



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.5.2025

Warszawa, 3 lipca 2026 r.

**Pan
Maciej Rataj
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Trzebnicy**

Wystąpienie pokontrolne sporządzone w wyniku kontroli problemowej Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy

Zespół kontrolerów w składzie: Paweł Bajer – główny specjalista (kierownik zespołu), Agnieszka Budna – główny specjalista (członek zespołu) działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, w okresie od 20 do 31 października 2025 r., przeprowadził w trybie zwykłym kontrolę problemową Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy². Zakresem kontroli objęto załatwianie spraw w obszarze samowoli budowlanych, w tym podejmowanie działań na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³. Kontrolą objęto okres od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r., a także działania wcześniejsze, jak i późniejsze, które miały wpływ na ocenę realizacji badanych zadań w ww. okresie. Ponadto w ramach kontroli, w celu zbadania skuteczności prawa, zespół kontrolerów z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego przeprowadził 3 inspekcje w terenie.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w ww. okresie pełnił Pan Maciej Rataj⁴. Jednostka kontrolowana swoje zadania wykonywała przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy⁵, którego wewnętrzną strukturę oraz zasady szczegółowej organizacji określał regulamin organizacyjny. W dokumencie tym wskazano, że PINB w Trzebnicy kieruje pracą inspektoratu⁶. Sprawuje nadzór m.in. nad działalnością inspekcyjno-kontrolną, polegającą na wykonaniu inspekcji w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych⁷. Do wyłącznej kompetencji PINB w Trzebnicy należy: m.in.: zatwierdzanie planów kontroli; podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej; udzielanie imiennych upoważnień do wykonywania inspekcji terenowej; udzielanie imiennych upoważnień do

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Leśnej 1, 55-100 Trzebnica, zwanego dalej PINB w Trzebnicy.

³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.; Dz.U. z 2025 r., poz. 132 ze zm.).

⁴ Powołanie na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy z 14 marca 2006 r., znak: 0i00-1030/1/06.

⁵ Zwanego dalej inspektoratem.

⁶ § 4 ust. 1 regulaminu.

⁷ § 4 ust. 2 regulaminu.

podpisywania decyzji administracyjnych i postanowień⁸. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym podczas nieobecności PINB w Trzebnicy zastępuje go wskazany pracownik inspektoratu, na podstawie pisemnego upoważnienia⁹.

W okresie objętym kontrolą, łącznie z kierownikiem jednostki kontrolowanej, zadania związane z załatwianiem spraw w obszarach samowoli budowlanych wykonywały 3 osoby, w tym również działania w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰. Ww. osoby posiadały upoważnienia do przeprowadzania kontroli obiektów i robót budowlanych. Pracownicy wykonywali również inne zadania wynikające z ich zakresów czynności, m.in. uczestnictwo w kontrolach i inspekcjach budów, uczestnictwo w kontrolach obowiązkowych i kontrolach obiektów budowlanych w zakresie użytkowania i utrzymania obiektów, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach katastrof budowlanych, praca w systemie RKB, przygotowywanie, w razie konieczności, na zlecenie przełożonego sprawozdań, pełnienie funkcji Inspektora Ochrony Danych Osobowych, pełnienie funkcji koordynatora do spraw dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Według udzielonych wyjaśnień¹¹ w okresie od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r. funkcją kontroli i nadzoru w stosunku do pracowników (...) sprawowana była poprzez bieżącą kontrolę pracowników.

W odniesieniu do współpracy z innymi organami kierownik jednostki kontrolowanej wskazał¹², że w okresie od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy współpracował ze Starostą Trzebnickim oraz innymi organami (ochrona środowiska, ochrona zabytków, PGW Wody Polskie) w zakresie prowadzenia spraw dotyczących samowoli budowlanych w zakresie wymiany informacji, czy też pozyskiwania dodatkowych informacji w prowadzonych sprawach.

Według udzielonych wyjaśnień¹³ w okresie od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy nie był kontrolowany przez inne uprawnione organy w obszarze samowoli budowlanych.

Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁴, że nie było szkoleń w okresie od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r. w zakresie związanym z obszarem objętym kontrolą. Głównym źródłem wiedzy i doskonalenia umiejętności było i jest samokształcenie między innymi poprzez zapoznawanie się z orzecznictwem sądów administracyjnych, interpretacjami przepisów przez GUNB, okresowe wspólne dyskusje nad możliwymi zastosowaniami przepisów w sprawach o zawiłym stanie prawnym, wspólne omawianie rozstrzygnięć Wojewody Dolnośląskiego, DWINB we Wrocławiu w prowadzonych sprawach. Dodatkowym źródłem wiedzy są też pozyskiwane materiały szkoleniowe ze szkoleń organizowanych przez Dolnośląską Okręgową Izbę Inżynierów Budownictwa, miesięcznik Inżynier Budownictwa.

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁵ również, że wyraził pisemną zgodę na podejmowanie przez pracownika Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych w okresie od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r.: Ewę Szewczyk w zakresie wynikającym z posiadanych uprawnień budowlanych (poza obszarem powiatu trzebnickiego), Annę Terech na stanowisku radcy prawnego.

⁸ § 6 ust. 1 regulaminu.

⁹ § 7 ust. 1 regulaminu.

¹⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 października 2025 r.

¹¹ Wyjaśnienia jw.

¹² Wyjaśnienia jw.

¹³ Wyjaśnienia jw.

¹⁴ Wyjaśnienia jw.

¹⁵ Wyjaśnienia jw.

I. Ocena ogólna

Negatywnie ocenia się działalność jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą

W ramach przeprowadzonej kontroli ocenie poddano zagadnienia dotyczące: terminowości załatwiania spraw w obszarze samowoli budowlanych, przeprowadzania postępowania dowodowego, wydawania rozstrzygnięć, stosowania przepisów karnych za popełnienie samowoli budowlanych i przekazywania rozstrzygnięć właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz dokonywania czynności zmierzających do wyegzekwowania nałożonych obowiązków.

Pierwsze z zagadnień zostało ocenione negatywnie. W okresie objętym kontrolą PINB w Trzebnicy podejmował działania ze zwłoką. Najdłuższy przypadek beczynności wynosił ponad 5 miesięcy. Na 25 spraw poddanych kontroli 5 z nich do dnia zakończenia niniejszej kontroli w inspektoracie nie zostało zakończonych. Wystąpiły również liczne przypadki braku informowania stron o niezakończonym postępowaniu w terminie. Podkreślenia jednak wymaga, że jednostka kontrolowana podejmowała działania w każdym przypadku powzięcia informacji o zaistnieniu podejrzenia samowoli budowlanej i co do zasady robiła to niezwłocznie.

Realizację zadań związanych z przeprowadzaniem postępowania dowodowego oceniono pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Jednostka kontrolowana we wszystkich sprawach prawidłowo ustaliła krąg stron postępowania. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzono protokoły, które zawierały wszystkie wymagane elementy. Ponadto prowadzone postępowania dowodowe oparte były na wielu środkach dowodowych. Kontrola wykazała jednak przypadki nazywania przeprowadzonych czynności jako oględziny w sprawach, w których nie prowadzono bądź jeszcze nie wszczęto postępowania administracyjnego, powoływania błędnych podstaw prawnych w wystosowywanych pismach. W pojedynczych przypadkach stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą braku przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego.

Trzeci obszar dotyczący wydawania rozstrzygnięć oceniono negatywnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku sprawdzenia obowiązków wynikających z wydanych postanowień oraz nakładania obowiązków niemających pokrycia w przepisach prawa. Wystąpił również przypadek zastosowania nieprawidłowego trybu postępowania. Niemniej wydawane rozstrzygnięcia co do zasady odpowiadały wymogom Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącym ich formy i treści, a postępowania kończono w sposób odpowiadający ustaleniom stanu faktycznego i mieszczący się w ramach przyjętego trybu postępowania.

Czwarte zagadnienie oceniono pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W obszarze stwierdzono brak nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za popełnione samowole budowlane. Jednostka kontrolowana niezwłocznie przekazywała rozstrzygnięcia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Ostatni obszar dotyczący czynności zmierzających do wyegzekwowania nałożonych obowiązków oceniono negatywnie. Na ocenę wpływ miały przypadki zwłoki w sprawdzeniu wykonania nałożonych obowiązków, a także brak podejmowania działań lub niezwłocznego podejmowania działań na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zaznaczenia wymaga jednak, że co do zasady PINB w Trzebnicy sprawdzał wykonanie nałożonego obowiązku. Ponadto wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze zawierały wymagane elementy.

Przy dokonaniu oceny działalności PINB w Trzebnicy wzięto pod uwagę skalę, rodzaj i przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, a także ich skutki. Wpływ na ocenę miały również wyjaśnienia złożone przez kierownika jednostki kontrolowanej.

Ocena ogólna wynika z następujących ustaleń i ocen częściowych.

II. Oceny częściowe

Z przedstawionych przez PINB w Trzebnicy zestawień wynika, że jednostka kontrolowana w okresie od 1 października 2022 r. do 30 września 2025 r. prowadziła 260 spraw dotyczących samowoli budowlanych. W 129 z nich wszczęła postępowania administracyjne, które dotyczyły:

- 1) obiektów budowlanych lub ich części, będących w trakcie budowy albo wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę (36 sprawy);
- 2) obiektów budowlanych wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, których budowa została zakończona przed 1 stycznia 1995 r. (42 sprawy);
- 3) obiektów budowlanych lub ich części, będących w trakcie budowy albo wybudowanych bez wymaganego zgłoszenia budowy, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (24 sprawy);
- 4) innych robót budowlanych wykonywanych: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska, lub na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach (27 spraw).

W ramach wydawanych rozstrzygnięć były zarówno nakazy rozbiórki, legalizacje samowoli budowlanych, jak i decyzje umarzające postępowania administracyjne.

Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁶ również, że w okresie objętym kontrolą *podjęto z własnej inicjatywy dwie czynności kontrolne realizowanych robót budowlanych, czego skutkiem było wszczęcie z urzędu postępowań administracyjnych adekwatnych do stwierdzonego stanu na działce względem realizowanych obiektów, czy też robót budowlanych. Okolicznością kontroli był fakt braku tablicy informacyjnej na terenie budowy.*

1. Negatywnie ocenia się realizację zadań w zakresie terminowości załatwiania spraw w obszarze samowoli budowlanych

Kontroli poddano 25 spraw¹⁷. W 15 z nich¹⁸ PINB w Trzebnicy prowadził postępowanie administracyjne, a w 10 sprawach¹⁹ nie wszczynał postępowania.

