

**WIELKOPOLSKI
WOJEWÓDZKI INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

WIK.7730.1.2024.RA

Poznań, dnia 17 września 2024 r.
doręczenie za pomocą platformy e-PUAP

Pani
Alicja Śniegocka
Starosta Kępiński
ul. Kościuszki 5
63-600 Kępno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W związku z przeprowadzoną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (w trybie zwykłym) kontrolą administracji architektoniczno-budowlanej Starosty Kępińskiego, zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 224) przedstawiam niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kontrolę, w dniach 8 maja- 7 czerwca 2024 r., przeprowadził zespół kontrolny stworzony z osób upoważnionych przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w składzie:

- 1) kierownik zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu (na podstawie upoważnienia nr 14/2024 z dnia 29 kwietnia 2024 r.);
- 2) starsza specjalistka w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu (na podstawie upoważnienia nr 15/2024 z dnia 29 kwietnia 2024 r.);

Celem kontroli była ocena realizacji ustawowych zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej wykonywanych w pierwszej instancji w zakresie przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń tymczasowych obiektów budowlanych niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbioru lub przeniesienia w inne miejsce - w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2023 r., a zapisu o jej przeprowadzeniu dokonano w książce kontroli Starostwa Powiatowego w Kępnie.

Starosta Kępiński, Pani Alicja Śniegocka, działając jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, wykonuje kontrolowane zadania przy pomocy Wydziału Architektury i Budownictwa,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-11-54, fax 61-854-18-34, e-mail: winb-pn@poznan.uw.gov.pl

Data wpływu: 2024-09-18
Nr dokumentu: RKP.2024.23014
Podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu: 2024-09-19
Wynik weryfikacji: poprawny
Podpis:

Starostwa Powiatowego w Kępnie. Powyższe wynika z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kępnie¹. Do dnia 2 maja 2024 r. funkcję Starosty pełnił Pan Robert Kieruzal. Za prawidłową realizację zadań będących w zakresie danego Wydziału odpowiada Naczelnik Wydziału- Pan Jerzy Dobrzyński. W kontrolowanym okresie w ww. Wydziale zatrudnionych było od 5 do 6 pracowników (wraz z Naczelnikiem). Projekt wystąpienia pokontrolnego został wystosowany w dniu 8 sierpnia 2024 r. W przypisanym terminie nie wniesiono do jego treści ewentualnych zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego, budowa tymczasowych obiektów budowlanych niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce - w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu (do 19 września 2020 r.: art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Niniejsza kontrola dotyczy obiektów zgłoszonych w oparciu o powyższe przepisy i w dalszej części opracowania nazywane będą obiektami tymczasowymi.

I. Dokonane ustalenia i ocena

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego **ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami**² działalność organu administracji architektoniczno-budowlanej - Starosty Kępińskiego, w zakresie przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń tymczasowych obiektów budowlanych niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce - w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

Na ocenę końcową składa się 5 poddanych kontroli obszarów, z których:

- 1) prawidłowość przyjmowania przez organ skontrolowanych zgłoszeń **oceniono negatywnie**;
- 2) przekazywanie właściwym organom przyjętych zgłoszeń, wydanych decyzji oraz postanowień **oceniono pozytywnie z uchybieniami**;
- 3) prowadzenie rejestru zgłoszeń w zakresie obiektów tymczasowych **oceniono pozytywnie z uchybieniami**;
- 4) działanie organu w zakresie weryfikacji rozbiórki/ przeniesienia obiektu **oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami**;
- 5) prawidłowość czynności dotyczących egzekucji dotyczącej rozbiórki/ przeniesienia obiektów tymczasowych- odstąpiono od oceny ze względu na brak stosownej próby do kontroli.

¹ Uchwały nr 121.VI.2020 z dnia 24 marca 2020 r., nr 278.VI.2021 z dnia 23 listopada 2021 r., nr 510/VI.2024 z dnia 9 stycznia 2024 r. Zarządu Powiatu Kępińskiego w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kępnie;

² W czterostopniowej skali ocen: pozytywnej, pozytywnej z uchybieniami, pozytywnej z nieprawidłowościami, negatywnej.

