

Łódź, dnia 27 października 2023 r.

Łódzki Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego
90-113 Łódź, ul. Traugutta 25
tel. 42-637-47-33, fax 42-639-98-79
WOP. 7722.151.2023.BZ
L.dz. RPW/4790/2023

POSTANOWIENIE NR 202 /2023

Na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej: kpa), po rozpatrzeniu zażalenia Pana _____, oraz Pana _____, reprezentowanych przez r. pr. _____, na postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sieradzu NR 30/2023 z dnia 7 września 2023 r., którym organ I instancji wstrzymał Panu _____, Panu _____ oraz Pani _____ budowę obiektu liniowego- drogi na dz. nr ewid. 200, 222, 247 obręb Ruszków oraz dz. Nr ewid. 457/2 obręb Barczew oraz nakazał ww. podmiotom bezzwłoczne zabezpieczenie obiektu, na którym prowadzona jest budowa oraz poinformowano o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części,

postanawiam

uchylić w całości postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sieradzu NR 30/2023 z dnia 7 września 2023 r., znak: PINB.7360/10/381/432/MP/2023 i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 20 marca 2023 r. Starostwo Powiatowe w Sieradzu przekazało organowi I instancji pismo Pana _____ w sprawie wybudowania utwardzonej drogi ze szkodą dla gruntów sąsiednich.

Z uwagi na uznanie swojej niewłaściwości w sprawie zmiany stosunków wodnych, organ szczebla powiatowego przekazał sprawę Wójtowi Gminy Brzeźnio.

W związku z powyższym, Pani _____ przekazała organowi I instancji dokumentację fotograficzną, ukazującą zakres poczynionych robót budowlanych, wskazując iż de facto doszło do wybudowania drogi, co powinno skutkować podjęciem interwencji przez organy nadzoru budowlanego.

Odpowiadając na ww. wystąpienie, przy piśmie z dnia 24 maja 2023 r. organ I szczebla powiatowego wskazał, że przeprowadzone zostaną oględziny w terenie. Jak wynika z pisma z dnia 24 maja 2023 r., termin oględzin wyznaczony został na dzień 20 czerwca 2023 r.

Jak wynika z protokołu oględzin, na działkach zlokalizowanych w obrębach geodezyjnych Ruszków oraz Barczew zrealizowano drogę przebiegającą na terenie nieużytków rolnych, pól uprawnych oraz łąk. Nowa trasa składa się z kilku odcinków prostych oraz łuków o łącznej długości ok. 1,1 km. Droga na początkowym odcinku łączy się z wykonanym nowym zjazdem (o wymiarach w rzucie poziomym 9,4 m x 10,15 m) z drogą techniczną trasy S8. Odcinek końcowy znajduje się przy kopalni „Zakład Górniczy Stefanów Ruszkowski”. Wykonany obiekt liniowy ma charakter dojazdowy, służy obsłudze komunikacyjnej m.in. ww. kopalni. Droga biegnie w części

nowym odcinkiem (1,1 km), a w pozostałej części istniejącą już drogę gminną (dz. nr ewid. 218, obręb Ruszków) utwardzono kruszywem. Szerokość drogi zmienia się na poszczególnych odcinkach od 6,5 m do 11,4 m. Trasa biegnie zmiennie, raz w nasypie, raz w wykopie, brak jest zjazdów na działki sąsiednie- graniczące. Odwodnienie obiektu naturalne. W wielu miejscach widoczne są wystające ponad powierzchnię druty. Przedmiotowa nowa droga przecina gruntową drogę gminną dojazdową do pól uprawnych (dz. nr ewid. 266, obręb Ruszków). Górną warstwę konstrukcji obiektu liniowego stanowi kruszywo. Widoczne są nowe przepusty przy wykonanym zjeździe z drogi technicznej trasy S8 oraz na wysokości istniejącego rowu (dz. nr ewid. 265, obręb Ruszków). W dniu kontroli sporządzono dokumentację fotograficzną oraz wykonano szkic sytuacyjny.