Jednostka kontrolowana podejmowała działania w każdym przypadku powzięcia informacji o zaistnieniu podejrzenia samowoli budowlanej. W 16 sprawach²⁰ informacja

¹⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

¹⁷ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/66/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, PINB.5130.126.2025, NB/OBG/5130/19/25, PINB.5130.105.2025, NB/TRG/5130/17/25.

¹⁸ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

¹⁹ Sprawy znak: NB/TRG/5180/66/22, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.126.2025, NB/OBG/5130/19/25, PINB.5130.105.2025.

²⁰ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/TRG/5180/78/24,

taka wpłynęła od osób fizycznych, w 4 sprawach²¹ były to anonimy, w 2 sprawach²² od burmistrza, w 1 sprawie²³ od Zarządu Dróg Powiatowych, w 1 sprawie²⁴ od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i w 1 sprawie²⁵ od sołtysa.

Co do zasady pierwszą czynnością było wygenerowanie informacji z operatu ewidencyjnego w zakresie gruntów i wystosowanie zawiadomienia o kontroli²⁶. W 7 sprawach było to wygenerowanie informacji z operatu ewidencyjnego w zakresie gruntów²⁷, w 3 sprawach²⁸ było to zawiadomienie o kontroli.

Czynności tych dokonywano w terminie do 14 dni od daty powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia samowoli budowlanej w 17 sprawach²⁹, powyżej 14 dni, a do miesiąca w 6 sprawach³⁰, co uznano za uchybienie oraz powyżej miesiąca w 2 sprawach³¹, co uznano za nieprawidłowość. Jako przyczynę zwłoki kierownik jednostki kontrolowanej wskazał³², że *nie było możliwości wcześniejszych działań w sprawie z uwagi na natłok prowadzonych spraw (nowych i toczących się) oraz braki kadrowe. Sprawy prowadzone przez pracowników rozpatrywane są niezwłocznie i w najszybszym możliwym terminie*. Skutkami ww. nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli oraz obniżanie zaufania do organu administracji publicznej, do którego należy działanie na podstawie przepisów prawa, w tym dotyczących szybkości postępowania.

W 15 sprawach³³ jednostka kontrolowana wszczęła postępowanie administracyjne. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wystosowano w terminie: do 14 dni od daty potwierdzenia przesłanek do wszczęcia postępowania w 8 sprawach³⁴, powyżej 14 dni, a do miesiąca w 2 sprawach³⁵, co uznano za uchybienie, powyżej

NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, PINB.5130.126.2025, PINB.5130.105.2025.

²¹ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/49/24, NB/OBG/5130/19/25, NB/TRG/5130/17/25.

²² Sprawy znak: NB/PRG/5180/39/23, NB/OBM/5180/26/24.

²³ Sprawa znak: NB/TRG/5180/55/23.

²⁴ Sprawa znak: NB/TRG/5180/66/22.

²⁵ Sprawa znak: NB/TRG/5180/85/22.

²⁶ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.105.2025, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

²⁷ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/OBG/5130/19/25.

²⁸ Sprawy znak: NB/TRG/5180/66/22, NB/TRG/5180/78/24, PINB.5130.126.2025.

²⁹ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, PINB.5130.126.2025, NB/OBG/5130/19/25, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

³⁰ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/78/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.105.2025.

³¹ Sprawa znak: NB/TRG/5180/66/22, NB/OBM/5180/26/24.

³² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

³³ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

³⁴ Sprawy znak: NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

³⁵ Sprawy znak: NB/ŻMG/5180/63/23, PINB.5130.38.2025.

miesiąca w 5 sprawach³⁶, co uznano za nieprawidłowość. Przy czym skrajny termin wyniósł ponad 4 miesiące³⁷. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił³⁸, że *nie było możliwości wcześniejszego wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania z uwagi na natłok prowadzonych spraw (nowych i toczących się) oraz braki kadrowe. Sprawy prowadzone przez pracowników rozpatrywane są niezwłocznie i w najszybszym możliwym terminie. W realizacji obowiązków PINB, w okolicznościach ciągłych braków kadrowych działalność organizacji opiera się na zarządzaniu ryzykiem. Oznacza to, że należy likwidować w pierwszej kolejności naruszenia prawa stanowiące jednocześnie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Zatem postępowania formalne jak te prowadzone na podstawie art 48 Pb z zasady mają niższy priorytet załatwienia i zdarzają się przesunięcia terminów zakończenia spraw. W tym czasie w innych sprawach likwidowane jest zagrożenie*. Skutkami ww. nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli oraz obniżanie zaufania do organu administracji publicznej, do którego należy działanie na podstawie przepisów prawa, w tym dotyczących szybkości postępowania.

Ponadto w 14 sprawach³⁹ stwierdzono przewlekłość albo bezczynność na różnych etapach załatwiania sprawy, tj. po przeprowadzeniu kontroli, a przed podjęciem kolejnych działań, pomiędzy kolejnymi działaniami podejmowanymi w sprawach, po wszczęciu postępowania administracyjnego, a przed podjęciem kolejnych działań, po zebraniu materiału dowodowego, a przed wydaniem decyzji, co uznano za nieprawidłowości. Skrajny przypadek⁴⁰ bezczynności wynosił ponad 5 miesięcy.

W 5 przypadkach⁴¹ do dnia zakończenia niniejszej kontroli w inspektoracie sprawy nie zostały zakończone. Pisma inicjujące sprawę wpływały w nich odpowiednio:

- w IV kwartale 2022 r. w 1 sprawie⁴²,
- w II kwartale 2024 r. w 1 sprawie⁴³,
- w IV kwartale 2024 r. w 1 sprawie⁴⁴,
- w I kwartale 2025 r. w 1 sprawie⁴⁵,
- w III kwartale 2025 r. w 1 sprawie⁴⁶.

Czas prowadzenia zakończonych spraw, licząc od wpływu pisma inicjującego wynosił:

- do miesiąca w 1 sprawie⁴⁷,
- powyżej miesiąca, a do 2 miesięcy w 4 sprawach⁴⁸,
- powyżej 2 miesięcy, a do 6 miesięcy w 8 sprawach⁴⁹,

³⁶ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/49/24.

³⁷ Sprawa znak: NB/TRG/5180/85/22.

³⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

³⁹ Sprawy znak: NB/TRG/5180/66/22, NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBM/5180/26/24, NB/PRG/5180/4/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/TRG/5130/17/25.

⁴⁰ Sprawa znak: NB/TRG/5180/20/23.

⁴¹ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/OBM/5180/26/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, PINB.5130.126.2025.

⁴² Sprawa znak: NB/ZAW/5180/63/22.

⁴³ Sprawa znak: NB/OBM/5180/26/24.

⁴⁴ Sprawa znak: PINB.5130.38.2025.

⁴⁵ Sprawa znak: NB/PRM/5130/2/25.

⁴⁶ Sprawa znak: PINB.5130.126.2025.

⁴⁷ Sprawa znak: NB/OBG/5130/19/25.

⁴⁸ Sprawy znak: NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/OBG/5180/19/24, PINB.5130.105.2025.

⁴⁹ Sprawy znak: NB/TRM/5180/66/22, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24.

- powyżej 6 miesięcy, a do roku w 4 sprawach⁵⁰,
- powyżej roku, a do 2 lat w 3 sprawach⁵¹.

PINB w Trzebnicy wyjaśnił⁵², że w realizacji obowiązków PINB, w okolicznościach ciągłych braków kadrowych działalność organizacji opiera się na zarządzaniu ryzykiem. Oznacza to, że należy likwidować w pierwszej kolejności naruszenia prawa stanowiące jednocześnie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Zatem zdarzają się przesunięcia terminów załatwienia spraw, w których zakończenie nie wymaga natychmiastowych działań. W tym czasie w innych sprawach likwidowane jest zagrożenie.

Skutkami ww. nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli oraz obniżanie zaufania do organu administracji publicznej, do którego należy działanie na podstawie przepisów prawa, w tym dotyczących szybkości postępowania.

Ponadto termin załatwiania 15 spraw⁵³ przekroczył miesiąc (bez odliczenia okresów, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a.⁵⁴), jednak tylko w 3 z nich⁵⁵ PINB w Trzebnicy poinformował strony o niezakończonym terminie, z tym że w 2 sprawach⁵⁶ z ww. 3 po raz drugi nie zawiadomiono o niezakończonym terminie pomimo upływu terminu wskazanego w pierwszym zawiadomieniu. Brak stosownego zawiadomienia stanowi uchybienie. Według udzielonych wyjaśnień⁵⁷ niezawiadomienie stron o niezakończonym terminie zgodnie z wymogami określonymi w art. 36 k.p.a. wynikało z braków kadrowych oraz natłoku spraw przypisanych każdemu pracownikowi.

Z powyższych ustaleń wynika, że w badanym zakresie na 25 spraw w 14⁵⁸ (56%) wystąpiły nieprawidłowości, natomiast w 18⁵⁹ (72%) uchybienia.

⁵⁰ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/TRG/5130/17/25.

⁵¹ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/WSZ/5180/78/23.

⁵² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁵³ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

⁵⁴ Terminy przewidziane w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresy zawieszenia postępowania, okresy trwania mediacji oraz okresy opóźnień spowodowane z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

⁵⁵ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23.

⁵⁶ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23.

⁵⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁵⁸ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/66/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, NB/TRG/5130/17/25.

⁵⁹ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, PINB.5130.105.2025, NB/TRG/5130/17/25.

2. Pozytywnie ocenia się przeprowadzanie postępowania dowodowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Kontroli poddano 25 spraw⁶⁰. W 15 z nich⁶¹ PINB w Trzebnicy prowadził postępowanie administracyjne, a w 10 sprawach⁶² nie wszczywał postępowania.

We wszystkich sprawach prawidłowo ustalono krąg stron postępowania.

We wszystkich sprawach, za wyjątkiem dwóch⁶³, jednostka kontrolowana przeprowadziła kontrolę na podstawie ustawy Prawo budowlane. W pierwszej sprawie⁶⁴ za nieprawidłowość uznano brak wykonania kontroli, jak i brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy zakresie, tj. jakie roboty budowlane zostały wykonane i czy wykonano je legalnie. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁶⁵ *ustalenia dotychczasowe polegały w pierwszej kolejności na ocenie prawidłowości funkcjonowania przewodu kominowego, który zgodnie z przedłożonym protokołem z okresowej kontroli przewodów kominowych (...) funkcjonuje prawidłowo. Ta kwestia była kluczowa ze względu na ewentualny stan zagrożenia, zaś ocena legalności przewodu kominowego nie została jeszcze rozstrzygnięta. Spowodowane jest to tym, że w pierwszej kolejności realizowane są sprawy z naruszenia prawa, w których może wystąpić zagrożenie dla zdrowia, życia ludzi. Zatem postępowania formalne jak te prowadzone na podstawie art 48 Pb z zasady mają niższy priorytet załatwienia i zdarzają się przesunięcia terminów zakończenia spraw.* Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości był długotrwały brak wiedzy jednostki kontrolowanej co do zasadności podejmowania dalszych działań. W drugim przypadku⁶⁶ wystąpienie zostało przekazane zgodnie z właściwością do Zarządu Dróg Powiatowych oraz do Gminy (...).