Jak wynika z danych przekazanych w tabeli przez Kontrolowanego do Starostwa Powiatowego w Kępnie wpłynęło odpowiednio:

- w roku 2020- 26 zgłoszeń obiektów tymczasowych,
- w roku 2021- 19 zgłoszeń,
- w roku 2022- 15 zgłoszeń
- w roku 2023 - 17 zgłoszeń.

Czynności kontrolne wykazały jednak, że powyższe dane nie zostały przygotowane w sposób rzetelny- o czym będzie mowa poniżej (w punkcie nr 3).

Kontroli poddano wskazanych 39 zgłoszeń obiektów tymczasowych (na 77 wykazanych zgłoszeń tj. blisko 51%).

W przypadku 3 zgłoszeń³ organ wydał decyzję sprzeciwu. Natomiast w 1 sytuacji⁴ Inwestor wycofał zgłoszenie. Pozytywnie rozpatrzono zatem 35 wśród skontrolowanych zgłoszeń.

Weryfikacja przedstawionych akt zgłoszeń prowadzi do następujących wniosków.

1. Negatywnie ocenia się działalność kontrolowanego Organu w zakresie prawidłowości przyjmowania zgłoszeń dotyczących obiektów tymczasowych.

Wśród 38 z 39 (tj. z wyjątkiem jednej sprawy⁵) przyjętych zgłoszeń zdaniem Kontrolujących organ dokonał błędnej kwalifikacji obiektu. W sprawach tych zgłoszone obiekty nie spełniały kryteriów by zaliczyć je do obiektów tymczasowych. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego muszą to być obiekty przewidziane do przeniesienia lub rozbiórki w określonym terminie (nie później niż 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu) i jednocześnie nie mogą być połączone trwale z gruntem. Taka interpretacja przepisu jest przedstawiana w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. Ponadto w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowno- administracyjnego cecha "trwałego połączenia z gruntem" sprowadza się do posadowienia obiektu budowlanego na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym mogącym go zniszczyć lub spowodować przemieszczenie lub przesunięcie w inne miejsce (por. wyrok NSA z 21 grudnia 2021 r., II OSK 125/19; wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., II OSK 697/18). O tym, czy dany obiekt budowlany jest trwale związany z gruntem decyduje nie tylko metoda i sposób związania go z gruntem, lecz także sama wielkość takiego obiektu, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagające zapewnienia jego stabilizacji (por. wyrok NSA z 27 października 2021 r., II OSK 3707/18; wyrok NSA z 27 maja 2021 r., II OSK 2549/18; wyrok NSA z 20 sierpnia 2020 r., II OSK 1630/18). Zdaniem Kontrolujących właśnie ww. 38 zgłoszeń dotyczy obiektów, które powinny być zakwalifikowane jako trwale połączone z gruntem. W konsekwencji organ winien wnieść sprzeciw wobec otrzymanych zgłoszeń (w formie decyzji). Brak działania w zakresie poprawnej weryfikacji złożonego zgłoszenia i jednocześnie kwalifikacji zgłaszanego obiektu **oceniono jako nieprawidłowość.**

W złożonych wyjaśnieniach Kontrolowany wskazał: „*Nie wprowadzono żadnych wewnętrznych regulacji co do zasady kwalifikowalności obiektów tymczasowych ponieważ jasno to wynika z art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego co to jest obiekt tymczasowy. Sprawy rozpatrywano zgodnie ze złożonym wnioskiem i dokumentacją w której jednoznacznie wnioskodawca określał czego*

³ Sprawy znak: AB.6743.180.2021, AB.6743.810.2021, AB.6743.410.2023;

⁴ Sprawa znak: AB.6743.244.2020;

