

**Uchwała Nr 1/2019**  
**Komisji Skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu Ząbkowickiego**  
**z dnia 11 lutego 2019 roku**

w sprawie opinii dot. skargi z dnia 04.04.2017 roku na Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich, przekazaną przez Prokuraturę Okręgową w Świdnicy pismem z dnia 21.12.2018 r.

Na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. t.j. 2018 poz. 995 ze zm.), art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. t.j. 2018 poz. 2096) oraz § 50 ust. 1 i § 52 Uchwały Nr XLII/225/2018 Rady Powiatu Ząbkowickiego z dnia 25.10.2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Ząbkowickiego (Dz. Urz. Wojew. Doln. 2018, poz. 5337 ze zm.) Komisja Skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu Ząbkowickiego uchwała, co następuje:

**§ 1**

1. Komisja Skarg, wniosków i petycji Rady Powiatu Ząbkowickiego po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym opiniuje Radzie Powiatu Ząbkowickiego uznanie skargi za bezzasadną.
2. Uzasadnienie opinii stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

**§2**

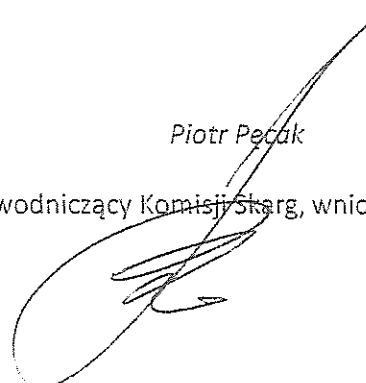
Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Komisji.

**§ 3**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Piotr Pezdek*

Przewodniczący Komisji Skarg, wniosków i petycji



## Uzasadnienie

do uchwały Komisji Skarg, wniosków i petycji w sprawie opinii dot. skargi z dnia 04.04.2017 roku na Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich, przekazaną przez Prokuraturę Okręgową w Świdnicy pismem z dnia 21.12.2018 r.

Komisja Skarg, wniosków i petycji na posiedzeniu w dniu 11.02.2019 r. po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego oraz wysłuchaniu informacji przedstawionych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich oraz po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie ustaliła, że w wyjaśnienie zarzutów stawianych przez Skarżącą zaangażowany był oprócz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich również Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu. Z dokumentacji akt administracyjnych dotyczących sprawy wynika, że:

- Pismem z dnia 26 sierpnia 2013 r. Skarżąca wystąpiła do PINB w Ząbkowicach Śląskich z żądaniem dokonania kontroli robót budowlanych realizowanych na terenie miejscowości Mrokocin.
- W dniu 24 września 2013 r. przeprowadzono na nieruchomości potwierdzone protokolarnie oględziny, zaś w dniu 27 września 2013 r. wydano postanowienie nr 221/2013, którym nakazano Inwestorowi wstrzymanie robót budowlanych związanych z budową domu jednorodzinnego wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej.
- W dniu 17 października 2013 r. PINB w Ząbkowicach Śląskich wydał decyzję nr 232/2013, którą na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego nałożył na Inwestora obowiązek sporządzenia i przedłożenia w terminie do dnia 28 lutego 2014 r. projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego zaistniałe zmiany przy budowie przedmiotowego budynku.
- W dniu 20 listopada 2013 r. Starosta Ząbkowicki decyzją nr 5/2013 uchylił własną decyzję z dnia 10 stycznia 2011 r., nr 3/2011 o udzieleniu pozwolenia na budowę, jako przyczynę podając istotne odstępstwo od pozwolenia na budowę w trakcie realizacji inwestycji.
- Wobec złożenia przez Inwestora 4 egzemplarzy projektu budowlanego zamiennego PINB w Ząbkowicach Śląskich w dniu 19 grudnia 2013 r. wydał decyzję nr 311/2013, którą zatwierdzono projekt budowlany zamienny zagospodarowania terenu, zezwolono na wznowienie prowadzenia robót i nałożono na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie.
- Skarżąca oprotestowała rozstrzygnięcie wobec czego DWINB w dniu 10 marca 2014 r. wydał postanowienie nr 366/2014 nakładające na organ I instancji obowiązek uzupełnienia materiału dowodowego poprzez przedłożenie dokumentu potwierdzającego stan właścicielski. Po uzyskaniu wypisu i wyrysu z rejestru gruntów decyzją z dnia 22 kwietnia 2014 r., nr 620/2014 DWINB uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Uzasadnienie przedmiotowej decyzji wskazuje na przyjęcie przez organ II instancji, że Inwestorowi nakazano wyłącznie przedłożenie projektu zagospodarowania terenu, a nie całego zamierzenia realizowanego na nieruchomości, zresztą w jego ocenie przedłożony projekt okazał się być projektem niekompletnym.
- Organ nadzoru budowlanego I instancji w dniu 28 maja 2014 r. wydał postanowienie nr 156/2014 którym nakazał Inwestorowi uzupełnienie w terminie do dnia 31 lipca 2014 r. projektu zamiennego zagospodarowania terenu o część dotyczącą przyłączy: wodociągowego, kanalizacji sanitarnej i energetycznego, uzupełnienie projektu o projekt architektoniczno-budowlany.