W każdej sprawie, w której przeprowadzono kontrolę organ w zawiadomieniach o kontroli oprócz właściwych przepisów ustawy Prawo budowlane powołał również przepisy k.p.a. o oględzinach oraz art. 50 k.p.a., w sytuacji gdy nie prowadzono bądź jeszcze nie wszczęto postępowania administracyjnego, co stanowi uchybienie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶⁷, że *przepisy K.p.a. stosowane są pomocniczo w prowadzonych sprawach, w których zawiadomienia i wezwania stanowią czynności materialno-techniczne.*

Wszystkie czynności przeprowadzone w terenie udokumentowano w postaci protokołu sporządzonego w sposób pozwalający na stwierdzenie kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. W dokumencie tym zawierano przede wszystkim informacje o rodzaju wykonanych robót, stopniu ich

⁶⁰ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/66/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, PINB.5130.126.2025, NB/OBG/5130/19/25, PINB.5130.105.2025, NB/TRG/5130/17/25.

⁶¹ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

⁶² Sprawy znak: NB/TRG/5180/66/22, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.126.2025, NB/OBG/5130/19/25, PINB.5130.105.2025.

⁶³ Sprawy znak: NB/OBM/5180/26/24, NB/OBG/5130/19/25.

⁶⁴ Sprawa znak: NB/OBM/5180/26/24.

⁶⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

⁶⁶ Sprawa znak: NB/OBG/5130/19/25.

⁶⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

zaawansowania, charakterze kontrolowanych obiektów budowlanych, ich podstawowych parametrach oraz lokalizacji, a także podpisy osób obecnych podczas czynności.

W powyższych sprawach za uchybienie uznano nazywanie w protokole z czynności kontrolnych przeprowadzonych czynności zarówno oględzinami, jak i kontrolą, w sytuacji gdy nie prowadzono bądź jeszcze nie wszczęto postępowania administracyjnego. Należy jednak podkreślić, że w zawiadomieniach o planowanych czynnościach kontrolnych jednostka kontrolowana stosowała właściwą nazwę czynności, tj. kontrola, jednak w protokole nieprawidłowo nazwała czynności kontrolne jako oględziny. PINB w Trzebnicy wyjaśnił⁶⁸, że *druk protokołu zawierający informację ogólną pod nazwą: „Protokół oględzin i kontroli” stosowany jest do obu tych czynności, zaś w niniejszej sprawie po wskazaniu daty czynności kontrolnych przekreślono słowo „oględziny”, wpisując w to miejsce słowo „kontrolę”. W dalszej części protokołu pozostawiono sformułowanie „Dokonano oględzin i kontroli”, które pełni również funkcję informacji ogólnej, odnoszącej się do obu w/w rodzajów czynności kontrolnych. (...) mogło dojść do sytuacji (protokoły spisywane są w terenie), że nie podkreślono właściwej z uwagi na trudne warunki panujące w terenie i konieczność skupienia uwagi na przedmiocie kontroli.*

W tych samych sprawach za uchybienie uznano również nazwanie w protokole z czynności kontrolnych osób uczestniczących w czynnościach stronami albo ich pełnomocnikami, w sytuacji gdy nie prowadzono bądź jeszcze nie wszczęto postępowania administracyjnego. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁶⁹ *osoby uczestniczące w czynnościach kontrolnych wskazano w rubryce „Strony i ich pełnomocnicy”, których to określeń użyto w znaczeniu potocznym, na określenie przeciwnych stron uczestniczących w czynnościach kontrolnych (w tym np. właścicieli nieruchomości, obecnych przedstawicieli organów, czy wnioskodawców itp.).*

W 16 sprawach⁷⁰ dokumentacja fotograficzna znajdująca się w aktach sprawy, a w jednym przypadku⁷¹ mapa nie zostały opisane w sposób umożliwiający stwierdzenie, że stanowią załączniki do protokołu, co uznano za uchybienie. Według udzielonych wyjaśnień⁷² *dokumentacja fotograficzna załączana jest na bieżąco do protokołu po każdym dniu kontroli przez pracownika przeprowadzającego kontrolę i jest wpinana do akt sprawy.* Odnośnie opisu mapy wyjaśniono⁷³, że *mogło dojść do przeoczenia w tym zakresie.* Ponadto w 7 sprawach⁷⁴ w protokole nie wskazano załączników, ani informacji, że sporządzono dokumentację fotograficzną, co także uznano za uchybienie. PINB w Trzebnicy wyjaśnił⁷⁵, że *pominięto informację o tym, jednak osoby uczestniczące w kontroli posiadały pełną wiedzę o sporządzeniu materiału fotograficznego, który na bieżąco jest załączany do protokołu z czynności kontrolnych.* Z kolei w jednym przypadku⁷⁶ do akt sprawy nie dołączono dokumentacji fotograficznej stanowiącej załącznik do protokołu, co uznano za uchybienie. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁷⁷

⁶⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁶⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁷⁰ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŽMG/5180/63/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, PINB.5130.126.2025, PINB.5130.105.2025, , NB/TRG/5130/17/25.

⁷¹ Sprawa znak: NB/TRG/5180/20/23.

⁷² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁷³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

⁷⁴ Sprawy znak: NB/ŽMG/5180/63/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.126.2025, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25.

⁷⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁷⁶ Sprawa znak: NB/ZAW/5180/63/22.

⁷⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

nie wykonano powyższego z uwagi na fakt, że pliki ze zdjęciami z tego dnia, z uwagi na awarię aparatu, zostały utracone.

W 9 sprawach⁷⁸ dokonane w protokole z czynności kontrolnych skreślenia nie zostały parafowane datą i podpisem osoby dokonującej skreśleń, co stanowi uchybienie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷⁹, że *daty sporządzenia protokołów z czynności kontrolnych były opisane (...), zaś skreśleń nie parafowano z uwagi na przeoczenie. (...). Nie dokonano parafowania skreślenia z uwagi na trudne warunki panujące w terenie i konieczność skupienia uwagi na przedmiocie kontroli.* W tym miejscu należy podkreślić, że data sporządzenia protokołu nie może być automatycznie utożsamiona z datą dokonania w nim korekty.

W 2 przypadkach⁸⁰ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wezwaniu na podstawie art. 64 k.p.a. do udzielenia informacji albo przedłożenia innych dowodów, co do których powyższy przepis nie uprawniał. W pierwszej sprawie wyjaśniono⁸¹, że *organ wezwał w/w osobę do złożenia dowodów, na podstawie których wywodzi ona swój interes prawny stwarzający podstawę prawną do uznania jej za stronę w ewentualnie prowadzonym postępowaniu administracyjnym w niniejszej sprawie, ze względu na fakt, iż z dostępnej ewidencji gruntów i budynków nie wynikało, że jest ona właścicielem bądź współwłaścicielem działki nr (...) bądź działki sąsiadującej z tą nieruchomością. Niemniej zwrócił się do w/w osoby w przedmiotowej kwestii na wypadek, gdyby była ona pełnomocnikiem strony w ewentualnie prowadzonym postępowaniu administracyjnym lub posiadała tytuł prawny do jednej z powyższych nieruchomości, o którym tutejszy organ nie miał wówczas wiedzy.* W drugiej sprawie wskazano⁸², że *przepisy K.p.a. stosowane są pomocniczo w prowadzonych sprawach, w których zawiadomienia i wezwania stanowią czynności materialno-techniczne.* Mając na uwadze, że braki zostały uzupełnione i sprawy nie zostały pozostawione bez rozpoznania ww. nieprawidłowość nie wywołała skutku.

Natomiast w 3 sprawach⁸³ w wezwaniu do udzielenia informacji albo przedłożenia dokumentów powołano art. 50 i art. 75 k.p.a., w sytuacji gdy nie prowadzono postępowania administracyjnego, co stanowi uchybienie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁸⁴, że *przepisy K.p.a. stosowane są pomocniczo w prowadzonych sprawach, w których zawiadomienia i wezwania stanowią czynności materialno-techniczne.*

W 1 sprawie⁸⁵ stwierdzono uchybienie polegające na wszczęciu jednego postępowania administracyjnego w sprawie kilku obiektów budowlanych. Należy jednak zaznaczyć, że w kolejnych etapach załatwiania sprawy jednostka kontrolowana prowadziła oddzielne postępowania pod różnymi znakami spraw i z oddzielnie wydawanymi rozstrzygnięciami dla każdego z obiektów budowlanych. Według udzielonych wyjaśnień⁸⁶ *powyższe spowodowane było faktem, iż wniosek strony obejmujący legalizację uproszczoną budynków zlokalizowanych na działce dotyczył tej samej podstawy prawnej i uznano, iż prawidłowym również będzie wszczęcie postępowania jednym pismem w sprawie kilku obiektów na tej samej działce.*

⁷⁸ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/66/22, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/TRG/5180/78/24, PINB.5130.126.2025, NB/OBG/5180/49/24, NB/PRM/5130/2/25.

⁷⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁸⁰ Sprawy znak: NB/TRG/5180/55/23, NB/PRG/5180/4/24.

⁸¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

⁸² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

⁸³ Sprawy znak: NB/TRG/5180/66/22, NB/OBM/5180/26/24, NB/PRM/5130/2/25.

⁸⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

⁸⁵ Sprawa znak: NB/TRG/5180/20/23.

⁸⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

W 1 sprawie⁸⁷ za uchybienie uznano brak potwierdzenia przez organ informacji przekazanej przez właściciela o dobrowolnej rozbiórce obiektu. PINB w Trzebnicy wyjaśnił, że⁸⁸ *nie dokonano sprawdzenia rozbiórki obiektu z uwagi na przedstawiony materiał zdjęciowy potwierdzający ten fakt. Ze względu na ekonomikę prowadzonych spraw, braki kadrowe etc. nie ponawiano tej czynności dając wiarę przedstawionej przez właściciela dokumentacji zdjęciowej.*

W 4 sprawach⁸⁹ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego.