⁵ Sprawa znak: AB.6743.244.2020

dotyczy zgłoszenie. Zgodnie z art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego tymczasowy obiekt budowlany to obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe oraz przenośne wolno stojące maszty antenowe”. Jak wyżej wskazano obiekt podlegający regulacji art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego musi także być niepołączony trwale z gruntem co w badanych przypadkach nie wystąpiło. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 27 lipca 2023 r., sygn. akt: II SA/Łd 348/23: „Aby obiekt należał do kategorii pozwalającej zaliczyć go do wyjątków, których wzniesienie nie wymaga pozwolenia na budowę, powinien spełniać dwojakiego rodzaju kryteria. Po pierwsze winien być przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od swojej trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki nie później niż przed upływem 180 dni. Po drugie ustawodawca wymaga, aby był to obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem. Podkreślić należy, że ustalenie czy obiekt spełnia ten wymóg dokonywane jest każdorazowo na podstawie oceny dokonywanej przez organ w konkretnych okolicznościach sprawy, w tym zamiaru inwestora. Punktem wyjścia jest interpretacja pojęcia trwałego związania z gruntem”. W tym samym orzeczeniu Sąd wskazał: „Dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów, czy wielkość zagłębienia w gruncie, o ile takowe w ogóle występuje. Istotne jest, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję, a w istocie decydują o tym parametry techniczne obiektu. Trwale związane z gruntem są również budowle posadowione na powierzchni gruntu, jednakże w sposób uniemożliwiający ich przemieszczanie”.

W przykładowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. akt: II SA/Po 722/22, uznał: „Hala z uwagi na jej konstrukcję, rozmiary, przeznaczenie, jak również okoliczność jej dokręcenia do powierzchni, klasyfikowana być musi jako trwale związana z gruntem. Zresztą nie sposób przyjąć, aby hala ta mogła być nietrwale związana z gruntem. Brak trwałego związania z gruntem prowadziłby bowiem do ryzyka przewrócenia, poderwania lub przesunięcia hali magazynowej pod wpływem działania wiatru, co przy uwzględnieniu jej rozmiarów stanowiłoby niewątpliwie poważne zagrożenie”.

Odnosząc się do wyjaśnień Kontrolowanego należy wskazać, że do oceny organu administracji architektoniczno- budowlanej należy fakt czy dany obiekt ma być połączony trwale z gruntem czy też nie. Wskazanie takie przez inwestora w złożonym zgłoszeniu musi podlegać weryfikacji i nie może być przyjęte bezrefleksyjnie. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej może także nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować: zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; wprowadzenie, utrwalenie, zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. W myśl art. 81 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach

budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Pomimo stwierdzenia, iż organ dokonywał niepoprawnie kwalifikacji zgłoszonych obiektów (błąd interpretacji przepisów obowiązujących w tymże zakresie) to ocena niniejszego obszaru wynika także z poniższych uchybień.

Ponadto stwierdzono, iż w wymaganych przypadkach w aktach sprawy znajdowało się stosowne pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową. Wyjątkiem jest 1 sprawa⁶, w aktach której nie odnaleziono dowodu dokonania opłaty skarbowej za przedłożone pełnomocnictwo. Kontrolowany wyjaśnił: „*W przedmiotowej sprawie konieczność opłaty za pełnomocnictwo nie zweryfikowano i kopia nie znajduje się w aktach, jednak sprawdzenie na obecną chwilę dokonanej wpłaty jest niemożliwe i istnieje prawdopodobieństwo ze opłata jednak została wniesiona a nie dostarczono do urzędu*”. Brak powyższy **oceniono jako uchybienie**.

We wszystkich skontrolowanych sprawach w zgłoszeniu podano planowany termin rozpoczęcia prac jak i datę rozbiórki danego obiektu.

Załączone do zgłoszeń oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zostały poprawnie sporządzone.

W zakresie rzetelności weryfikacji złożonego zgłoszenia stwierdzono co następuje.

W jednej sprawie⁷ po złożeniu zgłoszenia Inwestor następnie wycofał je. Natomiast Starosta Kępiński nie zareagował na to w żaden sposób. Biorąc pod uwagę charakter instytucji zgłoszenia z art. 30 Prawa budowlanego oraz fakt wydania odpowiedniego postanowienia to stosowne było w takiej sytuacji co najmniej poinformować Inwestora, iż złożone zgłoszenie nie wywołuje skutków prawnych. Alternatywą jest ewentualne wydanie decyzji o umorzeniu postępowania- art. 105 k.p.a. Powyższe **oceniono jako uchybienie** ze względu na fakt, iż przepisy prawa nie wskazują jakie w takiej sytuacji organ powinien podjąć czynności.

