów przedłożonych przez właściciela tj. zdjęcia, faktury, opłaty podatku od nieruchomości czy oświadczenia świadków. W sytuacji kiedy właścicielem obiektu budowlanego podlegającego uproszczonej legalizacji nie jest inwestor tylko kolejny już nabywca bardzo często brak jest możliwości udowodnienia, że obiekt istnieje ponad 20 lat. W tym przypadku głównym i często jedynym źródłem daty powstania obiektu były zdjęcia archiwalne dostępne na stronie www.geoportal.gov.pl co jednak często nie daje odpowiedzi, w którym roku powstał dany obiekt, gdyż w okresie ok. 20 lat zmiana zdjęcia następuje w 1994 r. a następnie około 2005 r. co daje nam przedział czasowy 1994-2005. Bardzo często zamieszczane na tej stronie zdjęcia są nieczytelne. W takich sytuacjach sprawy były rozstrzygane na korzyść obywatela - wnioskodawcy poprzez przyjmowanie podawanych dat budowy za wiarygodne. W przypadkach, w których w wyniku weryfikacji podawanych przez właścicieli dat zakończenia budowy okazało się, że przedmiotowe obiekty powstały później niż 20 lat temu PINB w Kartuzach, pomimo wcześniej wydanych decyzji legalizacyjnych, wznowił postępowania i wyznaczył kontrolę w terenie celem ponownego przeanalizowania sprawy."

Z powyższych wyjaśnień wynika, że organ w okresie objętym kontrolą zmienił sposób postępowania w zakresie weryfikacji daty zakończenia budowy obiektu. Wynika to również z dokumentacji znajdującej się w kontrolowanych sprawach. W ostatnich dwóch latach (2023-2024) organ nie zweryfikował w tym zakresie 4 na 25 spraw objętych kontrolą.

O pozytywnym kierunku zmian świadczy również, że w części postępowań znajdują się wezwania organu skierowane do wnioskodawców o przedłożenie dowodów potwierdzających, że od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat, gdyż – jak się w nich wskazuje – jest to istotne dla prowadzonego postępowania.

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>

Nie można się jednak zgodzić, że wcześniejsze postępowanie również było właściwe. 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 powyższego wynika, że organ dokonuje takiego ustalenia w sposób jednoznaczny już na wstępnym etapie procedowania sprawy.

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).”

Zauważyć należy, że w 4 z 56 kontrolowanych spraw¹⁹ po wydaniu decyzji o legalizacji organ dokonał weryfikacji na mapach archiwalnych na stronie www.geoportal.gov.pl i ustalił, że budynek pojawia się na mapach później²⁰ niż wskazali wnioskodawcy. W konsekwencji w styczniu i lutym 2025 r. wydał postanowienia o wznowieniu z urzędu postępowania administracyjnego w tych sprawach na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Występowanie takich sytuacji potwierdza, że konieczne jest, by organ nie bazował jedynie na oświadczeniu wnioskodawcy w tym zakresie.

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

¹⁹ sprawy o znaku: PINB.5170.109.2021.AL, PINB.5170.184.2021.PR, PINB.5170.18.2022.AL, PINB.5170.41.2022.AL, akta kontroli str. 127-134, 163-170, 190-198, 206-213

²⁰ odpowiednio: w 2016 r., w okresie 2005-2010, w 2016 r., w 2021 r.

2 postępowaniami²¹. W jednej ze spraw Inspektor wyjaśnił, że „zweryfikowano, czy budowa obiektu nastąpiła samowolnie poprzez analizę rejestrów w organie aab, jednakże nie sporządzono notatki służbowej co na chwilę obecną zostało dokonane”, w drugiej natomiast wskazał, że przesyła notatkę służbową, w której potwierdzono, że budynek mieszkalny jednorodzinny został zrealizowany samowolnie²². Na udokumentowanie podjętych czynności Inspektor przedstawił notatki²³ sporządzone przez zastępcę Inspektora, które potwierdzają jedynie, że informację o tym, że budowa obiektu nastąpiła samowolnie, pozyskano w rozmowie telefonicznej z pracownikiem wydziału budownictwa Starostwa Powiatowego w Kartuzach w lutym 2025 r., a więc już po zakończeniu tych postępowań. Z tego względu należy uznać, że w trakcie postępowania administracyjnego nie badano, czy zaistniała przedmiotowa przesłanka umożliwiająca prowadzenie postępowania, o której mowa w art. 49f ust.1 upb, gdyż nie znajduje to potwierdzenia w kontrolowanych aktach.