W pierwszej z nich⁹⁰, w której przeprowadzono postępowanie w trybie art. 48 ustawy Prawo budowlane w sprawie rozbudowy stodoły o ganek poza własną wizualną oceną nie podjęto innych działań celem ustalenia daty zakończenia budowy stodoły oraz czy na jej budowę udzielono pozwolenie lub przyjęto skutecznie zgłoszenie budowy. PINB w Trzebnicy wyjaśnił⁹¹, że *jak wynika z protokołu czynności kontrolnych z dnia 23 sierpnia 2022 r. przedmiotowa stodoła to obiekt poniemiecki i do tego stwierdzenia nie wniosła zastrzeżeń żadna z osób uczestniczących w kontroli (ani właściciel nieruchomości, ani wnioskodawca), ponadto słuszność takiego stanowiska potwierdzają materiały budowlane użyte do budowy tejże stodoły, wobec czego organ nie widział podstaw do ustalania, czy na jej budowę udzielono pozwolenia oraz kiedy ją wybudowano (obiekt poniemiecki).* Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak możliwości oceny, czy postępowanie w sprawie rozbudowy stodoły o ganek było zasadne.

W kolejnej sprawie⁹² przeprowadzono postępowanie w trybie art. 48 ustawy Prawo budowlane. W sprawie tej poza odebraniem wyjaśnień aktualnego właściciela obiektu budowlanego, które jednostka kontrolowana ostatecznie nie uwzględniła oraz własną wizualną oceną nie podjęto innych działań celem ustalenia daty zakończenia budowy. W tym przypadku istotnym jest fakt, że aktualny właściciel obiektu wyjaśnił, że budynek wykonany został w 2000 r. Pomimo powyższego PINB w Trzebnicy na podstawie art. 48 ustawy Prawo budowlane wydał postanowienie o wstrzymaniu budowy. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia zamieszczono następującą treść: *Jednakowoż, przez wzgląd na brak możliwości ustalenia daty wykonania obiektu, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które dowiedzie ostatecznie, czy istnieje możliwość ewentualnego zastosowania procedury uproszczonej.* Jednak, ani przed wydaniem ww. postanowienia, ani po tej dacie PINB w Trzebnicy nie przeprowadził dodatkowych działań celem ustalenia daty zakończenia budowy. Według udzielonych wyjaśnień⁹³ *z uwagi na zmianę właściciela obiektu ustalono, że nie jest on inwestorem, zaś wskazana w oświadczeniu data nie pokrywała się ze stanem technicznym i użytymi materiałami do budowy obiektu w dniu pierwszej kontroli. Dlatego też organ nie dał wiary oświadczeniom właściciela (nieruchomość wraz z blaszanym garażem nabył w 2017 r. – zanonimizowany akt notarialny załączony do notatki służbowej z dnia 14 grudnia 2024 r.) uznając, że budynek wykonano mniej niż 20 lat wstecz, co uniemożliwiało zastosowanie procedury legalizacji uproszczonej, przy czym oparto się na dokonanych oględzinach w terenie. Z uwagi na trudności w dotarciu do inwestora (brak danych do wezwania) oraz braki kadrowe, ilość prowadzonych w tym czasie spraw oraz czas poświęcany bieżącej (telefonicznej i osobistej) obsłudze dużej liczby interesantów, pominięto dalsze ustalenia, przyjmując, że brak jest możliwości przeprowadzenia postępowania w trybie legalizacji uproszczonej, a dalsze ustalenia byłyby zbędne i prowadziły do takich samych*

⁸⁷ Sprawa znak: NB/OBG/5180/58/24.

⁸⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

⁸⁹ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/ŽMG/5180/63/23, NB/OBG/5180/77/23.

⁹⁰ Sprawa znak: NB/TRG/5180/85/22.

⁹¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

⁹² Sprawa znak: NB/ŽMG/5180/63/23.

⁹³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

wniosków. Sam zobowiązany nie kwestionował poczynionych ustaleń. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak możliwości oceny, czy zastosowano właściwy tryb postępowania.

W 2 z ww. spraw⁹⁴, w których przeprowadzono uproszczone postępowanie legalizacyjne poza odebraniem wyjaśnień od inwestora i jego sąsiadów oraz własną wizualną oceną nie podjęto innych działań celem ustalenia daty zakończenia budowy oraz czy na budowę budynku udzielono pozwolenie lub przyjęto skutecznie zgłoszenie jego budowy. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁹⁵, że *uznano, że materiał dowodowy, tj. zeznania świadków i wyjaśnienia inwestora, jak i technologia realizacji obiektu, jego stan techniczny, był w tym przypadku wystarczający do ustalenia daty zakończenia budowy i że obiekt nie posiadał zgody właściwego organu w formie przepisanej prawem na jego budowę oraz w drugiej sprawie organ oparł się w tym zakresie na oświadczeniach uczestniczących w czynnościach kontrolnych właścicieli nieruchomości, według których obiekt ten powstał około roku 2000 prawdopodobnie jako zaplecze budowy budynku mieszkalnego, którego budowę rozpoczęto w 1998 r. (obiekt pełni funkcję gospodarczą, brak utwardzonego dojazdu sugerującego, że mógłby być to np. garaż). Powyższe oświadczenia w zakresie daty budowy obiektu gospodarczego zostały potwierdzone przez obecnego w trakcie czynności kontrolnych sąsiada, który podkreślił, że posiada tę wiedzę, bowiem zamieszkuje w tej miejscowości od urodzenia (70 lat).* Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak możliwości oceny, czy zastosowano właściwy tryb postępowania oraz możliwe zalegalizowanie już legalnie powstałego budynku.

W 1 sprawie⁹⁶ zastosowano niewłaściwy tryb postępowania, co stanowi nieprawidłowość. Jednostka kontrolowana przeprowadziła uproszczone postępowanie administracyjne, zamiast postępowania w trybie art. 50-51 ustawy Prawo budowlane, w sytuacji gdy stwierdziła wybudowanie budynku z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego. PINB w Trzebnicy wyjaśnił⁹⁷, że *po analizie materiału dowodowego, z którego wynikało, że pozwolenie na budowę nie obejmowało działki nr [...], na której części wykonano obiekt, a jedynie działkę nr [...] w (...), zrealizowaną inwestycję potraktowano jako samowolę budowlaną, a co za tym idzie zastosowano przepisy jej dotyczące. Jednocześnie z uwagi na fakt, że wykonanie tejże samowoli miało miejsce ponad 20 lat od daty przeprowadzonej kontroli (rok 2000) zastosowano przepisy dotyczące legalizacji w trybie uproszczonym (art. 49f P.b.). Na poparcie powyższego - wyrok WSA w Krakowie z dnia 31.12.2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 1269/19).* Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, że w niniejszej sprawie występował odmienny stan faktyczny, niż w przytoczonym wyroku. W orzeczeniu tym wskazano, że mogło dojść do wykonania zupełnie innego obiektu budowlanego, niż objętego pozwoleniem na budowę. W tym przypadku sąd uchylił decyzję organu odwoławczego, m.in. ze względu na brak odniesienia się przez niego do tego, czy obiekt nie został zrealizowany na zupełnie innej nieruchomości, a tym samym w ramach samowoli budowlanej przewidzianej w art. 48 ustawy Prawo budowlane. W powyższym wyroku wskazano m.in., że *Prawidłowe zakwalifikowanie stwierdzonych odstępstw od pozwolenia na budowę powinno nastąpić dopiero po wykluczeniu, czy w sprawie można mówić o wykonaniu innego w swej istocie obiektu tj. na innej nieruchomości - niż objętego tym pozwoleniem, co kwalifikowałoby wykonane roboty jako samowolną budowę obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, podlegającą procedurze opisanej w art. 48 P.b. (...)* Zatem, aby dokonać prawidłowej oceny w tym zakresie należy w pierwszej kolejności ustalić, jak to wskazano powyżej, jakich działek dotyczyło pozwolenie na budowę, a na jakich działkach inwestor zrealizował swoje zamierzenie budowlane. Natomiast w sprawie poddanej niniejszej kontroli wystąpiła sytuacja, w której budynek wybudowano tylko częściowo na działce bezpośrednio

⁹⁴ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/OBG/5180/77/23.

⁹⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r. i 6 listopada 2025 r.

⁹⁶ Sprawa znak: NB/ZAW/5180/63/22.

⁹⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

sąsiadującej z działką objętą pozwoleniem na budowę, a w pozostałej części (większej) na działce, dla której wydano to pozwolenie. Ponadto w toku prowadzonego postępowania, które w czasie wykonywania niniejszej kontroli w siedzibie jednostki kontrolowanej nie zostało zakończone PINB w Trzebnicy w postanowieniu nakładającym obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych przyjęty przez siebie tryb postępowania uzasadniał tym, że istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego również mieszczą się w dyspozycji art. 49f ustawy Prawo budowlane. W postanowieniu tym jednostka kontrolowana wskazała m.in., że (...) *mając na uwadze wykładnię celowościową wprowadzonych w życie 20 września 2020 r. przepisów dotyczących legalizacji samowoli budowlanych, zakończonych co najmniej 20 lat przed wszczęciem postępowania, tutejszy organ uznał, że stan samowoli trwa już ponad 20 lat i nie został dotąd naprawiony. Budynek jest użytkowany od 2000 roku. Istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego należy również potraktować jako samowolę budowlaną, która ostatecznie może zakończyć się wydaniem nakazu rozbiórki (tak samo jak w przypadku klasycznej samowoli). Celem wprowadzenia przepisów o legalizacji uproszczonej było doprowadzenie wykonanych do dnia dzisiejszego nielegalnych robót do stanu zgodnego z prawem. Zdaniem organu, uznanie iż przepisy dotyczące legalizacji uproszczonej mają zastosowanie tylko do zwykłej samowoli (wykonanej bez żadnego projektu, decyzji, uzgodnień), wyłączając przy tym możliwość legalizacji dokonanych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, zasadniczo stanowiłoby dyskryminację osób, które wykazały inicjatywę w prowadzeniu budowy zgodnie z prawem i miałyby wówczas gorszą sytuację prawną niż osoby, które nie wykazały żadnej inicjatywy i wykonywały obiekt bez zastosowania jakichkolwiek regul.* Literalna wykładnia przepisów o legalizacji uproszczonej prowadziłaby do takiego porządku prawnego, który nie byłby przede wszystkim zgodny z Konstytucją RP, albowiem osoby popełniające cięższy gatunkowo delikt byłyby łagodniej traktowane niż te, które dopuściły się samowoli w ograniczonym zakresie. Ostatecznie i tak organ będzie ocenił przydatność do bezpiecznego użytkowania obiektu niezależnie od prowadzonego trybu postępowania. W uzasadnieniu ww. postanowienia PINB w Trzebnicy nie wskazał natomiast, że mamy do czynienia ze zrealizowaniem zupełnie innego obiektu budowlanego niż przewidzianego w pozwoleniu na budowę. Wskutek powyższej nieprawidłowości zaistniała konieczność zwrócenia się do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zbadanie niniejszej sprawy w trybie nadzoru.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że jednostka kontrolowana prowadziła postępowania dowodowe, opierając się na środkach dowodowych, m.in.: odbierała wyjaśnienia od stron, występowała do innych organów o przekazanie informacji bądź dokumentów, tj. np.: czy wydane zostało pozwolenie na budowę lub skutecznie przyjęte zgłoszenie budowy, lub lokalnych portali zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższych ustaleń wynika, że w badanym zakresie na 25 spraw w 8⁹⁸ (32%) wystąpiły nieprawidłowości, natomiast w 24⁹⁹ (96%) uchybienia.