Na przyjętych zgłoszeniach widnieje pieczęć z napisem: „nie wnoszę sprzeciwu w sprawie zamiaru rozpoczęcia robót objętych niniejszym zgłoszeniem” wraz z podpisem pracownika Wydziału. Kontrolowany wyjaśnił: „*Umieszczona na zgłoszeniach pieczęć ... została stworzona na własne potrzeby wydziału aby w jakiś sposób udokumentować zakończenie pracy przez osobę merytoryczną nad danym dokumentem. Przepisy prawa nie nakazują aby taka pieczęć bądź informacja znajdowała się na wniosku zgłoszenia robót budowlanych. Informuję iż informacja w formie niniejszej pieczęćki jest bardzo pomocna aby w przypadku nieobecności pracownika merytorycznego bez problemu można stwierdzić czy dane zgłoszenie jest kompletne lub czy są jeszcze prowadzone w danej sprawie jakieś czynności i jakie zostało zajęte stanowisko urzędu*”. W tym miejscu należy wskazać, że dany pracownik merytoryczny nie posiadał upoważnienia do podejmowania jednoosobowo rozstrzygnięć w niniejszym zakresie w imieniu Starosty Kępińskiego. Zdaniem Kontrolujących tak sformułowana pieczęć (stanowiąca adnotację) może sugerować, że osoba podpisująca się pod taką pieczęcią ma do tego upoważnienie do działania w imieniu danego organu oraz może wprowadzać w błąd swoją formą władczą (podjęcie decyzji co do danego zgłoszenia). Inaczej będzie interpretowana adnotacja o treści np. „nie wniesiono sprzeciwu...”, którą bez żadnych wątpliwości można zaliczyć do adnotacji z art. 72 k.p.a. Oficjalne zajęcie stanowiska organu (w tym przed upływem terminu 21 dni od dnia złożenia zgłoszenia) powinno

⁶ Sprawa znak: AB.6743.758.2020;

⁷ Sprawa znak: AB.6743.244.2020;

być wyrażone w formie zaświadczenia. Zgodnie z art. 30 ust. 5aa Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej może z urzędu, przed upływem terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 i 7 Prawa budowlanego, oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Stosownie do art. 217 §1 k.p.a. organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie (może mieć zastosowanie po upływie 21 dni od złożenia zgłoszenia. Ze względu na przedstawione wyjaśnienia nie stwierdzono w tym zakresie jednak uchybień czy nieprawidłowości.

Skutkiem stwierdzonych powyżej uchybień i nieprawidłowości jest niewypelnienie w pełni zadań organu administracji architektoniczno- budowlanej oraz niezrealizowanie istoty funkcjonowania organu administracji architektoniczno- budowlanej jakim jest nadzór nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane. Ponadto obniżają one zaufanie obywateli do organów, do których należy działanie na podstawie przepisów prawa.

2. Pozytywnie z uchybieniami ocenia się przekazywanie właściwym organom przyjętych zgłoszeń, wydanych decyzji oraz postanowień.

We wszystkich skontrolowanych sprawach Starosta Kępiński przekazał do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kępnie kopię zgłoszeń czy decyzji wnoszących sprzeciw do zgłoszenia (3 sprawy). Jednakże w każdym przypadku gdy wydano postanowienie na podstawie art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego kopi takiego postanowienia nie przekazano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kępnie- 5 spraw⁸. Powyższe **oceniono jako uchybienie**. Zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit c Prawa budowlanego organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego: kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego. Nakaz przesłania kopii postanowienia z art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego do organu nadzoru budowlanego wynika wprost z powyższego przepisu. Powyższy brak oceniono jako uchybienie ze względu na fakt, iż nie wywołało to negatywnych skutków i przekazywano decyzje sprzeciwu i kopię zgłoszeń do PINB w Kępnie.

W skontrolowanych sprawach nie stwierdzono by kopię rozstrzygnięć czy zgłoszeń należałoby przekazać do innych organów (w wyniku obowiązujących przepisów szczegółowych).

