



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.10.2023

Warszawa, 13 marca 2024 r.

**Pan
Krzysztof Wojtal
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
we Włodawie**

Wystąpienie pokontrolne sporządzone w wyniku kontroli problemowej Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Włodawie

Zespół kontrolerów w składzie: Paweł Bajer – główny specjalista (kierownik zespołu), Wiesław Wójcikiewicz – ekspert nadzoru budowlanego (członek zespołu) działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, w okresie od 13 listopada do 1 grudnia 2023 r., przeprowadził w trybie zwykłym kontrolę problemową Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Włodawie². Zakresem kontroli objęto planowanie działalności kontrolnej oraz podejmowanie działań w sprawach:

- a) budowy obiektów budowlanych lub ich części bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia,
- b) robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego, wykonywanych albo wykonanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia,
- c) robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska,
- d) robót budowlanych wykonywanych na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane (w stosunku do samowoli budowlanych sprzed 19 września 2020 r.³), art. 29 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane (w stosunku do samowoli budowlanych po 19 września 2020 r.⁴),
- e) robót budowlanych wykonywanych 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.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2023 r., a także działania wcześniejsze, jak i późniejsze, które miały wpływ na ocenę realizacji badanych zadań w

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy al. Piłsudskiego 64, 22-200 Włodawa, zwanego dalej PINB we Włodawie.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332; Dz.U. z 2018 r. poz. 1202; Dz.U. z 2019 r. poz. 1186).

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333; Dz.U. z 2021 r. poz. 2351; Dz.U. z 2023 r. poz. 682).

ww. okresie. Ponadto w ramach kontroli, w celu zbadania skuteczności prawa, zespół kontrolerów z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego przeprowadził 5 inspekcji w terenie.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w ww. okresie pełnił Pan Krzysztof Wojta⁵. Jednostka kontrolowana swoje zadania wykonywała przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Włodawie⁶, którego wewnętrzną strukturę oraz zasady szczegółowej organizacji określał regulamin organizacyjny. W dokumencie tym wskazano, że PINB kieruje pracą Inspektoratu⁷ oraz sprawuje nadzór m.in. nad działalnością inspekcyjną, polegającą na wykonywaniu inspekcji terenowej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, postępowaniami administracyjnymi⁸, a do jego wyłącznej kompetencji należy m.in. zatwierdzanie planów kontroli, podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej, udzielanie imiennych upoważnień do wykonywania inspekcji terenowej, wyłączenie kontrolera z postępowania kontrolnego, udzielanie imiennych upoważnień pracownikom Inspektoratu do podpisywania decyzji administracyjnych i postanowień⁹. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym podczas nieobecności PINB we Włodawie zastępuje go wskazany pracownik Inspektoratu (...)¹⁰.

W okresie objętym kontrolą, łącznie z PINB we Włodawie, zadania związane z załatwianiem spraw w obszarach samowoli budowlanych wykonywało 5 pracowników, z tym że jeden z nich zatrudniony był na 0,25 etatu, a drugi do 9 lipca 2023 r. na 0,5 etatu¹¹. Ww. osoby posiadały upoważnienia do przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych i robót budowlanych. Według udzielonych wyjaśnień¹² *nie ma pracowników przypisanych tylko do samowoli budowlanych. Wynika to z tego, że liczba nowych (wszczynanych) postępowań administracyjnych największa jest w okresie wiosennym. Kończą się najczęściej latem. Jesień i zima charakteryzują się znacznie mniejszą ilością pracy związaną z działem 7355 (samowole budowlane). Z tego względu ci sami pracownicy zajmują się również postępowaniami związanymi z utrzymaniem obiektów (...).*

Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹³ *funkcja kontroli i nadzoru w stosunku do pracowników (...) była bezpośrednio wykonywana przez kierownika jednostki Krzysztofa Wojtę. Sprawdzałem pisma, zawiadomienia, postanowienia i decyzje pisane przez pracowników, uczestniczyłem w niektórych kontrolach i oględzinach, sprawdzałem wykonanie napisania zleconych dokumentów. Analizowałem i dyskutowałem nad sposobem rozstrzygnięcia sprawy w węższym gronie. Z uwagi na ilość sprawdzanych i podpisywanych dokumentów łatwiejsze sprawy powierzono do sprawdzenia i podpisywania Markowi Zacharskiemu. (...).*

W odniesieniu do współpracy PINB we Włodawie z innymi organami wskazano¹⁴, że miała ona miejsce *ze Starostą Włodawskim poprzez zwracanie się, czy było udzielone pozwolenie*

⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej przedłożone w toku czynności kontrolnych nieopatrzone datą.