⁹⁸ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24.

⁹⁹ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/66/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/TRM/5180/12/23, NB/TRM/5180/57/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRG/5180/4/24, NB/OBM/5180/26/24, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5180/78/24, NB/OBG/5180/58/24, PINB.5130.38.2025, NB/PRM/5130/2/25, PINB.5130.126.2025, PINB.5130.105.2025, NB/TRG/5130/17/25.

3. Negatywnie ocenia się wydawanie rozstrzygnięć

Kontroli poddano 13 spraw¹⁰⁰.

W 4 przypadkach¹⁰¹ jednostka kontrolowana prowadziła uproszczone postępowania legalizacyjne.

W 6 sprawach¹⁰² jednostka kontrolowana prowadziła postępowania w trybie art. 48 ustawy Prawo budowlane, tj. w odniesieniu do obiektów budowlanych lub ich części będących w budowie albo wybudowanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

W 3 sprawach¹⁰³ jednostka kontrolowana prowadziła postępowanie w trybie art. 50 ustawy Prawo budowlane, tj. w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f dotyczących prowadzenia robót budowlanych wykonywanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska, lub na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

W 9 przypadkach¹⁰⁴ jednostka kontrolowana wystosowała postanowienie o wstrzymaniu budowy lub prowadzenia robót budowlanych odpowiednio w oparciu o art. 48 i art. 50 ustawy Prawo budowlane. W żadnym nie sprawdzono, czy obowiązek nałożony postanowieniem został wykonany, co stanowi nieprawidłowość. PINB w Trzebnicy wyjaśnił¹⁰⁵, że *ze względu na braki kadrowe i natłok spraw przypisanych każdemu pracownikowi organ nie sprawdził wykonania obowiązku w zakresie wstrzymania robót, niemniej należy podkreślić, że nieprzedłożenie wniosku o legalizację wykonanych robót (...) skutkowało wydaniem przez organ (...) zawiadomienia z art. 10 k.p.a., a następnie decyzją o rozbiórce (...)*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości był brak, po stronie jednostki kontrolowanej, pełnej wiedzy pozwalającej na prawidłowe podejmowanie dalszych działań.

Postanowienia o wstrzymaniu budowy zawierały wszystkie wymagane elementy, w tym 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, a także o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej. W postanowieniach o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych podawano przyczynę wstrzymania robót oraz ustalano wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń.

¹⁰⁰ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5130/17/25, NB/PRM/5130/2/25.

¹⁰¹ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/TRG/5130/17/25, NB/PRM/5130/2/25.

¹⁰² Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23.

¹⁰³ Sprawy znak: NB/PRG/5180/39/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24.

¹⁰⁴ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24.

¹⁰⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października i 6 listopada 2025 r.

W 4 sprawach¹⁰⁶ PINB w Trzebnicy w drodze postanowienia nałożył obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych na podstawie art. 49g ustawy Prawo budowlane. Postanowienie zawierało wszystkie wymagane elementy, w tym prawidłowe określenie wymaganych dokumentów legalizacyjnych. W 3 sprawach¹⁰⁷ po otrzymaniu ww. dokumentów jednostka kontrolowana wydała postanowienie o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych wzywając do uzupełnienia ekspertyzy technicznej m.in. o sporządzenie jej przez osobę/osoby posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane w zależności od rodzaju obiektu i jego wyposażenia (instalacje elektryczne, instalacje wody, gazu i kanalizacji sanitarnej i deszczowej). Ponadto wskazano w nim, że ekspertyza powinna zawierać m.in.:

- rysunki zgodne ze stanem rzeczywistym (rzuty, przekroje, elewacje),
- w zakresie instalacji elektrycznej protokoły badań i sprawdzeń,
- rysunek zagospodarowania terenu ze wskazanym oznaczeniem budynku stanowiącego przedmiot ekspertyzy z podstawowymi danymi charakteryzującymi obiekt: długość, szerokość, odległość od granic i innych obiektów i charakteryzującymi ewentualne przyłącza infrastruktury technicznej i sposób odprowadzania wód opadowych, granice działki,
- analizę pod kątem spełnienia podstawowych wymagań określonych art. 5 ustawy Prawo budowlane,
- analizę spełnienia wymagań określonych warunkami technicznymi (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie) pozwalającą na sformułowanie ogólnych końcowych wniosków w zakresie pozwalającym na stwierdzenie, że obiekt jako całość nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

Wydanie postanowienia w powyższym zakresie uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁰⁸, że *przedłożona dokumentacja oprócz błędnej nazwy nie zawierała informacji wyartykułowanych w sentencji postanowienia w czterech myślach*. W tym miejscu należy wskazać, że ekspertyza techniczna, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane nie jest projektem budowlanym, co mogłoby sugerować postawienie przez jednostkę kontrolowaną niektórych wymagań, takich jak konieczność sporządzenia rzutów, przekrojów i rysunków elewacji budynku, czy rysunku zagospodarowania terenu. Nie stanowi ona również dokumentu składanego przy oddawaniu obiektu do użytkowania na co mogłoby wskazywać żądanie przedstawienia protokołów badań i sprawdzeń instalacji elektrycznej. Ekspertyza techniczna, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane ma za zadanie wykluczyć lub stwierdzić istnienie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz istnienie możliwości bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego zgodnego z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Powyższe stwierdzenia mają zostać dokonane na podstawie oceny stanu technicznego obiektu budowlanego.

Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było wywołanie u właściciela budynku błędnego przekonania, co do ciążących na nim obowiązków.

W 1 sprawie¹⁰⁹ jednostka kontrolowana w drodze postanowienia nałożyła obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych na podstawie art. 48b ustawy Prawo budowlane. Prawidłowo wyznaczono termin na ich przedłożenie. W sprawie tej

¹⁰⁶ Sprawa znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

¹⁰⁷ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5130/2/25.

¹⁰⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

¹⁰⁹ Sprawa znak: NB/PRM/5180/61/23.

stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nałożeniu obowiązku w sposób nieprecyzyjny, tj. przedłożenia zaświadczenia Burmistrza Miasta i Gminy (...) o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. PINB w Trzebnicy wyjaśnił, że¹¹⁰ *obowiązek przedłożenia dokumentu wymagany art. 48 ustawy Prawo budowlane został skonstruowany zgodnie z brzmieniem tego przepisu. Organ na tym etapie postępowania nie analizował, czy teren działki jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, czy też nie. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą możliwością powstania po stronie inwestora wątpliwości, co do rodzaju dokumentów, jakie zobowiązany został dostarczyć.*

W 1 sprawie¹¹¹ za nieprawidłowość uznano brak przekazania zażalenia na postanowienie w przedmiocie zmiany terminu na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych do Dolnośląskiego WINB. PINB w Trzebnicy wyjaśnił, że¹¹² *Jak wynika z analizy akt sprawy tutejszy organ postanowieniem nr (...) z dnia 16 maja 2025 r. nałożył na Inwestora obowiązek przedłożenia dokumentów w celu przeprowadzenia w trybie uproszczonym legalizacji wykonanych przez niego robót budowlanych i postanowienie to zostało doręczone Inwestorowi w dniu 23 maja 2025 r., w związku z czym 60-dniowy termin na przedłożenie tych dokumentów mijał w dniu 23 lipca 2025 r. W dniu 10 lipca 2025 r. Inwestor asekuracyjnie złożył wniosek o zmianę tego postanowienia w zakresie określenia terminu realizacji określonego w nim obowiązku poprzez przesunięcie go o kolejne 30 dni, w związku z czym tutejszy organ postanowieniem nr (...) z dnia 14 lipca 2025 r. zmienił rzeczne postanowienie poprzez wydłużenie wspomnianego terminu do dnia 23 sierpnia 2025 r. Jak wynika jednak z akt sprawy, w dniu 17 lipca 2025 r. (6 dni przed upływem terminu wskazanego w postanowieniu nr (...) z dnia 16 maja 2025 r. w tutejszym Inspektoracie stawiał się Pan (...) i przedłożył wszystkie dokumenty wskazane w postanowieniu tutejszego organu nr (...) z dnia 16 maja 2025 r., stąd należy wyjaśnić, że nie skorzystał z możliwości wynikającej z postanowienia nr (...) z dnia 14 lipca 2025 r., bowiem wypełnił obowiązek przedłożenia tych dokumentów w pierwotnie wyznaczonym terminie, tj. w ciągu 60 dni od dnia doręczenia postanowienia nr (...) z dnia 16 maja 2025 r. (do dnia 23 lipca 2025 r.). W takim stanie rzeczy należy wskazać, że jego wniosek z dnia 10 lipca 2025 r. o przedłużenie powyższego terminu był co najmniej przedwczesny. Mając na uwadze powyższe, tutejszy organ uznał, że zgodnie z zasadą szybkości i prostoty postępowania procedowanie w powyżej opisanych okolicznościach w sprawie zasadności wydania przez tutejszy organ postanowienia nr (...) z dnia 14 lipca 2025 r. było bezprzedmiotowe i podjął dalsze przewidziane prawem czynności administracyjne zmierzające do wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie. Skutkiem nieprawidłowości było ograniczenie stronie postępowania jej prawa do zaskarżenia postanowienia oraz nierówne traktowanie obywateli.*

Ponadto:

- w 7 przypadkach¹¹³ wydano decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego na podstawie art. 49e ustawy Prawo budowlane,
- w 1 przypadku¹¹⁴ wydano decyzję o odstąpieniu od nałożenia obowiązków na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane,

¹¹⁰ Wyjaśnienia jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹¹¹ Sprawa znak: NB/PRM/5130/2/25.

¹¹² Wyjaśnienia jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹¹³ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/TRG/5130/17/25.

¹¹⁴ Sprawa znak: NB/PRG/5180/39/23.