3. Pozytywnie z uchybieniami ocenia się prowadzenie rejestru zgłoszeń w zakresie obiektów tymczasowych.

Podczas czynności kontrolnych Kontrolowany wskazał, że w Starostwie Powiatowym w Kępnie nie jest prowadzony oddzielny spis dotyczący przedmiotowych zgłoszeń obiektów tymczasowych. Zgodnie z przedstawioną informacją w okresie podlegającym kontroli do Starostwa Powiatowego w Kępnie wpłynęło 77 zgłoszeń obiektów tymczasowych. Ponadto z treści przekazanych rejestrów zgłoszeń z art. 30 Prawa budowlanego (pod JRWA 6743) nie wynikało by liczba zgłoszeń obiektów tymczasowych odbiegała od podanej. W celu weryfikacji rzetelności

⁸ Sprawy znak: AB.6743.724.2021, AB.6743.810.2021, AB.6743.475.2022, AB.6743.1000.2022, AB.6743.410.2023;

wprowadzanych danych do prowadzonego rejestru kontroli poddano 21 spraw gdzie w przedmiotowym rejestrze nie było wzmianki o tymczasowym charakterze obiektu. Po zapoznaniu się z przesłanymi wytypowanymi aktami sprawy stwierdzić należy, że w przypadku 3 zgłoszeń⁹ (co stanowi 14%) dotyczyły właśnie obiektów tymczasowych i nie wskazano w treści rejestru tego charakteru. Powyższe oceniono jako uchybienie.

Poprawny sposób prowadzenia rejestru ma gwarantować by posiadana przez organ wiedza o obiektach tymczasowych była rzetelna.

Skutkiem stwierdzonych powyżej uchybień jest niewypelnienie w pełni zadań organu administracji architektoniczno- budowlanej oraz niezrealizowanie istoty funkcjonowania organu administracji architektoniczno- budowlanej jakim jest nadzór nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane.

4. Ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami działanie organu w zakresie weryfikacji rozbiórki lub przeniesienia obiektu.

Z oświadczenia¹⁰ Kontrolowanego wynika, że Starosta Kępiński nie wprowadził procedury weryfikacji przeniesienia lub rozbiórki przez inwestorów zgłoszonych obiektów tymczasowych. Zgodnie z przedstawioną informacją upoważnieni pracownicy Starostwa Powiatowego w Kępnie dokonali 15 kontroli (wizji lokalnych) w terenie. W tym w 2 sprawach¹¹ po przeprowadzeniu kontroli wystosowano stosowne upomnienie, a Inwestor następnie oświadczył, że dokonał rozbiórki obiektu. Organ faktu tego nie zweryfikował, a z przeprowadzonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych oględzin wynika, że obiektów w rzeczywistości nie rozebrano. Ponadto w 2 sprawach¹² przyjęto informacje (oświadczenia) od danego inwestora o rozbiórce obiektu tymczasowego bez weryfikacji wykonania tego w rzeczywistości. Należy zauważyć, że większość z ww. kontroli (tj. 12) została przeprowadzona po otrzymaniu przez Kontrolowanego informacji o planowanej niniejszej kontroli.

Odnosząc się do wyjaśnień Kontrolowanego to należy poinformować, że nie odnaleziono przepisów dotyczących pandemii COVID-19, które zabraniały lub znosiłyby możliwość przeprowadzenia kontroli (oględzin) nieruchomości przez organy administracji architektoniczno- budowlanej. W konsekwencji przedmiotowy obowiązek nadal spoczywał na organie. Natomiast nie ulega wątpliwości, że pandemia COVID-19 utrudniała przeprowadzenie czynności kontrolnych. W konsekwencji nie przyjęto ww. argumentu Kontrolowanego. Należy zauważyć, że od dnia 1 lipca 2023 r. do dnia w którym powzięto informację o niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakiegokolwiek kontroli w celu weryfikacji rozbiórki lub przeniesienia obiektu tymczasowego.