Zauważyć również należy, że w 2 sprawach²⁴ weryfikacja przedmiotowej kwestii nie wynikała z akt przedłożonych do kontroli, jednakże Inspektor wyjaśnił, że fakt zrealizowania samowolnie obiektu objętego legalizacją został potwierdzony w innym postępowaniu administracyjnym i przedstawił stosowne pisma Starosty Kartuskiego i wyrok sądu. W tym miejscu wskazać należy na potrzebę zachowania dbałości w dokumentowaniu spraw.

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)²⁵,
- o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie (art. 49h ust. 2 upb)²⁶.

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).

²¹ sprawy o znaku: PINB.5170.43.2023.AL, PINB.5170.147.2021.AL

²² pisma z 25 lutego 2025 r. i 6 marca 2025 r., akta kontroli str. 382-388, 393-424

²³ pismo z 6 marca 2025 r., akta kontroli str. 393-424

²⁴ sprawy o znaku: PINB.5170.219.2023.AL, PINB.5170.67.2022.AL

²⁵ sprawy o znaku: PINB.5170.117.2022.MP, PINB.5170.128.2022.PR, PINB.5170.145.2022.MP, PINB.5170.195.2022.AL, PINB.5140.117.2024.MP, PINB.5140.69.2024.PP, PINB.5140.34.2024.TS, PINB.5140.58.2024.ZSz, PINB.5140.76.2024.AL, PINB.5140.166.2023.AL, PINB.5170.132.2020.ZS, PINB.5170.176.2021.PR, PINB.5170.55.2023.AK/MP, PINB.5170.179.2023.MP, PINB.5170.193.2023.MP, PINB.5170.208.2023.MP, PINB.5170.147.2023.PP, PINB.5170.127.2023.PR, PINB.5170.43.2023.AL, PINB.5170.219.2023.AL, PINB.5170.107.2023.AL, PINB.5170.32.2023.AL, PINB.5170.16.2021.MP, PINB.5170.8.2023.AK, PINB.5140.17.2024ZSz, PINB.5140.43.2024.DW, PINB.5140.4.2024.AL

²⁶ sprawa o znaku PINB.5170.68.2021.MW

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>

Wniosek o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego składał we wszystkich 56 sprawach objętych kontrolą. W 21 przypadkach²⁷ przedmiotowe wnioski nie odpowiadały wzorowi formularza, o którym mowa w art. 53a ust. 4-5 upb i który obowiązywał od 1 lipca 2021 r.

Inspektor wyjaśnił²⁸, 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 zgodnie z art. 49g ust. 2 pkt 1 upb należy do dokumentów legalizacyjnych i którego aktualny wzór obowiązuje od 1 lipca 2021 r.²⁹ W 2 postępowaniach objętych próbą kontrolną³⁰ przyjęto przedmiotowe oświadczenie na wcześniej obowiązującym formularzu B-3³¹.

Inspektor wyjaśnił³²: „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.”

Ponownie zwraca się uwagę, że ustawodawca określił wzór wymaganego dokumentu (art. 32 ust. 5 pkt 2 upb), który „obejmuje w szczególności dane osobowe lub nazwę inwestora oraz

²⁷ sprawy o znaku: PINB.5170.123.2021.AK, PINB.5170.109.2021.AL, PINB.5170.164.2021.AL, PINB.5170.90.2021.MP, PINB.5170.55.2023.AK/MP, PINB.5170.127.2023.PR, PINB.5170.107.2023.AL, PINB.5170.147.2021.AL, PINB.5170.170.2021.AL, PINB.5170.159.2022.MP, PINB.5170.170.2022.AL, PINB.5170.13.2022.AL, PINB.5140.43.2024.DW, PINB.5170.33.2022.MP, PINB.5170.51.2022.PR, PINB.5170.128.2022.PR, PINB.5170.188.2022.MP, PINB.5170.18.2022.AL, PINB.5170.93.2022.AL, PINB.5170.138.2022.AL, PINB.5170.195.2022.AL, akta kontroli str. 135-140, 127-134, 147-152, 121-126, 298-303, 320-325, 304-319, 141-146, 155-158, 246-263, 264-271, 172-189, 366-369, 199-205, 214-220, 232-236, 275-277, 190-198, 223-225, 237-240, 278-287

²⁸ pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

²⁹ 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)

³⁰ sprawy o znaku: PINB.5170.90.2021.MP, PINB.5170.51.2022.PR, akta kontroli str. 121-126, 214-220

³¹ 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)

³² pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

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.