- w 2 przypadkach¹¹⁵ wydano decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1,
- w 2 przypadkach¹¹⁶ wydano decyzję o legalizacji na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W 5 sprawach¹¹⁷ w uzasadnieniu prawnym rozstrzygnięć powoływano jedynie aktualne przepisy ustawy Prawo budowlane, odstąpiono natomiast od powołania przepisów obowiązujących w dacie budowy obiektu w zakresie wymagań koniecznych do uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania skutecznego zgłoszenia robót budowlanych. Powyższe nie wpłynęło na prawidłowość wydanych rozstrzygnięć, dlatego uznano to za uchybienie. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹¹⁸ *w uzasadnieniu prawnym rozstrzygnięć powołano przepisy zgodnie z poczynionymi ustaleniami, że budynek wykonano mniej niż 20 lat od przeprowadzenia pierwszej kontroli*. Odnośnie jednej sprawy¹¹⁹ wyjaśniono, że *jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, przedmiotowy obiekt powstał w roku 2018, jednakże z uwagi na to, że pismo informujące o wszczęciu postępowania administracyjnego, jak i nawet samo złożenie wniosku inicjującego to postępowanie, czy też podjęcie przez organ pierwszej czynności w sprawie noszą daty następujące po dniu 19 września 2020 r. (...) zarówno postanowienie (...), jak i decyzja (...) zostały wydane na podstawie przepisów obowiązujących od dnia 19 września 2020 r.*

W 1 z ww. spraw¹²⁰ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wskazaniu w uzasadnieniu prawnym postanowienia o wstrzymaniu budowy, że uproszczone postępowanie legalizacyjne może zostać przeprowadzone tylko, w przypadku gdy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego złoży wniosek o jego przeprowadzenie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹²¹, że *wskazując na złożenie wniosku organ zobowiązany był w pierwszej kolejności ustalić, czy strona jest zainteresowana przeprowadzeniem procedury legalizacji obiektu*. W tym miejscu należy zaznaczyć, że obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, w przypadku ziszczenia się przesłanek wskazanych w art. 49f ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Wśród nich nie ma wniosku właściciela lub zarządcy obiektu o jego wszczęcie. Jedynie w przypadku obiektów budowlanych, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy Prawo budowlane lub w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne, organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne na żądanie właściciela lub zarządcy tego obiektu budowlanego, co wynika z art. 49f ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Skutkiem ww. nieprawidłowości była możliwość wywołania u właściciela obiektu błędnego przekonania, co do wymagań stawianych zarówno jemu, jak i organowi nadzoru budowlanego. Ponadto w uzasadnieniu prawnym ww. postanowienia PINB w Trzebnicy wskazał błędną kategorię obiektu budowlanego, błędną informację, że obowiązek został nałożony na inwestora, a także błędne imię i nazwisko inwestora, co stanowi uchybienie. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹²² *w sentencji wskazanego postanowienia organ oznaczył właściwy podmiot (osoba będąca właścicielem), zaś wymienienie w uzasadnieniu postanowienia innej osoby oraz kategorii obiektu było wskazane jednokrotnie omyłkowo (na stronie 2 przedmiotowego postanowienia wytłuszczonym drukiem opisano właściwą kategorię obiektu) i mogło wynikać z niedopatrzenia będącego skutkiem wielu prowadzonych w tym czasie spraw*

¹¹⁵ Sprawy znak: NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24.

¹¹⁶ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/OBG/5180/77/23.

¹¹⁷ Sprawy znak: NB/ŽMG/5180/63/23, NB/ŽMG/5180/32/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/PRM/5130/2/25, NB/TRG/5130/17/25.

¹¹⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹¹⁹ Sprawa znak: NB/ŽMG/5180/32/23.

¹²⁰ Sprawa znak: NB/ŽMG/5180/63/23.

¹²¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹²² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

z tej samej podstawy prawnej, dodatkowych zadań polegających na jednoczesnej bieżącej obsłudze interesantów (wizyty interesantów w urzędzie, obsługa telefoniczna interesantów etc.). Dodatkowo wyjaśniam, że żadna ze stron nie podnosiła tej oczywistej omyłki.

W 1 sprawie¹²³ stwierdzono uchybienie polegające na wskazaniu w uzasadnieniu faktycznym decyzji o legalizacji błędnego zakresu przeprowadzonej kontroli. Wskazano, że dotyczyła ona jedynie budynku gospodarczego nr 1, w sytuacji gdy dotyczyła ona jeszcze kilku innych obiektów budowlanych. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹²⁴, że *jest to oczywista omyłka*.

W tej samej sprawie PINB w Trzebnicy nie wydał decyzji o nakazie rozbiórki, w sytuacji niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, co stanowi nieprawidłowość. Według udzielonych wyjaśnień¹²⁵ *celem przepisu jest przede wszystkim możliwość legalizacji obiektów istniejących tych gdzie od ich zakończenia upłynęło 20 lat, a zatem przekroczenie jedynie terminu (o 15 dni) w wydanym postanowieniu przez organ (nie jest to termin ustawowy, a jedynie uznaniowy) w ocenie organu wydanie decyzji o rozbiórce było by co najmniej przedwcześnie*. PINB w Trzebnicy słusznie wskazał, że termin określany w postanowieniu o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych nie jest terminem ustawowym, natomiast ustawowym wymogiem wydania decyzji o rozbiórce w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym jest m.in. niewykonanie, w wyznaczonym terminie, ww. postanowienia. Zarówno właściciel budynku, jak i jednostka kontrolowana mieli możliwość zmiany ww. terminu, jednak żadne działania w tym zakresie nie zostały podjęte. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli oraz obniżanie zaufania do organu administracji publicznej, do którego należy działanie na podstawie przepisów prawa.

Poza wskazanymi powyżej przypadkami wydawane rozstrzygnięcia odpowiadały wymogom Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącym ich formy i treści. Postępowania kończono w sposób odpowiadający ustaleniom stanu faktycznego i mieszczący się w ramach przyjętego trybu postępowania.

Z powyższych ustaleń wynika, że w badanym zakresie na 13 spraw podanych kontroli w 12¹²⁶ (92%) wystąpiły nieprawidłowości i w 6 sprawach¹²⁷ (46%) uchybienia.

4. Pozytywnie ocenia się działania jednostki kontrolowanej w zakresie stosowania przepisów karnych za popełnienie samowoli budowlanych i przekazywania rozstrzygnięć właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Kontroli poddano 13 spraw¹²⁸.

¹²³ Sprawa znak: NB/TRG/5180/20/23.

¹²⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

¹²⁵ Wyjaśnienia j.w.

¹²⁶ Sprawy znak: NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/PRM/5130/2/25.

¹²⁷ Sprawy znak: NB/TRG/5180/20/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/TRG/5130/17/25, NB/PRM/5130/2/25.

¹²⁸ Sprawy znak: NB/ZAW/5180/63/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/TRG/5180/20/23, NB/PRG/5180/39/23, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/OBG/5180/77/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/OBG/5180/19/24, NB/OBG/5180/49/24, NB/TRG/5130/17/25.

W 3 sprawach¹²⁹ wystąpiła przesłanka do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za popełnione samowole budowlane. Jednostka kontrolowana, w żadnej z nich nie nałożyła grzywny, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹³⁰, że (...) *zastosowano jedynie środek w postaci pouczenia. Uznano, iż wykroczenie jest o małej szkodliwości społecznej i nikt nie został poszkodowany, wzięto też pod uwagę widoczne warunki zamieszkania sprawcy*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było społeczne poczucie braku negatywnych następstw wynikających z naruszenia prawa oraz niewypełnianie istoty uchwalenia przepisów karnych w ustawie.

W 1 sprawie¹³¹, w której również wystąpiła przesłanka do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego organ podjął próbę nałożenia grzywny na inwestora nieobecnego podczas kontroli wystosowując do niego pismo. Korespondencja nie została jednak odebrana przez adresata. PINB w Trzebnicy nie podjął dalszych działań mających na celu nałożenie grzywny, co uznano za uchybienie. Wyjaśnił, że¹³² *nie otrzymano odpowiedzi na pismo (...), przesyłka listowa kierowana na Inwestora adres w Holandii została zwrócona. Nie podejmowano dalszych działań w zakresie ww. pisma*.

Ponadto podczas kontroli ustalono, że PINB w Trzebnicy nie występował do Wojewody Dolnośląskiego o udzielenie pracownikom Inspektoratu upoważnień do nakładania mandatów, co uznano za nieprawidłowość. Skutkiem tej nieprawidłowości było utrudnienie efektywnego stosowania przepisów karnych. Według udzielonych wyjaśnień¹³³ (...) *Powyższe spowodowane jest tym, że większość mandatów nakładanych jest zaocznie lub w siedzibie PINB w Trzebnicy przy udziale osoby ukaranej, a czynności fizyczne związane z wypisaniem mandatu wykonuje w tych przypadkach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy*.

Jednostka kontrolowana dokonywała wymaganych przepisami prawa czynności związanych z przekazywaniem rozstrzygnięć właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W każdej sprawie czynności tej dokonano w terminie nieprzekraczającym 4 dni od daty wydania rozstrzygnięcia.

Podsumowując, na 13 spraw poddanych kontroli, w 3¹³⁴ (23%) wystąpiły nieprawidłowości i w 1¹³⁵ (8%) uchybienie.

5. Negatywnie ocenia się dokonywanie czynności zmierzających do wyegzekwowania nałożonych obowiązków

Kontroli poddano 12 spraw¹³⁶. W każdej z nich wydano decyzje nakładające obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego.

W 11 sprawach PINB w Trzebnicy sprawdził wykonanie nałożonego obowiązku. W 1 przypadku¹³⁷ nie dokonał tej czynności. W sprawie tej zawiadomiono o zamiarze sprawdzenia wykonania obowiązku, wyznaczając termin tych czynności na datę przypadającą po upływie ponad miesiąca od daty ostateczności decyzji, co stanowi nieprawidłowość. Według udzielonych wyjaśnień¹³⁸ *w realizacji obowiązków PINB,*

¹²⁹ Sprawy znak: NB/PRG/5180/39/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/49/24.

¹³⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹³¹ Sprawa znak: NB/OBG/5180/19/24.

¹³² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹³³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 października 2025 r.

¹³⁴ Sprawy znak: NB/PRG/5180/39/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/OBG/5180/49/24.

¹³⁵ Sprawa znak: NB/OBG/5180/19/24.

¹³⁶ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/30/20, NB/TRG/5180/85/22, NB/OBG/516/2/22, NB/OBG/5180/64/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/OBM/5180/44/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/TRG/5130/17/25, PINB.5130.48.25.