Do zadań Starosty Kępińskiego jako organu administracji architektoniczno- budowlanej należy podejmowanie działań zmierzających do weryfikacji czy zgłoszony obiekt tymczasowy został rozebrany czy też przeniesiony w inne miejsce. Kompetencja organu administracyjno- budowlanego w tym zakresie została potwierdzona bogatym orzecznictwem sądowo- administracyjnym. Brak systematycznego działania w niniejszym zakresie oceniono jako nieprawidłowość.

⁹ Sprawy znak: AB.743.466.2020, AB.6743.525.2020, AB.6743.396.2022;

¹⁰ Wyjaśnienia z dnia 4 czerwca 2024 r., znak: AB.033.53.2024;

¹¹ Sprawy znak: AB.6743.432.2020, AB.6743.590.2020;

¹² Sprawa znak: AB.6743.259.2020, AB.6743.737.2022;

Podczas niniejszej kontroli upoważnieni pracownicy WINB w Poznaniu przeprowadzili 8 wizytacji w terenie w wybranych sprawach. W 7 przypadkach¹³ stwierdzono, że obiekty tymczasowe objęte zgłoszeniem nadal istnieją pomimo upływu ustawowego terminu, po którym powinny być rozebrane lub przeniesione w inne miejsce.

W 1 sytuacji¹⁴ stwierdzono, że przedmiotowy obiekt tymczasowy rozebrano lub też przeniesiono w inne miejsce.

Brak regularnych kontroli w powyższym zakresie spowodował, że Starosta Kępiński nie dysponował pełną wiedzą pozwalającą na skuteczne realizowanie obowiązków, w szczególności egzekwowanie rozbiórek tymczasowych obiektów po upływie wymaganego terminu. Fakt, iż w ww. 7 przypadkach obiekty tymczasowe nie zostały rozebrane czy też przeniesione po wskazanym terminie wskazuje na zasadność i konieczność prowadzenia przez organ administracji architektoniczno- budowlanej systematycznych czynności zmierzających do weryfikacji wykonania przedmiotowego obowiązku przez inwestorów.

Ponadto zdaniem kontrolujących organ błędnie interpretował kwestię terminu „przeniesienie w inne miejsce”. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych w przypadku obiektu tymczasowego z art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego to ich przeniesienie musi nastąpić co najmniej poza działkę (działki) na której wskazano jego posadowienie w zgłoszeniu. W prawomocnym wyroku z 17 stycznia 2023 r. sygn. akt II SA/Ol 805/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyjaśnił, że *„samo przemieszczenie tymczasowego obiektu budowlanego o kilka metrów (co uczynili inwestorzy) nie zmienia zasadniczo lokalizacji, nawet przemieszczenie obiektu budowlanego na sąsiednią działkę nie zmienia postaci rzeczy, nie sanuje popełnionej samowoli, a tym samym nie uzasadnia umorzenia postępowania. Dlatego inwestorzy mają zdemontować obiekt, a nie go tylko przemieścić”*. Sąd argumentował, że przedmiotowy obiekt ma zniknąć z analizowanej przestrzeni, a więc terenu działki należącej do skarżących i jej sąsiedztwa. W przypadku 4 obiektów¹⁵ Kontrolowany przed rozpatrzeniem zgłoszenia dotyczącego tego samego obiektu na tym samym terenie błędnie zweryfikował czy obiekt ten został w rzeczywistości uprzednio przeniesiony w inne miejsce lub rozebrany. Starosta wyjaśnił, iż na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzono, że w ramach przedmiotowych zgłoszeń dokonano budowy nowego obiektu tymczasowego w nowym miejscu. Ponadto wskazał: *„Jak wynika z przytoczonych przepisów nie ma nakazu do przeniesienia na inną działkę oraz zakazu do przenoszenia w obrębie tej samej działki, jak również nie jest określony sposób przenoszenia- odległość o ile należy przesunąć obiekt. Tym samym urząd nie ma instrumentów aby zmusić wnioskodawcę do innej niż zaplanował lokalizacje w nowym miejscu”*. Jednakże w orzecznictwa sądowo- administracyjnego wynika, że „przeniesienie w inne miejsce” musi oznaczać faktyczne przeniesienie poza teren którego dotyczy uprzednie zgłoszenie. Nie jest zatem tak, że Starosta Kępiński nie ma możliwości reakcji w tej kwestii i zasadne jest zatem w podobnych sytuacjach:

- po pierwsze zbadanie czy dany obiekt faktycznie został rozebrany lub przeniesiony w inne miejsce;

- po drugie w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy już obiektu zgłoszonego na tym samym

¹³ Sprawy znak: AB.6743.505.2020, AB.6743.590.2020, AB.6743.538.2021, AB.6743.367.2022, AB.6743.1020.2022 (AB.6743.438.2023), AB.6743.1000.2022, AB.6743.438.2023;

¹⁴ Sprawy znak: AB.6743.613.2021;

¹⁵ Sprawy znak: AB.6743.668.2022/AB.6743.166.2023, AB.6743.267.2021/AB.6743.951.2021, AB.6743.80.2023, AB.6743.724.2022/AB.6743.345.2023, AB.6743.432.2020/AB.6743.180.2021/AB.6743646.2021/AB.6743.70.2022/AB.6743.495.2022/AB.6743.2.2023/AB.6743.438.2023;

terenie i termin jego rozbiórki (określony w zgłoszeniu) jeszcze nie minął to organ winien wnieść sprzeciw wobec ponownego zgłoszenia. Należy zauważyć, że Inwestorowi przysługuje możliwość złożenia wniosku o pozwolenie na budowę przed ustalonym terminem rozbiórki/ przeniesienia obiektu- stosownie do art. 37a Prawa budowlanego. Brak stosownego działania w ww. sprawach oceniono jako nieprawidłowość.

Skutkiem stwierdzonych powyżej nieprawidłowości jest niewypelnienie w pełni zadań organu administracji architektoniczno- budowlanej oraz niezrealizowanie istoty funkcjonowania organu administracji architektoniczno- budowlanej jakim jest nadzór nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane. Ponadto obniżają one zaufanie obywateli do organów, do których należy działanie na podstawie przepisów prawa oraz powodują przeświadczenie o braku negatywnych następstw administracyjnych dla działań niezgodnych z przepisami prawa.

5. W zakresie prawidłowości czynności dotyczących egzekucji dotyczącej rozbiórki lub przeniesienia obiektów tymczasowych- odstąpiono od oceny ze względu na małą liczbę próby do oceny.

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Kontrolowanego w badanym okresie przeprowadzono jedynie 2 kontrole¹⁶ dotyczące rozbiórki czy też przeniesienia w inne miejsce zgłoszonych obiektów tymczasowych po wskazanych w zgłoszeniu 180 dniach, w których podjęto działania w zakresie egzekucji. W sprawach tych wystosowano upomnienie, a Inwestor poinformował o wykonaniu rozbiórki czy też przeniesieniu w inne miejsce. Także w przedstawionych aktach brak informacji by takie czynności prowadzono. Natomiast co do reszty spraw mogących wskazywać, że jest konieczność prowadzenia czynności egzekucyjnych to zgodnie z wyjaśnieniami Kontrolowanego: „*W przypadku spraw wskazanych powyżej poza przeprowadzona wizja w terenie na dzień niniejszego pisma nie przeprowadzono żadnych czynności ponieważ wszystkie akta zostały przekazane wraz z kontrolą do WINB w Poznaniu. Czynności będą procedowane po zwrocie akt*”.

Akta przedmiotowych spraw zostały wypożyczone w okresie 8-22 maja 2024 r. Czynności kontrolne zakończono do dnia 7 czerwca 2024 r. Weryfikacja rozbiórki lub przeniesienia obiektów w zakresie ww. spraw wykonano przez pracowników Starostwa Powiatowego w Kępnie w dniu 29 kwietnia 2024 r. Zatem ze względu na krótki okres czasu od oględzin do wypożyczenia akt Organ miał ograniczone możliwości do podjęcia czynności egzekucyjnych.

W konsekwencji nie ma możliwości dokonania rzetelnej oceny w powyższym zakresie.

6. Podsumowanie

Postępowanie kontrolne zostało oparte na zasadach: prawdy obiektywnej, podmiotowości i kontradiktoryjności i pisemności. Przyjętymi kryteriami kontroli są: legalność, rzetelność, terminowość.