⁶ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁷ § 5 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Włodawie wprowadzonego do stosowania zarządzeniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Włodawie nr 1/2006 z 4 listopada 2006 r., zwanego dalej regulaminem organizacyjnym.

⁸ § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu organizacyjnego.

⁹ § 6 ust. 1 pkt 1-5 regulaminu organizacyjnego.

¹⁰ § 7 regulaminu organizacyjnego.

¹¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej przedłożone w toku czynności kontrolnych nieopatrzone datą.

¹² Wyjaśnienia j.w.

¹³ Wyjaśnienia j.w.

¹⁴ Wyjaśnienia j.w.

lub zgłoszenie na danej działce. (...). Wykonywano również kontrole z udziałem pracowników gminy, jeśli coś wykonano na działce gminnej lub zawiadamiano Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, jeśli coś było wykonywane na terenie objętym ochroną konserwatorską (...).

Według udzielonych wyjaśnień¹⁵ w okresie objętym kontrolą PINB we Włodawie *nie był kontrolowany w zakresie prowadzenia spraw dotyczących samowoli budowlanych.*

Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁶, że 3 pracowników Inspektoratu w okresie objętym kontrolą brało udział w szkoleniu w sprawie ezd, jednak ze względu na COVID nie uczestniczyli w specjalnych szkoleniach związanych z obszarami objętymi kontrolą. *Szkolimy się przez czytanie przede wszystkim wyroków sądowych i od pewnego czasu <https://forum.gunb.gov.pl>. Zakres wiedzy powiększa się również przez zakup książek, komentarzy związanych z budownictwem (...).*

Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁷ również, że główna księgowa za jego zgodą była zatrudniona w innym miejscu także jako główna księgowa. Natomiast inny pracownik, bez zgody PINB we Włodawie, wykonywał kontrole okresowe obiektów budowlanych. *Pracownicy mieli kilkakrotnie komunikowane, że na terenie powiatu włodawskiego nie wolno im pełnić samodzielnych funkcji w budownictwie. (...) Gdy dowiedziałem się o procedurze zamierzałem zwolnić pracownika. Postawiłem pracownikowi ultimatum: albo praca w nadzorze albo przeglądy obiektów. Wybrał pracę w nadzorze (na początku października 2023 r. oświadczył przy świadkach) i poinformował, że w sierpniu 2024 r. przechodzi na emeryturę. Dodatkowo wspomnianego pracownika ukarałem upomnieniem.*

I. Ocena ogólna

Negatywnie ocenia się działalność jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą

W ramach przeprowadzonej kontroli, ocenie poddano działalność jednostki kontrolowanej w obszarach planowania działalności kontrolnej oraz w odniesieniu do samowoli budowlanych.

Pierwszy z obszarów został oceniony negatywnie. Co prawda w okresie objętym kontrolą, w jednostce kontrolowanej sporządzane były plany kontroli, jednak nie zawierały one liczby planowanych kontroli oraz ich planowanego zakresu (za wyjątkiem kontroli budów). Ponadto przed opracowaniem planów kontroli, nie sporządzano analizy ryzyk oraz uzasadnień do planów.

Realizację zadań związanych z obszarem samowoli budowlanych również oceniono negatywnie. Stwierdzono szereg nieprawidłowości i uchybień w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Począwszy od ustalania kręgu stron postępowania, przez zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zawiadomienia o dacie przeprowadzenia oględzin, elementy protokołu inspekcji lub kontroli, do gromadzenia materiału dowodowego. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły także wydanych postanowień lub braku ich wydania, wydanych decyzji administracyjnych, jak również sprawdzania wykonania obowiązków wynikających z postanowień i decyzji. Jednostka kontrolowana nie nakładała grzywny w drodze mandatu karnego za popełnione samowole budowlane, pomimo istnienia

¹⁵ Wyjaśnienia j.w.

¹⁶ Wyjaśnienia j.w.