Pismem z dnia 27 czerwca 2023 r. organ szczebla powiatowego zwrócił się do Wójta Gminy Brzeźnio z pytaniem, jakie kroki zostały podjęte przez ww. organ w kwestii podwyższenia terenu.

Także pismem z dnia 27 czerwca 2023 r. organ I instancji zwrócił się do GDDKiA w Łodzi, Rejon Wieluń z informacją o powstaniu nowego zjazdu z drogi technicznej trasy S8.

Pismem z dnia 3 lipca 2023 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sieradzu wyznaczył na dzień 20 lipca 2023 r. ponowne oględziny wykonanych robót budowlanych.

Przy piśmie z dnia 4 lipca 2023 r. GDDKiA Oddział w Łodzi, Rejon w Wieluniu wskazał, że prowadzi postępowanie w sprawie zajęcia pasa drogowego drogi serwisowej trasy S8.

W odpowiedzi na pismo organu I instancji, Wójt Gminy Brzeźnio wskazał w piśmie z dnia 19 lipca 2023 r., iż sprawa przywrócenia stanu poprzedniego na działkach 200, 222 i 247 obręb Ruszków oraz 456/4, 457/2 obręb Barczew jest w toku.

Jak wynika z protokołu kontroli, stan faktyczny nie uległ zmianie od dnia poprzedniej kontroli. Według oświadczenia przedstawiciela gminy, o wykonaniu nasypu z kruszywa drogowego nie został poinformowany Wójt Gminy Brzeźnio. Według oświadczenia przedstawiciela GDDKiA, w tym organie zostało wszczęte postępowanie odnośnie wykonanego zjazdu. Pan przedłożył pismo Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie celem wykorzystania w prowadzonym postępowaniu. Poinformowano obecnych właścicieli działek o konieczności zabezpieczenia terenu przed dostępem osób postronnych. Uczestniczący w oględzinach nie przedłożyli żadnych dokumentów świadczących o uzyskaniu decyzji udzielającej pozwolenia na budowę obiektu liniowego. Pan oświadczył, że utwardzenie terenu w żaden sposób nie stwarza zagrożenia, każdy może przejść i nie są na nim zlokalizowane żadne wykopy i nie ma potrzeby zabezpieczania gruntu. Pełnomocnik Pana oświadczył, że aktualnie teren stwarza zagrożenie dla osób postronnych. Pan odmówił udzielenia odpowiedzi odnośnie sprawcy wykonanego utwardzenia. Przedstawiciel gminy oświadczył, że jest prowadzone postępowanie w sprawie naruszenia stosunków wodnych. Pan wskazał także, że przy drugim mostku został wykonany rów w jego działce i zostały wycięte bez jego zgody drzewa, które były posadowione na jego działce. Do protokołu dołączono także dokumentację fotograficzną.

Pismem z dnia 25 lipca 2023 r. organ I instancji zawiadomił Strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie budowy drogi na dz. nr ewid. 200, 222, 247 obręb Ruszków oraz dz. nr ewid. 457/2, obręb Barczew i utwardzenia istniejącej już drogi gminnej (dz. nr ewid. 218, obręb Ruszków).

W tym stanie faktyczno- prawnym, w dniu 7 września 2023 r. organ I instancji wydał zaskarżone postanowienie, którym Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sieradzu wstrzymał Panu , Panu i oraz Pani

budowę obiektu liniowego- drogi na dz. nr ewid. 200, 222, 247 obręb Ruszków oraz dz. Nr ewid. 457/2 obręb Barczew oraz nakazał ww. podmiotom bezzwłoczne zabezpieczenie obiektu, na którym prowadzona jest budowa oraz poinformowano o możliwości złożenia wniosku

o legalizację obiektu budowlanego lub jego części oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części.

W uzasadnieniu ww. rozstrzygnięcia, organ stopnia powiatowego wskazał, że oceniany obiekt budowlany stanowi obiekt liniowy- drogę, który dla swojej legalności wymagał uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, którą nie legitymują się inwestorzy, co w konsekwencji obliguje organ nadzoru budowlanego do wdrożenia postępowania legalizacyjnego.