- PINB w Ząbkowicach Śląskich, w związku ze złożeniem przez Inwestora żądanych dokumentów, wydał decyzję z dnia 7 lipca 2014 r., nr 194/2014 zatwierdzającą projekt budowlany zamienny budowy domu jednorodzinnego wg. projektu gotowego wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej związanej z obiektem w granicach działki nr 10, w 100/100, zezwalającej na wznowienie wstrzymanych robót budowlanych i nakładającej obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.
- Odwołanie Skarżącej od rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego zostało rozpoznane przez DWINB decyzją z dnia 30 września 2014 r., nr 1389/2014 utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję.
- Skarżąca złożyła skargę na decyzję DWINB do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 26 lutego 2015 r., (sygn. akt II SA/Wr 803/14) uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzając ją decyzję organu I instancji, orzekł że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu i zasądził od organu na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania. Jak wynika z uzasadnienia przywołanego wyroku zdaniem Sądu w toku postępowania prowadzonego przez organy doszło do naruszenia zasad procedury administracyjnej, co polegało na uniemożliwieniu jednej ze stron postępowania czynnego udziału w postępowaniu, w tym zapoznania się przez nią z wynikami postępowania wyjaśniającego.
- W ramach postępowania administracyjnego prowadzonego po wyroku sądu organ nadzoru budowlanego I instancji zawiadomieniem z dnia 22 lipca 2015 r. zawiadomił strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, z czego skorzystała Skarżąca w dniu 17 sierpnia 2015 r., a także pismem z dnia 25 sierpnia 2015 r. przekazano jej kopie dokumentów, o które zwróciła się do organu.
- W dniu 7 września 2015 r. PINB w Ząbkowicach Śląskich wydał decyzję nr 369/2015, którą na podstawie art. 51 ust. 4 i art. 55 pkt 2 Prawa budowlanego zatwierdził projekt budowlany zamienny budowy domu jednorodzinnego wg. projektu gotowego wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej związanej z obiektem w granicach działki nr 10, w 100/100, zezwolił na wznowienie wstrzymanych robót budowlanych i nałożył obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.
- Skarżąca odwołała się od decyzji, ale decyzja nie ostała się w obrocie prawnym, jako że DWINB decyzją z dnia 18 listopada 2015 r., nr 1325/2015 uchylił ją w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.
- PINB w Ząbkowicach Śląskich przeprowadził dodatkowe czynności wyjaśniające, które polegały m.in. na wezwaniu stron do składania wyjaśnień. Ponadto postanowieniem z dnia 14 stycznia 2016 r., nr 8/2016 opartym na art. 35 ust. 3 w związku z art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego nałożono na Inwestora, obowiązek usunięcia nieprawidłowości poprzez:
  - uzupełnienie projektu zamiennego zagospodarowania terenu (część rysunkowa) o oznaczenie przebiegu projektowanej wentylacji wysokiej,
  - ujednoczenie projektu zamiennego zagospodarowania terenu (część rysunkowa) w zakresie średnic przyłącza kanalizacyjnego z częścią projektu zamiennego dotyczącego oczyszczalni ścieków (przyłącze w części od osadnika gnilnego do budynku oznaczone zostało rurą Ø100mm, podczas gdy z rysunku "Profil oczyszczalni" (str. 100) wynika, że na tym odcinku zaprojektowano rury Ø160mm,
  - ujednoczenie części opisowej z częścią rysunkową w zakresie wentylacji wysokiej (wentylacja przydomowej oczyszczalni ścieków przewidziana została jako wyprowadzona 0,6m powyżej okien i drzwi zewnętrznych budynku - część opisowa projektu przydomowej

oczyszczalni ścieków (str. 96) - założenie to nie zostało odzwierciedlone na rysunkach budynku (str. 44-54),