Uchybieniem jest również w 3 skontrolowanych przypadkach³³ przyjęcie oświadczenia PB-5 nieopatrzonych datą jego sporządzenia.

Inspektor wyjaśnił³⁴, że „przepis tego nie wymaga”, a „za datę złożenia oświadczenia przyjęto datę złożenia wniosku”.

Nie można przyjąć takiego wyjaśnienia, gdyż w pkt 4 oświadczenia PB-5 jest wymagana data złożenia podpisu.

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

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 – za wyjątkiem 3 spraw³⁵, w których zamiast wymaganej dokumentacji powykonawczej znajdowały się mapy do celów projektowych. Ponadto w przypadku 3 kolejnych spraw³⁶ dokumentacja ta nie została podpisana przez osobę wykonującą geodezyjną inwentaryzację powykonawczą.

Jak wynika z wyjaśnień Inspektora³⁷: „w sprawach nr PINB.5170.53.2021.AK, PINB.5170.109.2021.AL, PINB.5170.154.2020.MP omyłkowo przyjęto geodezyjną inwentaryzację powykonawczą bez podpisu wykonawcy. Na chwilę obecną zostało to zweryfikowane w wydz. Geodezji Starostwa Powiatowego w Kartuzach, który potwierdził wykonanie map przez uprawnionych geodetów, które zostały złożone elektronicznie.” Natomiast „w sprawach nr PINB.5170.141.2020.AL, PINB.5170.147.2021 oraz PINB.5140.17.2024 zamiast geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej przyjęto mapę

³³ sprawy o znaku: PINB.5170.195.2022.AL, PINB.5140.34.2024.TS, PINB.5140.166.2023.AL, akta kontroli str. 278-287, 362-365, 334-337

³⁴ pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

³⁵ sprawy o znaku: PINB.5170.141.2020, PINB.5170.147.2021, PINB.5140.17.2024, akta kontroli str. 81-88, 141-146, 356-361

³⁶ sprawy o znaku: PINB.5170.154.2020.MP, PINB.5170.53.2021.AK, PINB.5170.109.2021.AL, akta kontroli str. 93-95, 112-117, 127-134

³⁷ pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

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>

do celów projektowych, która zawiera wszystkie niezbędne informacje oraz została przyjęta do zasobu geodezyjnego Starostwa Powiatowego w Kartuzach.”

Należy zauważyć, iż zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁸ w obiegu prawnym funkcjonują dwie osobne definicje mapy do celów projektowych oraz geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych. Taki stan rzeczy wyraźnie wskazuje na inne przeznaczenie przedmiotowych dokumentów i nie mogą one być stosowane zamiennie. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż w opisanych przypadkach decyzje o uproszczonej legalizacji zostały wydane mimo braków formalnych.

W toku kontroli stwierdzono ponadto w poszczególnych sprawach:

- niedołączanie do akt spraw oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw (art. 33 § 3 kpa)³⁹,
- brak potwierdzeń wnoszenia opłat skarbowych za złożenie pełnomocnictwa do każdego postępowania odrębnie lub od każdego wnioskodawcy z osobna (art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁰; dalej: uos)⁴¹,
- załączanie do akt niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów stanowiących dowody potwierdzające wiek samowoli budowlanej (art. 76a § 2b kpa)⁴².

Inspektor wyjaśnił⁴³, że „przyjęto pełnomocnictwo, w którym opłata została uiszczona przez 1 osobę, pomimo że składały je 2 osoby przez niedopatrzenie pracownika prowadzącego sprawę” oraz że „złożona została ta sama opłata za pełnomocnictwo z uwagi na fakt, że obie sprawy dot. tego samego pełnomocnika, który otrzymał umocowanie do reprezentowania w sprawie osoby będącej właścicielem zarówno obiektu w jednej jak i drugiej sprawie usytuowanych na tej samej działce.” Poinformował także o podjętych działaniach mających na celu uiszczenie brakujących opłat.