Zażalenie, z zachowaniem ustawowego terminu, złożył r. pr. , który zarzucił organowi I instancji naruszenie:

- art. 77 kpa, poprzez wielowymiarowe zaniechanie inicjatywy dowodowej, do której organ jest zobowiązany na podstawie ww. przepisu, a zaskarżone postanowienie nie znajduje oparcia w materiale dowodowym,
- art. 7a § 1 w zw. z art. 81a § 1 kpa, poprzez niezastosowanie wymienionych przepisów na korzyść skarżącego wobec niejednolitej wykładni pojęcia utwardzenia gruntu, a w okolicznościach niniejszej sprawy, utwardzenia umożliwiającego przejazd między działkami rolnymi, które należą do braci Dobrzyńskich,
- art. 8 w zw. z art. 13 § 1 i § 2, poprzez zignorowanie obowiązku skierowania spornych stron do mediacji,
- art. 7 w zw. z art. 77 § 1 kpa, poprzez zaniechanie obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a w rezultacie pominięcia istotnych okoliczności i dokonania błędnej oceny obiektywnie istniejącego stanu faktycznego,
- art. 6 w zw. z art. 80 kpa, tj. przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, poprzez zastosowanie dowolnej oceny dowodów, które w istocie są domniemaniami organu albo postulatami, bowiem oparcie oceny na wadliwie przeprowadzonych oględzinach nie może skutkować podjęciem władczych rozstrzygnięć wobec skarżącego,
- art. 9 kpa, poprzez zaniechanie udzielania stronie wskazówek, co do niezbędnych czynności w stwierdzonych okolicznościach sprawy w celu zapobiegnięcia negatywnym skutkom nieznanomości prawa przez stronę,
- art. 10 § 1 kpa, poprzez zaniechanie poinformowania skarżącego o zakończeniu postępowania wyjaśniającego i prawie strony do wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów przez organ, a przez to naruszenie art. 81 kpa, ponieważ organ uznał utwardzenie gruntu za budowę drogi, jednak ta okoliczność faktyczna nie może zostać uznana za udowodnioną, ponieważ skarżący nie miał możliwości wypowiedzenia się, co do przeprowadzonych dowodów przez organ.

Z uwagi na powyższe, żalący wniósł o:

- uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia i umorzenie postępowania pierwszoinstancyjnego,
- w razie odmiennej oceny ww. wniosku, przeprowadzenie lub zlecenie na podstawie art. 136 § 1 kpa uzupełnienia dowodów przez organ pierwszoinstancyjny w celu zgromadzenia dostatecznego materiału dowodowego i rozstrzygnięcia sprawy, co do istoty.

Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, zważa co następuje:

W pierwszej kolejności tut. organ zwraca uwagę na brak spójności przedmiotu postępowania, oznaczonego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, a zaskarżonym postanowieniem. Organ I instancji wszczął i prowadził postępowanie administracyjne w sprawie budowy drogi na dz. nr ewid. 200, 222, 247 obręb Ruszków oraz dz. nr ewid. 457/2, obręb Barczew i utwardzenia istniejącej już drogi gminnej (dz. nr ewid. 218, obręb Ruszków), natomiast postanowienie organu I instancji odnosi się jedynie do wybudowanej drogi. Powyższa kwestia winna zostać usystematyzowana w toku ponownie prowadzonego postępowania- Zdaniem

tut. organu kwestia utwardzenia drogi gminnej stanowi odrębną sprawę administracyjną, która winna zostać wyjaśniona w odrębnym postępowaniu.