¹⁷ Wyjaśnienia j.w.

ku temu przesłanek. Ponadto wystąpiły również przypadki bezczynności lub przewlekłości na różnych etapach załatwiania spraw.

Przy dokonaniu oceny działalności PINB we Włodawie 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

1. Negatywnie ocenia się realizację zadań związanych planowaniem działalności kontrolnej

W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie opracowywane były pisemne plany kontroli. Sporządzane były w ujęciu rocznym. Każdorazowo zatwierdzane przez PINB we Włodawie, jednak bez wskazania daty ich sporządzenia, jak i zatwierdzenia, co stanowi uchybienie. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁸ *plany są sporządzane w roku poprzedzającym lub nawet 3 lata wcześniej. Na dzień dzisiejszy, 29.11.2023 r. jest sporządzony plan na 2024 r.*

Każdy z planów składał się z 5 punktów, które co roku były niemal identyczne za wyjątkiem planu na 2023 r., który zawierał jeden inny punkt. Na 2021 i 2022 r. jednostka kontrolowana zaplanowała przeprowadzenie kontroli:

- 1) terenów wokół jezior: Białe, Świąte, Sumin, Grabniak, Uściwierz,
- 2) niezabudowanych terenów Okuninki,
- 3) związanych z postępowaniami administracyjnymi i wykonania obowiązków nałożonych w drodze decyzji,
- 4) nowych budów w Orchówku i Susznie,
- 5) budów, w stosunku do których wydano pozwolenie na budowę ponad 10 lat temu.

Natomiast plan kontroli na 2023 r. zawierał ww. punkty od 1 do 4 oraz pkt 5 o treści: *kontrolować szkołę podstawową nr 3 we Włodawie – wszystkie roboty.*

Brak wskazania w planach kontroli planowanej liczby kontroli w danych obszarach oraz planowanego zakresu kontroli, za wyjątkiem kontroli budów stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁹, że *kontrolujemy około 500 razy rocznie sporządzając protokoły bo jest to istotne w prowadzeniu spraw i kontrolujemy ponad 2000 działek, na których nie widzimy robót budowlanych. Nie przyszło nam do głowy, aby zapisywać nr każdej działki, na którą patrzymy. Poza tym widoczne są częściej numery administracyjne, a nie numery działek. To zabierałoby niepotrzebnie czas. Jest określony zakres poprzez określenie „tereny wokół jezior”.* W odniesieniu do powyższego należy zaznaczyć, że zwrot „tereny wokół jezior” wskazuje planowane miejsce przeprowadzenia kontroli, nie określa on jednak w jakim zakresie planuje się wykonać kontrole. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak możliwości oceny, czy jednostka kontrolowana wywiązała się z realizacji założonej liczby kontroli oraz ciążących na niej obowiązków w zakresie kontroli różnorodnych obszarów będących w kompetencjach organów nadzoru budowlanego.

¹⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

¹⁹ Wyjaśnienia j.w.

Wyjaśniając sposób przeprowadzania procedury opracowywania okresowych planów kontroli w latach 2021-2023 kierownik jednostki kontrolowanej wskazał²⁰, że *źródło do opracowania okresowych planów kontroli stanowiło doświadczenie w pracy i miejsca nowej zabudowy oraz zamiar przeciwdziałania nielegalnej zabudowie*.

W całym badanym okresie planowanie kontroli nie było poprzedzane analizą ryzyka, mogącego mieć wpływ na wybór tematów kontroli lub ich liczby oraz nie sporządzano uzasadnień do planów kontroli, co stanowi nieprawidłowość. Według udzielonych wyjaśnień²¹ *nie sporządzano uzasadnienia. Sporządzono analizę ryzyka wykonania planu. Ilość 460 była co roku przekraczana. Nie przeprowadzano analizy ryzyka niewykonania planu nie jadąc np. nad jezioro Sumin, bo kontrolowano je rok wcześniej, gdyż to były plany. Planuje się pojechać w wolnym czasie lub przy okazji jakiejś kontroli, szukając: czy ktoś nie grodui działki?, czy ktoś nie prowadzi robót ziemnych lub nie prowadzi budowy na dalszym etapie? Nie ma czasu na analizę: czy byliśmy nad całym konkretnym jeziorem? Oczywiście zapisuje się wszystkie kontrole. W tym miejscu należy wskazać, że analiza ryzyka powinna zostać dokonana przed sporządzeniem planu kontroli, jest ona bowiem podstawowym narzędziem do przygotowania planu. Analiza ryzyka prowadzi do zidentyfikowania czynników ryzyka w danych obszarach, co umożliwia wybranie do kontroli tych obszarów, które są obciążone największym poziomem ryzyka²² i tych, które są najbardziej istotne dla realizacji podstawowych celów działania jednostki kontrolowanej*.