¹³⁷ Sprawa znak: NB/TRG/5130/17/25.

¹³⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

w okolicznościach ciągłych braków kadrowych działalność organizacji opiera się na zarządzaniu ryzykiem. Oznacza to, że należy likwidować w pierwszej kolejności naruszenia prawa stanowiące jednocześnie zagrożenie dla zdrowia, życia ludzi. Zatem postępowania formalne jak te prowadzone na podstawie art 48 ustawy Prawo budowlane z zasady mają niższy priorytet załatwienia i zdarzają się przesunięcia terminów załatwienia spraw. W tym czasie w innych sprawach likwidowane jest zagrożenie oraz (...) pełnomocnik właścicielki nieruchomości poinformował telefonicznie o wykonaniu obowiązku (...). Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości był długotrwały brak wiedzy jednostki kontrolowanej co do zasadności podejmowania dalszych działań.

Czynności sprawdzającej dokonano w terminie do 14 dni od daty ostateczności decyzji w 1 sprawie¹³⁹, powyżej 14 dni, a do miesiąca w 2 sprawach¹⁴⁰, co uznano za uchybienie i powyżej miesiąca w 8 sprawach¹⁴¹, co stanowi nieprawidłowość. PINB w Trzebnicy wyjaśnił¹⁴², że *nie było możliwości wcześniejszego sprawdzenia wykonania obowiązku z uwagi na natłok prowadzonych spraw (nowych i toczących się) oraz braki kadrowe. Sprawy prowadzone przez pracowników rozpatrywane są niezwłocznie i w najszybszym możliwym terminie.* W części spraw wskazano również, że *w realizacji obowiązków PINB, w okolicznościach ciągłych braków kadrowych działalność organizacji opiera się na zarządzaniu ryzykiem. Oznacza to, że należy likwidować w pierwszej kolejności naruszenia prawa stanowiące jednocześnie zagrożenie dla zdrowia, życia ludzi. Zatem postępowania formalne jak te prowadzone na podstawie art 48 ustawy Prawo budowlane z zasady mają niższy priorytet załatwienia i zdarzają się przesunięcia terminów załatwienia spraw. W tym czasie w innych sprawach likwidowane jest zagrożenie.* Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości był długotrwały brak wiedzy jednostki kontrolowanej co do zasadności podejmowania dalszych działań.

W 6 sprawach¹⁴³ podczas czynności sprawdzających ustalono, że obowiązek został wykonany.

W pozostałych przypadkach stwierdzono niewykonanie obowiązku, w wyniku czego tylko w 1 sprawie¹⁴⁴ do zobowiązanego skierowano upomnienie. W 4 sprawach¹⁴⁵ zaniechano tej czynności, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że¹⁴⁶ *uwzględniono wniosek zobowiązanego i fakt, że nie miał możliwości wcześniejszego wykonania rozbiórki (pora roku, stan zdrowia, sytuacja finansowa etc.), dlatego dokonano powtórnej kontroli, która wykazała wykonanie obowiązku. (...) organ nie wydał upomnienia przedegzekucyjnego, mając na uwadze przystąpienie Zobowiązanej do wykonania w/w obowiązku (zrealizowano ok. 90% nakazu), która pozostawiła część tego obiektu (jego 10%) w celu spełniania przez nie funkcji tymczasowego ogrodzenia między swoją działką a działką wnioskodawcy. Jednocześnie zobowiązała się, że ze względu na okres jesienno-zimowy pozostała część robót rozbiórkowych wykona w przeciągu pół roku.* W sprawach tych ponownie sprawdzono wykonanie obowiązku rozbiórki po upływie ponad 4 miesięcy od pierwszego sprawdzenia, co również uznano za nieprawidłowość. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁴⁷ *organ zaplanował kontrolę wykonania obowiązku na dzień 15 kwietnia 2025 r., jednak na pisemną prośbę Inwestora – który podkreślił, że okres wiosenny to*

¹³⁹ Sprawa znak: NB/TRG/5180/85/22.

¹⁴⁰ Sprawy znak: NB/OBG/5180/64/22, PINB.5130.48.25.

¹⁴¹ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/30/20, NB/OBG/516/2/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/OBM/5180/44/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRM/5180/61/23.

¹⁴² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹⁴³ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/30/20, NB/OBG/516/2/22, NB/TRG/5180/85/22, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/WSZ/5180/78/23.

¹⁴⁴ Sprawa znak: NB/PRM/5180/61/23.

¹⁴⁵ Sprawy znak: NB/OBG/5180/64/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/OBM/5180/44/23, PINB.5130.48.25.

¹⁴⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹⁴⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

czas lęgu ptaków i „rozebranie w tym czasie gołębnika będzie równoznaczne z wydaniem wyroku śmierci na wszystkie wyklute pisklęta” – przesunął ten termin na dzień 15 lipca 2025 r. W odpowiedzi na powyższe Inwestor zwrócił się z pisemną prośbą o przedłużenie terminu na wykonanie prac rozbiórkowych ze względu na stan zdrowia, wiek oraz brak możliwości finansowych, jednak organ nie odstąpił od zaplanowanego terminu i wspomnianą kontrolę przeprowadził. Nie wykazała ona wykonania obowiązku, zaś Inwestor zadeklarował, że postara się wspomniane obiekty rozebrać do końca października 2025 r. W związku z powyższym na dzień 18 listopada 2025 r. wyznaczono termin kolejnej kontroli w w/w zakresie. (...) w najbliższym czasie zostanie wystosowane upomnienie przedegzekucyjne, a następnie – w razie dalszego uchylania się od wykonania powyższego obowiązku – organ wyda w przedmiotowej sprawie postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia do wykonania w/w obowiązku. (...) Z uwagi na (...) oświadczenie, zgodnie z którym pozostała część robót rozbiórkowych zostanie wykonana do końca kwietnia 2025 r. (w przeciągu pół roku), termin kolejnej kontroli wyznaczono na maj 2025 r. (...) Zawiadomienie o kolejnej kontroli sprawdzenia wykonania obowiązku wynikało z braku możliwości wcześniejszego sprawdzenia wykonania obowiązku z uwagi na natłok prowadzonych spraw (nowych i toczących się) oraz braki kadrowe.

Spośród 4 spraw, w których stwierdzono niewykonanie obowiązku i brak wydania upomnienia, w 1 sprawie¹⁴⁸ w wyniku drugiej kontroli ustalono wykonanie obowiązku. W pozostałych 3 przypadkach¹⁴⁹ jednostka kontrolowana ustaliła, że w dalszym ciągu zobowiązani nie wykonali obowiązków. Pomimo powyższego w sprawach tych w nie wydano upomnień, tylko zawiadomiono o następnej kontroli, co także stanowi nieprawidłowość. Według udzielonych wyjaśnień¹⁵⁰ (...) organ nie wydał upomnienia przedegzekucyjnego, mając na uwadze zadeklarowanie przez Zobowiązaną, iż pozostałą część robót rozbiórkowych wykona (...).

Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości jest obniżanie zaufania obywateli do sprawnego i terminowego działania organów administracji publicznej, a także ich nierówne traktowanie.

Upomnienie¹⁵¹ wydano w terminie do 14 dni od daty przeprowadzenia czynności kontrolnych. Zawierało ono wymagane elementy oraz prawidłowo określono jego koszty. Jednak w sprawie tej¹⁵² stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zobowiązaniu w upomnieniu do poinformowania o wykonaniu obowiązku. PINB w Trzebnicy wyjaśnił¹⁵³, że organ zawiera taką informację w uzasadnieniu upomnienia w celu podejmowania dalszych działań administracyjnych. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było przerzucenie ciężaru sprawdzenia nałożonego obowiązku na zobowiązanego oraz wywołanie u niego błędnego przekonania, co do ciążyących na nim obowiązków.

Po wystawieniu upomnienia, organ, bez uprzedniego sprawdzenia wykonania obowiązku, wystawił tytuł wykonawczy oraz tego samego dnia nałożył postanowieniem grzywnę w celu przymuszenia. Takie działanie PINB uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że¹⁵⁴ ze względu na braki kadrowe i znaczną ilość spraw przypisanych każdemu pracownikowi organ po wydaniu upomnienia nie sprawdzał wykonania obowiązku wynikającego z wydanej decyzji. Brak złożonej informacji o wykonaniu obowiązku przez zobowiązanego oraz wiedza organu o niewykonaniu obowiązku (wiedza powzięta podczas wykonywania innych czynności kontrolnych na terenie miasta Prusice) spowodowała dalsze czynności organu (wydanie

¹⁴⁸ Sprawy znak: NB/ŽMG/5180/63/23.

¹⁴⁹ Sprawy znak: NB/OBG/5180/64/22, NB/OBM/5180/44/23, PINB.5130.48.25.

¹⁵⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹⁵¹ Sprawa znak: NB/PRM/5180/61/23.

¹⁵² Sprawy znak: NB/PRM/5180/61/23.

¹⁵³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹⁵⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

postanowienia o nałożeniu grzywny + tytuł wykonawczy). Ponadto w sprawie tej za nieprawidłowość uznano wystosowanie tytułu wykonawczego i grzywny w celu przymuszenia po upływie ponad 3 miesięcy od daty upomnienia. PINB w Trzebnicy poinformował, że¹⁵⁵ *wystawienie tytułu wykonawczego po upływie ponad 3 miesięcy od daty nieodebrania upomnienia spowodowane było brakami kadrowymi i znaczną ilością spraw przypisanych każdemu pracownikowi*. Nieprawidłowość skutkowałą obniżaniem zaufania obywateli do sprawnego i terminowego działania organów administracji publicznej, a także ich nierówne traktowanie.

Zarówno tytuł wykonawczy, jak i postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa. Po wystosowaniu ww. dokumentów organ, do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli, tj. przez ponad 4 miesiące, nie sprawdził wykonania obowiązku, co uznano za nieprawidłowość. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁵⁶ *ze względu na braki kadrowe i znaczną ilość spraw przypisanych każdemu pracownikowi organ po 26 czerwca 2025 r. nie podejmował innych działań*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości był długotrwały brak wiedzy jednostki kontrolowanej co do zasadności podejmowania dalszych działań.

Ponadto w sprawie tej nie podjęto działań w celu ściągnięcia kosztów upomnienia, grzywny w celu przymuszenia i opłaty skarbowej za postanowienie o jej nałożeniu w drodze egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, co również stanowi nieprawidłowość. Według udzielonych wyjaśnień¹⁵⁷ *ze względu na braki kadrowe i znaczną ilość spraw przypisanych każdemu pracownikowi organ po 26 czerwca 2025 r. (...) nie podejmował działań. Po 31 października 2025 r. PINB w Trzebnicy podjął dalsze działania administracyjne mające na celu ściągnięcie grzywny przez organy skarbowe*.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było nieosiągnięcie celów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz społeczne poczucie braku skuteczności prawa.