W postępowaniu legalizacyjnym o tym, czy dana samowola budowlana podlega dyspozycji art. 48 Prawa budowlanego decydują ustalenia faktyczne organów dokonywane równolegle na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, kluczowe jest dokonanie kwalifikacji prawnej danego obiektu budowlanego w dacie jego powstania, bowiem ocenę, iż obiekt został zrealizowany w warunkach samowoli budowlanej można podjąć jedynie po analizie stanu prawnego obowiązującego w dacie popełnienia tejże potencjalnej samowoli. Po drugie zaś, po stwierdzeniu zaistnienia samowoli budowlanej, oceny możliwości legalizacji budowy dokonuje się na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa, a nie na podstawie przepisów prawa kreujących stan prawny istniejący w dacie popełnienia samowoli budowlanej.

Podkreślić należy, że zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę stanowi wyjątek od zasady prowadzenia robót budowlanych w oparciu o pozwolenie na budowę, a jako wyjątek – nie może być traktowane rozszerzająco. Z tego też powodu inwestycje zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę zostały w art. 29 ustawy Prawo budowlane wyliczone enumeratywnie, tworząc katalog zamknięty. Zwolnieniu podlegają zatem wyłącznie te rodzaje inwestycji, które zostały wymienione przez ustawodawcę (nie zaś jeszcze inne, podobne), natomiast pozostałe – wymagają uzyskania pozwolenia na budowę.

Budowa drogi wymaga dla swojej legalności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nawet traktując wykonane roboty budowlane jedynie jako utwardzenie gruntu, wskazać należy, że w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy Prawo budowlane zwolnieniem z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę objęto roboty budowlane, polegające na utwardzeniu powierzchni gruntu wyłącznie na działkach budowlanych.

Tymczasem działki objęte zaskarżonym postanowieniem, na których wykonano utwardzenie powierzchni gruntu, stanowiące obiekt liniowy w postaci drogi, nie mogą zostać uznane za działki budowlane – zob. znajdujące się w aktach omawianej sprawy uproszczone wypisy z rejestru gruntów. Realizacja na takich działkach gruntu inwestycji, polegającej na utwardzeniu nawierzchni terenu tłuczniem nie jest możliwa w oparciu o przepis art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy Prawo budowlane i wymagałaby uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę (zob. wyrok NSA z dnia 27.10.2017 r., sygn. akt II OSK 1181/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10.07.2013 r., sygn. akt SA/Wa 328/13).

Na tym tle należy przede wszystkim wyjaśnić, że "utwardzenie powierzchni gruntu" stanowi pojęcie języka prawnego, bez określenia przez ustawodawcę jego definicji legalnej. Zgodnie z dominującym stanowiskiem sądownictwa administracyjnego „Przez utwardzenie gruntu należy rozumieć wszelkiego rodzaju prace, które wiążą się z utwardzeniem powierzchni gruntu z wykorzystaniem materiałów budowlanych, a więc np. wylanie płyty betonowej, ułożenie kostki brukowej. Tak scharakteryzowane prace kwalifikowane są jako roboty budowlane, o których stanowi art. 29 ust. 2 pkt 5 p.b. (obecnie art. 29 ust. 4 pkt 4- przyp.) Należy od nich odróżnić roboty ziemne przy których realizacji nie są wykorzystywane żadne materiały budowlane, a które polegają np. na wyrównaniu terenu" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 września 2015 r., II SA/Po 555/13, Lex nr 1393262, teza pierwsza).

Odróżnić należy także utwardzenie gruntu jako budowlę od utwardzenia gruntu jako robót budowlanych, gdyż zgodnie z orzecznictwem: „dla rozróżnienia budowli w postaci utwardzonej powierzchni gruntu od robót budowlanych o takim charakterze decydujące znaczenie ma to, że w przypadku budowli - utwardzenie gruntu jest dokonywane dla stworzenia obiektu budowlanego o oznaczonej funkcji, czyli sam tak urządzony (utwardzony) teren pełni samodzielną funkcję jako: plac składowy, manewrowy, postojowy, parkingowy. Dlatego w takim przypadku wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 937/18, Lex nr 26414438).

Zdaniem organu II instancji charakter wykonanych robót świadczyć może, iż doszło do powstania obiektu liniowego- drogi, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 3a Prawa budowlanego.