Inspektor wyjaśnił również⁴⁴, że niedołączanie do akt spraw oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw związane jest z „liberalizacją Prawa budowlanego w zakresie przyjmowania kopii dokumentów”. Nie przyjmuje się jednak tego wyjaśnienia.

³⁸ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

³⁹ sprawy o znaku: PINB.5170.176.2021.PR, PINB.5140.76.2024.AL

⁴⁰ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2111 ze zm.

⁴¹ sprawy o znaku: PINB.5170.26.2021.PR, PINB.5170.147.2023.PP, PINB.5170.195.2022.AL, PINB.5170.18.2022.AL, PINB.5170.13.2022.AL, akta kontroli str. 102-109, 326-333, 278-287, 178-189, 106-109

⁴² sprawy o znaku: PINB.5170.55.2023.AK/MP, PINB.5170.179.2023.MP, PINB.5170.193.2023.MP, PINB.5140.17.2024.ZSz, PINB.5170.117.2022.MP, PINB.5170.103.2022.AL, PINB.5170.195.2022.AL, PINB.5140.34.2024.TS, PINB.5140.58.2024.ZSz, PINB.5140.76.2024.AL, PINB.5140.166.2023.AL

⁴³ pisma z 25 lutego 2025 r. i 6 marca 2025 r., akta kontroli str. 382-388, 393-424

⁴⁴ pismo z 25 lutego 2025 r., akta kontroli str. 382-388

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>

Taki sposób działania organu stoi w sprzeczności z zapisami art. 33 § 3 kpa, zgodnie z którym pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa.

Załączanie kopii niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem Inspektor także tłumaczył⁴⁵ tym, że „obecnie ustawodawca w Prawie budowlanym dopuszcza przyjmowanie kopii dokumentów czego przykładem jest art. 57 ust. 1 pkt 6a oraz art. 57 ust. 1c Prawa budowlanego”. Ponadto stwierdził, że „bardzo często przedkładane były kopie dokumentów wobec czego brak było możliwości potwierdzenia za zgodność z oryginałem”, a organ „ma możliwość potwierdzenia za zgodność z oryginałem jedynie dokumentów, które sam wytworzył bądź przedłożone zostały oryginały dokumentów”. Ponownie należy wskazać, że przepisy kpa nakładają obowiązek przedkładania oryginałów dokumentów lub poświadczonych odpisów dokumentów. Upb dopuszcza posługiwanie się kopiami dokumentów, ale wyłącznie wymienionych w cytowanych powyżej przepisach i nie można rozszerzyć tej możliwości na prowadzenie całej dokumentacji uproszczonego postępowania legalizacyjnego.

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 22 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 2 sprawach;
- 3) wydanie decyzji mimo błędów formalnych w dokumentach legalizacyjnych, tj. braku przedłożenia przez wnioskodawcę geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 2 upb – w 3 sprawach;
- 4) prowadzenie postępowania w oparciu o dokumentację niespełniającą wymogów formalnych, tj. formularz wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego niezgodny z wzorem w 21 sprawach, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane niezgodne z wzorem w 2 sprawach, oświadczenie PB-5 niekompletne w 3 sprawach;
- 5) załączanie do akt niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów stanowiących dowody potwierdzające wiek samowoli budowlanej (art. 76a § 2b kpa) – w 11 sprawach;

⁴⁵ tamże

- 6) niedołączanie do akt spraw oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw (art. 33 § 3 kpa) – w 2 sprawach;
- 7) brak potwierdzeń wnoszenia opłat skarbowych za złożenie pełnomocnictwa do każdego postępowania odrębnie lub od każdego wnioskodawcy z osobna (art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 uos) – w 5 sprawach.

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

Skutkiem powyższych nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem przepisów upb i kpa, wznowienie z urzędu poszczególnych postępowań.

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:
 - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektu budowlanego podpisanej przez wykonawcę,
 - wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na aktualnych wzorach,
 - pełnomocnictwa w oryginale lub w formie urzędowo poświadczonego odpisu,
 - potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej za złożenie pełnomocnictwa do każdego postępowania odrębnie lub od każdego wnioskodawcy z osobna,

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>

- dokumentu w oryginale lub w formie odpisu poświadczonego za zgodność z oryginałem;

4) przeszkolenie pracowników z zakresu kpa, upb oraz uos.

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>