Jak wyżej wykazano Starosta Kępiński wykonuje zadania administracji architektoniczno- budowlanej ustalone w ustawie Prawo budowlane w badanej tematyce. Natomiast miało to miejsce

¹⁶ Sprawy znak: AB.6743.432.2020, AB.6743.590.2020;

w części aspektów w ograniczonym zakresie. Ponadto weryfikowanie złożonych zgłoszeń miała miejsce z nieprawidłowościami czy uchybieniami. Dokonywano błędnej kwalifikacji zgłoszonego obiektu, co spowodowało przyjmowanie zgłoszenia obiektów nie podlegających charakterystyce obiektu tymczasowego.

Stwierdzić należy, że Starosta Kępiński co do zasady prowadzi rejestr dotyczący zgłoszeń z art. 30 Prawa budowlanego (oddzielnie prowadzi się rejestr zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego). Stwierdzono jednak, że wykonuje powyższe zadanie z uchybieniami.

II. Wnioski końcowe i zalecenia

Starosta Kępiński otrzymał w dniu 14 sierpnia 2024 r. projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 sierpnia 2024 r. (znak: WIK.7730.1.2024.RA), do którego nie wniesiono zastrzeżeń. Podobnie po otrzymaniu projektu wystąpienia pokontrolnego były kierownik jednostki kontrolowanej nie wniósł zastrzeżeń.

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień jest niespełnienie zapisów i założeń Prawa budowlanego lub kodeksu postępowania administracyjnego (w tym stawianym im celom). Ponadto także podważenie zaufania do organów administracji państwowej.

W związku z powyższym, zgodnie z ustaleniami, ocenami i wnioskami przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zalecam Staroście Kępińskiemu:

1. Dokonywanie weryfikacji złożonych zgłoszeń pod kątem oceny czy dotyczą one w rzeczywistości obiektów tymczasowych z art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego.
2. Dokonywanie weryfikacji złożonych zgłoszeń pod kątem ich kompletności (m.in. uiszczenie opłaty skarbowej).
3. W sytuacji gdy inwestor wycofuje swoje zgłoszenie zaleca się jego poinformowanie o braku skutków prawnych złożonego zgłoszenia (alternatywnie wydawanie decyzji o umorzeniu).
4. Przekazywanie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kępnie kopii postanowień wydanych na podstawie art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego.
5. Rzetelne prowadzenie rejestru zgłoszeń z art. 30 Prawa budowlanego (wraz ze wskazywaniem, iż dane zgłoszenie dotyczy obiektu tymczasowego).
6. Podejmowanie niezwłocznie działań w celu weryfikacji czy dany obiekt tymczasowy został rozebrany lub przeniesiony w inne miejsce we wskazanym w zgłoszeniu terminie, a w przypadku ustalenia braku wykonania powyższego obowiązku podjęcie stosownych czynności mających na celu przymuszenie zobowiązanego do wykonania ciężących na nim obowiązków. Zalecenie to dotyczy także działania w stosunku do obiektów tymczasowych, których istnienie stwierdzono w trakcie czynności wykonanych w niniejszej kontroli.
7. Podjęcie niezwłocznie czynności egzekucyjnych w przypadku stwierdzenia braku rozebrania czy przestawienia w inne miejsce obiektu tymczasowego.
8. Zmianę sposobu dokumentowania zakończenia rozpatrzenia zgłoszenia oraz w przypadku wyrażania stanowiska przez organ wydawanie stosownego zaświadczenia.

POUCZENIE

W związku z powyższym oczekuję, w terminie 2 miesięcy od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, szczegółowej informacji o sposobie wykorzystania uwag, wniosków, oraz o podjętych działaniach w omawianym zakresie, a także o realizacji powyższych zaleceń, bądź o przyczynach ich niewdrożenia.

Wielkopolski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego

(dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

.....
kierownik jednostki kontrolującej

Otrzymuje:

- 1) Starosta Kępiński

Do wiadomości:

- 1) Wojewoda Wielkopolski
(Wydział Kontroli oraz Wydział Infrastruktury i Rolnictwa)