Jak wynika z akt sprawy, wykonana droga stanowi szlak komunikacyjny do zlokalizowanej w pobliżu kopalni piasku, tym samym organ I instancji prawidłowo zakwalifikował wykonane roboty budowlane jako obiekt liniowy w postaci drogi, który, jak już wskazano dla swojej legalności wymagał i wymaga obecnie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, gdyż do budowy drogi nie znajdują zastosowania zwolnienia, o których mowa w art. 29-30 Prawa budowlanego, a zgodnie z orzecnictwem, definicja drogi jest szersza niż ta zawarta w art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.): „Droga w myśl przepisów prawa budowlanego jest obiektem budowlanym - budowlą stanowiącą obiekt liniowy (art. 3 pkt 3 i 3a p.b.). Decydującym kryterium zakwalifikowania samowolnie wykonanego obiektu do określonej kategorii obiektów budowlanych powinna być, obok spełniania przez wykonany obiekt przesłanek wskazanych w art. 3 p.b., zamierzona przez inwestora funkcja obiektu. Utwardzenie drogi gruntowej gruzem w taki sposób, że wykonana nawierzchnia umożliwia wykorzystanie jej jako szlaku komunikacyjnego dla samochodów stanowi wykonanie obiektu spełniającego funkcję drogi, a więc stanowi budowę drogi, w rozumieniu art. 3 pkt 3a p.b.” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 688/17, Lex nr 2449536); „Utwardzenie działki w taki sposób, że wykonana nawierzchnia umożliwia wykorzystanie jej jako szlaku komunikacyjnego dla samochodów, co stanowi wykonanie obiektu spełniającego funkcję drogi, a więc stanowi drogę w rozumieniu art. 3 pkt 3a p.b., samo w sobie przekreśla możliwość zwolnienia z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 288/22, Lex nr 3356755); „Twierdzenie, że wykonane utwardzenie części działki w taki sposób, że wykonana nawierzchnia umożliwia wykorzystanie jej, jako szlaku komunikacyjnego dla samochodów stanowi wykonanie obiektu, który spełnia funkcje drogi (stanowi budowę drogi w rozumieniu art. 3 pkt 3a p.b.) należy uznać za zasadne.” (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 966/20, Lex nr 3104214).

Organ szczebla powiatowego w sposób prawidłowy poinformował strony o możliwości złożenia wniosku o legalizację samowoli budowlanej, wskazał także sposób obliczania opłaty legalizacyjnej, jednakże za niewystarczające uznać należy jedynie odniesienie się do załączników do ustawy prawo budowlane- należy wskazać co najmniej kategorię obiektu objętego postępowaniem legalizacyjnym.

Podkreślić należy, że zaskarżone postanowienie stanowi pierwszy etap postępowania legalizacyjnego, jego dalszy bieg zależny jest od tego, czy podmiot uprawniony zdecyduje się dokonać legalizacji stwierdzonej samowoli budowlanej, gdyż dokonanie legalizacji stanowi uprawnienie, a nie obowiązek inwestora. Jednakże organ szczebla powiatowego nie ustalił, czy oceniana inwestycja rzeczywiście stanowi samowolę budowlaną- w aktach sprawy brak jest informacji z właściwego miejscowo starostwa powiatowego, za niewystarczające należy jedynie oparcie się na oświadczeniach złożonych w toku podejmowanych czynności dowodowych.

Ponownie prowadząc postępowanie ustalić należy także, czy oceniane roboty budowlane zostały zakończone, a jeżeli tak- to w jakiej dacie, co ma przede wszystkim charakter porządkowy, gdyż na aktualnej ortofotomapie inwestycja nie jest widoczna, także uznać należy, że jej realizacji podjęto się w ostatnim czasie- co jednakże nie może wynikać jedynie z domniemania organów nadzoru budowlanego. Jeżeli roboty budowlane nie zostały zakończone, ustalić należy ich inwestora, np. poprzez wezwanie właścicieli nieruchomości do złożenia stosownych wyjaśnień, zgodnie z przepisami kpa. W tym miejscu wskazać należy także, że ponownie ustalić należy krąg stron postępowania, gdyż jak wynika z mapki poglądowej, stanowiącej załącznik do protokołu

kontroli z dnia 20 czerwca 2023 r., nowopowstała droga przebiega także przez teren działki nr ewid. 456/4.