- ujednoczenie projektu zamiennego w zakresie lokalizacji inwestycji, tj. wskazanie nr ew. gruntu działek objętych inwestycją,
  - uzupełnienie części rysunkowej projektu o metryki zgodne z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego,
  - dostosowanie strony tytułowej do wymagań § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego w zakresie nazwy obiektu budowlanego. Dodatkowo nakazano przedłożenie uzupełnionego projektu budowlanego zamiennego w nieprzekraczalnym terminie do 29 lutego 2015 r., (prawdopodobnie określono termin z oczywistym błędem pisarskim co do roku), wskazując na rygor wydania decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego i udzielenie pozwolenia na wznowienie robót.
- W dniu 26 stycznia 2016 r. Inwestor przedłożył w siedzibie organu I instancji projekt budowlany zamienny.
  - PINB w Ząbkowicach Śląskich w dniu 8 kwietnia 2016 r. r. wydał decyzję nr 131/2016, którą na podstawie m.in. art. 51 ust. 4 ustawy Prawo budowlane zatwierdził projekt budowlany zamienny budowy domu jednorodzinnego wg. projektu gotowego "..." wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej związanej z obiektem w granicach działki nr ew. ... w miejscowości ..., gm. ... - kat. obiektu I, zezwolił Inwestorowi na wznowienie robót budowlanych wstrzymanych postanowieniem PINB z dnia 27 września 2013 r., nr 221/2013 i nałożył na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, zgodnie z art. 55 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.
  - Skarżąca w odwołaniu od powyższej decyzji zarzuciła naruszenie art. 7, art. 77 i art. 138 § 2 k.p.a. oraz § 34 i § 36 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W szczegółowych motywach odwołania po zwróceniu uwagi na uciążliwość wynikające z używania przydomowej oczyszczalni ścieków podniesiono nieustalenie w sposób należyty stanu faktycznego oraz niezrealizowanie wytycznych DWINB.
  - W dniu 5 sierpnia 2016 r. r. DWINB na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. wydał decyzję nr 977/2016, którą utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu decyzji drugoinstancyjnej zrelacjonowano dotychczasowy przebieg postępowania w tym istotne elementy kwestionowanego odwołaniem rozstrzygnięcia. W ramach własnych rozważań organ II instancji uznał, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, organ I instancji realizując wytyczne zawarte w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego przeprowadził dowody oraz wyczerpująco i rzetelnie wyjaśnił kwestię czy przydomowa oczyszczalnia ścieków zrealizowana w ramach istotnego odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę w innej części nieruchomości inwestora spełnia wymogi wynikające z obowiązujących przepisów. Jednocześnie organ odwoławczy wyjaśnił, że uchylając wcześniejszą decyzję PINB miał na uwadze to, iż organ I instancji ustalił, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się na obszarze oznaczonym symbolem MR1.3 nie podlegającym szczególnej ochronie środowiska i nie został objęty zasięgiem wód powodziowych ale nie wyjaśnił czy przedmiotowa nieruchomość jest narażona na zalewanie wodami opadowymi. Przed wydaniem oprotestowanej odwołaniem decyzji według organu II instancji PINB słusznie uznał, że działka inwestora nie jest nieruchomością narażoną na zalewanie wodami opadowymi. Opierając się na treści projektu budowlanego zamiennego przyjęto, że warunki gruntowe nieruchomości zostały ustalone na