Należy podkreślić, że prawidłowe planowanie działalności kontrolnej jest niezbędne dla zapewnienia jej racjonalności i ma kluczowe znaczenie dla realizowania, w przyjętej perspektywie czasowej, podstawowych zadań stawianych organom nadzoru budowlanego. Skutkiem ww. nieprawidłowości było nieosiągnięcie wspomnianych celów.

2. Negatywnie ocenia się realizację zadań związanych z obszarem samowoli budowlanych

Z przedstawionego przez PINB we Włodawie zestawienia²³ wynika, że jednostka kontrolowana w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2023 r. prowadziła 143 sprawy dotyczące samowoli budowlanych. W 134 z nich wszczęła postępowanie administracyjne, w tym 115 prowadziła w trybie art. 48 – 49 Prawa budowlanego²⁴, a 19 w trybie art. 50 – 51 Prawa budowlanego²⁵. W ramach wydawanych rozstrzygnięć były zarówno nakazy rozbiórki, legalizacje samowoli budowlanych, jak i decyzje umarzające.

²⁰ Wyjaśnienia j.w.

²¹ Wyjaśnienia j.w.

²² Według Międzynarodowych Standardów Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego ryzyko to możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Jest mierzone wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia. Z kolei według Glosariusza Terminów dotyczących Kontroli i Audytu w Administracji Publicznej ryzyko to prawdopodobieństwo, że określone zdarzenie wystąpi i niekorzystnie wpłynie na osiągnięcie danego celu.

²³ Zestawienie spraw samowoli budowlanych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2023 r.

²⁴ Budowa bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19a Prawa budowlanego albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

²⁵ Prowadzenie robót budowlanych innych niż określone w art. 48 i 49b Prawa budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach.

Kontrolą objęto 40 spraw²⁶. Wśród skontrolowanych spraw w 7²⁷ jednostka kontrolowana nie wszczęła postępowania administracyjnego.

Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia opisane w niżej wskazanych zakresach.

2.1. Terminowość załatwiania spraw

Jednostka kontrolowana podejmowała działania w każdym przypadku powzięcia informacji o zaistnieniu podejrzenia samowoli budowlanej. W 22 sprawach²⁸ pierwszą czynnością było skierowanie wniosku o wypis z rejestru gruntów, w 7 sprawach²⁹ przeprowadzenie oględzin, w 2 sprawach³⁰ zawiadomienie o terminie przeprowadzenia oględzin, w 3 sprawach³¹ zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, w jednej sprawie³² pismo do wnioskodawcy o dostarczenie aktu notarialnego, a w innej sprawie³³ pismo do Starosty Włodawskiego o przekazanie informacji, czy posiada w zasobach archiwalnych decyzję o pozwoleniu na budowę bądź zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych. W 2 sprawach³⁴ było to skierowanie wniosku o wypis z rejestru gruntów i przeprowadzenie oględzin, w kolejnej sprawie³⁵ skierowanie wniosku o wypis z rejestru gruntów i zawiadomienie o terminie przeprowadzenia oględzin, a w ostatniej³⁶ skierowanie wniosku o wypis z rejestru gruntów i pismo do Starosty Włodawskiego o przekazanie informacji, czy posiada w zasobach archiwalnych decyzję o pozwoleniu na budowę bądź zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych.

Czynności tych dokonywano w 36 sprawach³⁷ w terminie do 14 dni od daty powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia samowoli budowlanej lub od daty kontroli

²⁶ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/mW/1/21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/14/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/mW/6/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/9/22, NB-7355/gW/17/21, NB-7358/2/21, NB-7355/Ur/13/21, NB-7355/Wr/2/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/6/21, NB.7355.Ur.7.21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.17.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7358.3.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

²⁷ Sprawy znak: NB-7355/gW/14/21, NB-7355/mW/6/21, NB-7358/2/21, NB-7355/Ur/13/21, NB-7355/Wr/2/21, NB.7355.gW.17.22, NB.7358.3.23.