Tak więc, jeżeli inwestycja nie została zakończona, roboty wstrzymuje się inwestorowi, natomiast jeżeli została zakończona- właścicielom wszystkich nieruchomości przez które przebiega droga, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 52 Prawa budowlanego.

Natomiast, co do kwestii wykonanego utwardzenia drogi gminnej, które zostało pominięte przez organ I instancji, a winno zostać objęte oddzielnym postępowaniem, ustalić należy jakie roboty budowlane zostały wykonane, a także kiedy zostały zrealizowane, jaki charakter posiadała istniejąca droga i jakie posiadała parametry. Organ I instancji winien rozważyć, czy w tym wypadku nie doszło do przebudowy ww. drogi i przeprowadzić czynności kontrolne w stosunku jedynie do utwardzonej drogi gminnej, które wskażą kierunek dalszego postępowania w tej sprawie, gdyż zgodnie z art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, poprzez przebudowę drogi rozumieć należy wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w zażaleniu wskazać należy, że na działkach objętych zaskarżonym postanowieniem bez wątpienia doszło do wybudowania obiektu liniowego

w postaci drogi. Nawet jeśli przyjąć, iż wykonano utwardzenie gruntu, to i tak wymagałoby ono dla swojej legalności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Za bezzasadny należy uznać zarzut nieskierowania stron do mediacji, gdyż w przedmiotowej sprawie do czynienia mamy z ewentualną samowolą budowlaną, której istnienie i konieczność legalizacji lub likwidacji jest niezależne od sytuacji prawnej i faktycznej podmiotów trzecich.

Za zasadny uznać należy zarzut naruszenia art. 7 i 77 kpa, gdyż wydane postanowienie uznać należy za co najmniej przedwczesne. Skutku przynieść nie może jednakże zarzucenie organowi I instancji art. 9 i 10 kpa, gdyż jeżeli strona działa przez pełnomocnika, to pełnomocnik jest informowany o podejmowanych czynnościach, jest także adresatem korespondencji.

Tut. organ nie zauważa naruszenia art. 10 § 1 kpa przez organ szczebla powiatowego, gdyż organ ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, jednak, co do zasady, umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań powinno nastąpić jedynie przed wydaniem decyzji, na co wskazuje literalne brzmienie przepisu art. 10 § 1 k.p.a., ewentualnie postanowienia kończącego postępowanie i załatwiającego sprawę administracyjną. Obowiązku tego nie można rozciągać na kwestię wydania postanowienia dowodowego, które nie kończy postępowania w sprawie, a takim postanowieniem jest postanowienie wydawane na podstawie art. 48 ust. 1 p.b.

Organ I instancji nie naruszył także art. 6 w zw. z art. 80 kpa, gdyż czynności kontrolne zostały przeprowadzone poprawnie. Organ szczebla powiatowego powiadomił Strony o terminie oględzin, jednakże z uwagi na Pana pismo, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sieradzu poinformował żalącego, że z uwagi na jego nieobecność, przeprowadzona zostanie kontrola, o której mowa w art. 81 ust. 2 Prawa budowlanego.

Nadmienić należy, że czynności kontrolne nie są obwarowane reżimem zastrzeżonym dla oględzin w rozumieniu kpa- są to dwie rozbieżne instytucje: „Z mocy art. 81a ust. 2 p.b. czynności kontrolne może organ przeprowadzić w obecności osób wymienionych w tym przepisie. Brak stawienia się na wyznaczony termin kontroli inwestora lub innych osób przez niego upoważnionych, obciąża inwestora. Zważyć należy, że to inwestor ma interes prawny w doprowadzeniu budowy do stanu zgodnego z prawem, jest to warunek dopuszczenia do użytkowania obiektu budowlanego. Dlatego inwestor powinien współpracować z organem nadzoru budowlanego w wyjaśnieniu odstępstw, a nie blokować czynienie ustaleń faktycznych, które z uwagi na charakter sprawy wymagają przeprowadzenia oględzin wykonanych robót