podstawie wykonanej odkrywki geologicznej i nie stwierdzono występowania wód gruntowych. Badania makroskopowe wydobytego gruntu wskazują na występowanie średnich i drobnych piasków oraz glin, jednakże są to gliny piaszczyste. W części opisowej projektu budowlanego zamiennego wskazano, że na podstawie testu perlokacyjnego przeprowadzonego w miejscu lokalizacji drenów ustalono przesiąkliwość gruntu jako średnią (1,6 min./cm). Odwołując się do treści art. 75 § 1 k.p.a. oraz braku w tym przepisie hierarchizacji dowodów DWINB przyjął, iż w badanym przypadku, z uwagi na dysponowanie przez organ I instancji materiałem dowodowym wynikającym z treści projektu budowlanego sporządzonego przez osoby uprawnione, posiadające określoną wiedzę fachową, brak jest podstaw by dla oceny prawidłowości sporządzonego projektu budowlanego zamiennego powoływać biegłego do oceny przyjętych w nim danych gruntowych. Podkreślono przy tym, iż odwołująca się nie dostarcza jakichkolwiek merytorycznych argumentów podważających dane przyjęte przez projektanta. Jako nieuzasadnione ocenił DWINB argumenty odwołania dotyczące zawartości projektu budowlanego zamiennego. Według niego PINB uwzględnił uwagi zawarte w uprzedniej decyzji kasacyjnej, czego dowodem jest dokonanie korekty projektu zamiennego. Zaś zgromadzone dowody jak podano „w sposób czytelny potwierdzają zgodność inwestycji z ostatnim z warunków wynikających z § 34 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (zgodność z pozostałymi warunkami wynikającymi z ww. przepisu została wykazana już w toku poprzednio prowadzonego postępowania i potwierdzona przez organ odwoławczy w decyzji z dnia 8 listopada 2015 r., Nr 1325/2015”.

- Skarżąca na decyzję z dnia 5 sierpnia 2016 r., nr 977/2016 złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu czyniąc zarzut naruszenia art. 7, art. 77, § 3 oraz art. 138 § 2 k.p.a., a także § 34 i § 36 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wniosła o jej uchylenie i zasądzenie kosztów procesu według norm ustawowych. Zarzuty i wnioski skargi poparto ogólną uwagą dotyczącą zrealizowania przez inwestora przydomowej oczyszczalni zanim zapadła ostateczna decyzja. Według skarżącej uchylając wcześniejsze rozstrzygnięcie PINB w Z. organ odwoławczy wskazał na to, że:
  - materiał dowodowy zgromadzony w sprawie jest niekompletny, w szczególności organ nie ustosunkował się do argumentu strony, że oczyszczalnia ma znajdować się terenie podmokłym, a zatem z mocy prawa jej posadowienie tam jest niedopuszczalne,
  - nie jest wystarczające złożenie jakiegokolwiek projektu budowlanego zamiennego, a jedynie projektu zgodnego z przepisami prawa,
  - brak jest oznaczenia przebiegu wentylacji wysokiej,
  - występuje sprzeczność między treścią decyzji i tytułem projektu zamiennego a treścią projektu zamiennego co do numeracji działek (decyzja dotyczy . . . , tymczasem w treści projektu wskazane są działki . . . , a w innym miejscu . . . )
- Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu skargi . . . na decyzję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2016 nr 977/2016, oraz zapoznaniu się z całością zgromadzonej w toku sprawy dokumentacji, na rozprawie w dniu 11 stycznia 2017 r. oddalił skargę w całości.

PINB w Ząbkowicach Śląskich przedstawiając swoje stanowisko w odniesieniu do stawianych przez Skarżącą zarzutów, w złożonej skardze, biorąc pod uwagę cały zgromadzony materiał dowodowy ocenił, że służby inspekcyjne organu nadzoru, wydając decyzję nr 451/2016 z dnia 28.10.2016 r. kończącą przedmiotowe postępowanie legalizacyjne, działały zgodnie z literą prawa w oparciu o obowiązującą ustawę Prawo budowlane, a także Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakie powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 11.01.2017 r. sygn. akt II SA/Wr 686/16, stwierdził:

- „organ nadzoru budowlanego przed wydaniem decyzji z dnia 17 października 2013 r. jednoznacznie ustalił, że inwestor dokonał istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego co polegało w szczególności na zmianie lokalizacji przydomowej oczyszczalni ścieków.
- DWINB uchylając wcześniejszą decyzję DWINB zalecił przeprowadzenie postępowania uzupełniającego i zweryfikowania treści projektu, wskazując na niekompletność materiału dowodowego, oraz konieczność złożenia projektu zgodnego z przepisami, wyeliminowania sprzeczności w projekcie i oznaczenia wentylacji wysokiej.
- stwierdzone uchybienia zostały wyeliminowane i przedłożono dokument pozbawiony powyższych wad i dający podstawy do jego zatwierdzenia. Jednoznacznym dowodem w tym zakresie jest sam projekt zamienny. Trudno zgodzić się ze skarżącą, że organy dokonały oceny tego samego projektu, który wcześniej uznały za niewystarczający. W realiach niniejszej sprawy inwestor zlecił osobom uprawnionym sporządzenie projektu zamiennego, który następnie został przedłożony organowi. Po uchyleniu przez DWINB decyzji PINB w Ząbkowicach Śląskich projekt zamienny został poprawiony, co dostrzega nawet sama skarżąca kwestionując nakreślenie czerwonych linii na niektórych kartach i ponownie przedłożyła organowi. Rację ma skarżąca, że organy wydawały oprotestowane skargą rozstrzygnięcia w oparciu o ten sam projekt. Jest to przecież ten sam projekt w znaczeniu tożsamości jego autorów i przedmiotu opracowania a nawet fizycznie egzemplarza czy egzemplarzy, ale nie jest to taki sam projekt, bowiem został on poprawiony i zmieniony. W takiej sytuacji nie jest trafny omawiany zarzut skargi, bo organy swoje rozstrzygnięcia opierały na opracowaniu, względem którego zarzut niekompletności nie jest już trafny.
- w sprawie organy rozpoznały sprawę w zakresie naruszenia zasad procedury administracyjnej wynikającej z art. 7 i art. 8 k.p.a., a także § 34 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, uwzględniając zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zapisy dokonane w projekcie zamiennym. Nie można zgodzić się ze skarżącą, że dokonane odkrywki czy badania makroskopowe stanowią wyłącznie wyraz stanowiska wnioskodawcy i niezbędne było przeprowadzenia badań przez powołanego w tym celu biegłego. Podzielić należy stanowisko organu odwoławczego, który nie znalazł podstaw do prowadzenia dowodu z biegłego wykazując przy tym brak merytorycznych argumentów odwołującej się co do prawidłowości ustaleń poczynionych przez autorów projektu zamiennego. Zgodzić należy się także z organem, że przywołane opracowanie zostało sporządzone przez osoby dysponujące określoną wiedzą i uprawnieniami, co winno skutkować założeniem ich poprawności wobec braku innych konkretnych twierdzeń czy dowodów. W samej skardze podnoszone są twierdzenia inkryminujące prowadzone w trakcie opracowywania projektu zamiennego badania, odkrywki i testy. Nie znajdują one uzasadnienia chociażby z tego powodu, że co do zasady są tą czynności mające na celu ustalenie konkretnych okoliczności czemu osoby te dały wyraz w sporządzonym opracowaniu. Ostatecznym dowodem jest więc projekt zamienny sporządzony w oparciu o odkrywki czy test, a nie one same. Skarżąca natomiast nie twierdzi, że dla oceny zagadnienia gospodarki wodami opadowymi czynności te były zbędne, niedopuszczalne albo też zostały przeprowadzone nieprawidłowo. Jak już była mowa, zarówno czynności związane z oceną tego zagadnienia jak też sam projekt zamienny sporządzili osoby uprawnione i wynik swoich ustaleń potwierdziły stosownymi oświadczeniami. Skarżąca zaś

poza oczywistym kwestionowaniem przedłożonego dokumentu nie posługuje się żadną merytoryczną i przekonującą argumentacją.

- nie dopatrył się również żadnych innych uchybień organów w postępowaniu w tej sprawie, w szczególności organy nie naruszyły przepisów postępowania, które skutkowałyby uchYLENIEM zaskarżonej decyzji”.

W związku z przedstawionym stanem prawnym oraz faktycznym, jak również biorąc pod uwagę wydane już w sprawie rozstrzygnięcia Komisja Skarg, wniosków i petycji opiniuje Radzie Powiatu Ząbkowickiego uznanie skargi za bezzasadną.

W związku z powyższym pozytywnie opiniuje projekt uchwały Rady Powiatu Ząbkowickiego w sprawie skargi z dnia 04.04.2017 roku na Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich, przekazaną przez Prokuraturę Okręgową w Świdnicy pismem z dnia 21.12.2018 r., przygotowany i przedstawiony przez Zarząd Powiatu Ząbkowickiego.

Sporządził:  
Piotr Pęcak,  
Przewodniczący Komisji Skarg, wniosków i petycji;  
Ząbkowice Śląskie, 2019-02-11



(

(