We wszystkich sprawach z czynności kontrolnych sprawdzenia wykonania obowiązku sporządzono protokół. Ze sporządzonych protokołów wynikało kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

Niezależnie od powyższego w 6 sprawach¹⁵⁸ stwierdzono uchybienie polegające na nieopisanie dokumentacji fotograficznej znajdującej się w aktach sprawy w sposób umożliwiający stwierdzenie, że stanowi ona załącznik do protokołu sprawdzenia wykonania obowiązku. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że¹⁵⁹ *nieopisanie dokumentacji fotograficznej znajdującej się w aktach sprawy jako załącznika do sporządzonego protokołu (protokoły spisywane są w terenie) mogło wynikać z tego, że przeoczono zamieszczenie tej informacji z uwagi na trudne warunki panujące w terenie i konieczność skupienia uwagi na przedmiocie kontroli/ogłędzin. Dokumentacja fotograficzna załączana jest na bieżąco do protokołu po każdym dniu kontroli przez pracownika przeprowadzającego kontrolę i jest wpinana do akt sprawy*.

¹⁵⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹⁵⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

¹⁵⁷ Wyjaśnienia j.w.

¹⁵⁸ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/30/20, NB/OBG/516/2/22, ENB/OBG/5180/64/22, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, PINB.5130.48.25.

¹⁵⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 6 listopada 2025 r.

Z powyższych ustaleń wynika, że w badanym zakresie na 12 spraw poddanych kontroli w 11¹⁶⁰ (92%) wystąpiły nieprawidłowości, a w 6¹⁶¹ (50%) uchybienia.

6. Inspekcje w terenie

W ramach kontroli PINB w Trzebnicy zespół kontrolerów przeprowadził 3 inspekcje w terenie, których wyniki utrwalono w formie protokołów¹⁶². Czynności te miały na celu ustalenie, czy obowiązki nałożone decyzjami PINB w Trzebnicy zostały wykonane. W 2 sprawach¹⁶³ inspekcje wykazały brak wykonania obowiązku rozbiórki. Wyniki inspekcji w tych sprawach wskazywały na zasadność podjęcia przez PINB w Trzebnicy dalszych działań w ramach posiadanych kompetencji. W 1 sprawie¹⁶⁴ stwierdzono wykonanie obowiązku w całości.

ZALECENIA POKONTROLNE

Wobec dokonanych ustaleń i ocen oraz w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, zalecam:

- 1) Bezzwłoczne podejmowanie działań w sytuacji powzięcia informacji lub stwierdzenia podejrzenia prowadzenia robót budowlanych wykonywanych:
 - a) bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę, zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia,
 - b) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska,
 - c) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane,
 - d) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.
- 2) Każdorazowe przeprowadzanie czynności kontrolnych, w sytuacji gdy wystąpią ku temu przesłanki.
- 3) Dostosowywanie nazewnictwa podejmowanych czynności kontrolnych oraz osób uczestniczących w tych czynnościach do stanu faktycznego występującego w czasie ich przeprowadzania.
- 4) Opisywanie załączników do protokołów z czynności kontrolnych w taki sposób, aby nie było wątpliwości jakich ustaleń dotyczą i jakiego dokumentu stanowią część.
- 5) Każdorazowe wskazywanie w protokole z czynności kontrolnych załączników lub informacji o braku ich występowania (w tym dokumentacji fotograficznej).
- 6) Każdorazowe zamieszczanie w protokole z czynności kontrolnych daty i podpisu osoby dokonującej korekty w tym dokumencie.
- 7) Odstąpienie od powoływania w zawiadomieniach o czynnościach kontrolnych i wezwaniach do udzielenia informacji albo przedłożenia dokumentów, przepisów k.p.a. (w tym art. 50 k.p.a. i art. 75 k.p.a.), w sytuacji gdy nie wszczęto postępowania administracyjnego.
- 8) Odstąpienie od wzywania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do udzielenia informacji albo przedłożenia innych dowodów, co do których powyższy przepis nie uprawnia.

¹⁶⁰ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/30/20, NB/OBG/5180/64/22, NB/OBG/516/2/22, NB/ŻMG/5180/63/23, NB/ŻMG/5180/32/23, NB/OBM/5180/44/23, NB/TRG/5180/55/23, NB/WSZ/5180/78/23, NB/PRM/5180/61/23, NB/TRG/5130/17/25, PINB.5130.48.25.

¹⁶¹ Sprawy znak: NB/WSZ/5180/30/20, NB/OBG/516/2/22, ENB/OBG/5180/64/22, NB/PRM/5180/61/23, NB/WSZ/5180/78/23, PINB.5130.48.25.

¹⁶² Protokoły nr: 1 DIK.42.5.2025, 2 DIK.42.5.2025, 3 DIK.42.5.2025.

¹⁶³ Protokoły nr: 1 DIK.42.5.2025 (dotyczy sprawy znak: NB/PRM/5180/61/23), 2 DIK.42.5.2025 (dotyczy sprawy znak: NB/OBG/5181/56/22).

¹⁶⁴ Protokół nr: 3 DIK.42.5.2025 (dotyczy sprawy znak: NB/OBM/5180/44/23).

- 9) Gromadzenie pełnego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, tak aby na jego podstawie można było ustalić fakty i dowody pozwalające na prawidłowe procedowanie sprawy.
- 10) Niezwłoczne zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, po potwierdzeniu istnienia przesłanek, w tym wszczynanie oddzielnych postępowań administracyjnych w sprawie dotyczącej kilku obiektów budowlanych.
- 11) Przestrzeganie zasady szybkości postępowania poprzez bezzwłoczne podejmowanie działań na każdym etapie prowadzonej sprawy oraz załatwianie jej z zachowaniem ustawowych terminów, jak również informowanie stron o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wyznaczeniem nowego terminu jej załatwienia.
- 12) Każdorazowe i bezzwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z wydanych postanowień o wstrzymaniu budowy lub prowadzenia robót budowlanych oraz ostatecznych decyzji.
- 13) Odstąpienie od nakładania w postanowieniach obowiązków nieznajdujących oparcia w przepisach prawa, w tym obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych wzywającego do uzupełnienia ekspertyzy technicznej o elementy wykraczające poza zakres wymagany w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym.
- 14) Precyzyjne określanie w treści postanowienia nakładającego obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych jakie obowiązki zobowiązany ma wykonać.
- 15) Każdorazowe stosowanie właściwego trybu postępowania administracyjnego.
- 16) Każdorazowe przekazywanie do Dolnośląskiego WINB zażalenia na wydane postanowienie zgodnie z wymogami art. 133 k.p.a.
- 17) Przestrzeganie postanowień art. 107 k.p.a. dotyczących uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji, w tym również odnośnie powoływania przepisów ustawy Prawo budowlane obowiązujących w dacie wykonywania robót budowlanych.
- 18) Odstąpienie od wskazywania, że uproszczone postępowanie legalizacyjne może zostać przeprowadzone tylko, w przypadku gdy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego złoży wniosek o jego przeprowadzenie oraz dochowywanie należytej staranności przy sporządzaniu rozstrzygnięć, tak aby zawierały one dane zgodne ze stanem faktycznym.
- 19) Każdorazowe wydawanie decyzji o nakazie rozbiórki, w sytuacji niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia o obowiązku usunięcia niekompletności dokumentów legalizacyjnych w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym.
- 20) Stosowanie przepisów regulujących odpowiedzialność karną za wykonywanie robót budowlanych:
 - a) w sposób naruszający art. 28 ust. 1 lub art. 29 ust. 1, 3, 6 i 7 ustawy Prawo budowlane,
 - b) w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu ustawy Prawo budowlane,
 - c) w przypadkach określonych w art. 48 ust. 1, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy Prawo budowlane.
- 21) Wystąpienie do Wojewody Dolnośląskiego o udzielenie wybranym pracownikom Inspektoratu upoważnień do nakładania mandatów, jeśli dotychczas takie działania nie zostały podjęte.
- 22) Bezzwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków każdorazowo przed podejmowaniem kolejnych czynności na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- 23) Każdorazowe i bezzwłoczne wydawanie upomnień i tytułów wykonawczych, po potwierdzeniu istnienia przesłanek oraz stosowanie środków egzekucyjnych, po ustaleniu dalszego niewykonywania obowiązków.
- 24) Odstąpienie od zawierania w upomnieniach zobowiązania do poinformowania organu o wykonaniu obowiązku.
- 25) Podejmowanie działań w celu ściągnięcia od zobowiązanego kosztów upomnienia, grzywny w celu przymuszenia i opłaty skarbowej za postanowienie o jej nałożeniu, po potwierdzeniu istnienia przesłanek.

- 26) Zakończenie spraw, w których kontrola wykazała beczynność lub przewlekłość w działaniu, a które do dnia zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej nie zostały zakończone, jeśli dotychczas takie działania nie zostały podjęte.
- 27) Podjęcie niezbędnych działań w ramach posiadanych kompetencji w sprawach, w których inspekcje przeprowadzone przez kontrolerów z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykazały brak realizacji obowiązku nałożonego przez PINB w Trzebnicy.

Postępowanie kontrolne zostało oparte na zasadach: prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontradyktoryjności i pisemności. Przyjętymi kryteriami kontroli w zakresie prawidłowości są legalność, rzetelność, celowość, zaś w zakresie wykonywania zadań skuteczność i wydajność.

W terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego proszę o przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń lub o podjętych w tym celu działaniach albo przyczynach ich niepodjęcia, w odniesieniu do każdego ze sformułowanych zaleceń.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Kierownik jednostki kontrolowanej nie skorzystał z uprawnienia do zgłoszenia zastrzeżeń, w wyniku czego wystąpienie pokontrolne sporządzono w oparciu o treść projektu wystąpienia pokontrolnego, w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

Z poważaniem
z upoważnienia
Głównego Inspektora
Nadzoru Budowlanego

Katarzyna Gustaw
Zastępca Dyrektora Departamentu
Inspekcji i Kontroli Budowlanej

*/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/*

Podstawa prawna:

- art. 88a ust. 1 pkt 2 oraz art. 84b ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418),
- art. 6 ust. 3 pkt 2, art. 46, art. 47 oraz art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224 ze zm.).

Otrzymują:

1. adresat (e-Doręczenia),
2. aa.