budowlanych." (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. akt II SAB/OI 17/20, Lex nr 3027820); „Organy nadzoru budowlanego mają kompetencje do przeprowadzania kontroli ad hoc bez uprzedzania kontrolowanych o zamiarze przeprowadzenia czynności kontrolnych. Ustawodawca celowo nadał organom nadzoru budowlanego uprawnienia do zwalczania samowoli użytkowej. Organy tzw. policji budowlanej, realizując uprawnienia władcze, czynią to niewątpliwie w interesie publicznoprawnym - w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony wartości deklarowanych w Prawie budowlanym." (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2166/19, Lex nr 3072344); „Czynności kontrolne, o których mowa w art. 81a ust. 2 p.b., nie są tożsame z oględzinami jako czynnością procesową przewidzianą w art. 79 k.p.a. Nie mają w związku z tym do nich zastosowania wymagania stawiane czynnościom dowodowym, w także określony w art. 79 § 1 k.p.a. wymóg zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia czynności." (wyrok NSA z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2501/17, Lex nr 2739773).

Tym samym za bezzasadną uznać należy Pana skargę z dnia 25 sierpnia 2023 r., złożoną na sposób przeprowadzenia czynności kontrolnych w dniu 20 czerwca 2023 r. przez pracowników organu I instancji.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 138 § 2 kpa w zw. z art. 144 kpa, należało uchylić w całości zaskarżone postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sieradzu i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji, celem uzupełnienia materiału dowodowego.

Mając na uwadze przytoczone wyżej okoliczności, należało orzec jak w sentencji.

Postanowienie niniejsze jest ostateczne.

POUCZENIE:

Zgodnie z art. 53 i art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) stronom przysługuje prawo wniesienia skargi na niniejsze postanowienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, za pośrednictwem Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Wysokość wpisu od skargi wynosi 100 zł. Strona ma prawo ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznania prawa pomocy.

Z upoważnienia Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Justyna Jabłońska

(dokument podpisany elektronicznym
podpisem kwalifikowanym)

Otrzymują:

1. r. pr.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8. Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Wydział Architektury i Budownictwa,

9. Wójt Gminy Brzeźnio, ul. Wspólna 44, 98-275 Brzeźnio,

10. GDDKiA Rejon Wieluń, ul. Fabryczna 7, 98-300 Wieluń,

8. aa.

Administratorem Państwa danych osobowych jest Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego z siedzibą w Łodzi, ul. Traugutta 25, tel. 0-42 637 47 33, e-mail winb@lodz.uw.gov.pl. Państwa dane gromadzone są w celu realizacji zadań wynikających z przepisów prawa, na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) i/lub wykonywania zadań realizowanych w interesie publicznym na podstawie z art. 6 ust. 1 lit. e) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego (UE) 2016/679 z 27.04.2016 w sprawie ochrony osób fizycznych

w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie ich swobodnego przepływu (RODO). Osoby, których dane są przetwarzane mają prawo dostępu do treści swoich danych oraz prawo do ich sprostowania, ograniczenia przetwarzania, zgłoszenia sprzeciwu z przyczyn związanych z jej szczególną sytuacją. Pełna treść klauzuli informacyjnej o przetwarzania danych osobowych dostępna jest w siedzibie urzędu i na stronie - bip.lodz.winb.gov.pl

Jeżeli pismo wydano w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego i zostało ono opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, doręczenie może również polegać na doręczeniu wydruku pisma z systemu. Wydruk pisma zawiera informację o wydaniu pisma w postaci elektronicznej i podpisaniu kwalifikowanym podpisem elektronicznym ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała oraz identyfikator pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane. Wydruk pisma, stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej (art. 39³ § 1, 2 i 4 kpa).