²⁸ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/mW/1/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/9/22, NB-7358/2/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7358.3.23, NB.7355.Ur.1.23.

²⁹ Sprawy znak: NB-7355/gW/14/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/Ur/13/21, NB-7355/Wr/2/21, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.7.23.

³⁰ Sprawa znak: NB-7355/gW/9/21, NB-7355/gW/24b/21.

³¹ Sprawy znak: NB-7355/gW/22/21, NB.7355.Ur.7.21, NB-7355/gW/17/21.

³² Sprawa znak: NB-7355/gW/6/21.

³³ Sprawa znak: NB.7355.gW.16.22.

³⁴ Sprawy znak: NB-7355/gW/20/21, NB.7355.Ha.1.23.

³⁵ Sprawa znak: NB-7355/mW/6/21.

³⁶ Sprawa znak: NB.7355.gW.17.22.

³⁷ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/mW/1/21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/14/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/mW/6/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/9/22, NB-7355/gW/17/21, NB-7358/2/21, NB-7355/Ur/13/21, NB-7355/Wr/2/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22,

przeprowadzonej z własnej inicjatywy, w 2 sprawach³⁸ w terminie powyżej 14 dni, lecz nie przekraczającym 1 miesiąca, co uznano za uchybienie. Według udzielonych wyjaśnień³⁹ *wniosek i pismo skierowano po upływie 21 dni bo w tym czasie zajmowano się innymi sprawami*. Natomiast w 2 sprawach⁴⁰ w terminie powyżej miesiąca, co uznano za nieprawidłowość. Przy czym w skrajnym przypadku⁴¹ termin ten wyniósł ponad 7 miesięcy. Według udzielonych wyjaśnień⁴² *protokół wraz z mapką wpięto w dokumentację, a po przyjeździe z kontroli odłożono do dokumentacji. W czerwcu przypominano sobie o sprawie i wydzielono ją jako odrębną i prowadzono jako odstępstwo od projektu*. W drugiej sprawie kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁴³, że (...) *powodem mogły (...) być przeprowadzane kontrole w terenie, gdyż był to okres wiosenny, wówczas PINB ma znacznie więcej kontroli chociażby stan techniczny pomostów na jeziorach po okresie zimowym*.

W 33 sprawach jednostka kontrolowana wszczęła postępowanie administracyjne. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wystosowano w terminie do 14 dni od daty potwierdzenia przesłanek do wszczęcia postępowania w 28 sprawach⁴⁴. Natomiast w 4 sprawach⁴⁵ w terminie powyżej miesiąca, co uznano za nieprawidłowość, w jednej sprawie⁴⁶ nie zawiadomiono o wszczęciu postępowania. W skrajnym przypadku⁴⁷ termin ten wyniósł ponad 7 miesięcy. Wyjaśnienie⁴⁸ jak wyżej. W pozostałych sprawach kierownik jednostki kontrolowanej poinformował⁴⁹, że *spraw jest dużo. W jednym czasie zajmujemy się kilkoma. Świadczy o tym np. liczba wydawanych postanowień, decyzji i liczba kontroli. W tej sprawie ustalono oględziny telefonicznie, więc nie było potrzeby wysyłania zawiadomienia o wszczęciu i oględzinach przed faktycznymi oględzinami*. (...). *Zawiadomienie o wszczęciu wydano po upływie miesiąca, gdyż wcześniej ustalono oględziny i czekano na efekt oględzin, na poczynione ustalenia*. (...). *W tym czasie nawarstwiają się kontrole związane z wakacjami i postępowania administracyjne. W miesiącach wiosennych i letnich jest za mało pracowników, a w okresie zimowym za dużo pracowników*.

Niezależenie od powyższego, w 5⁵⁰ z powyższych spraw stwierdzono przewlekłość albo beczynność na kolejnych etapach załatwiania sprawy, co uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁵¹, że *decyzję umarzającą prowadzone postępowanie wydano po 121 dniach dlatego, że od chwili przeprowadzenia oględzin do wydania decyzji prowadzona była korespondencja pomiędzy różnymi urzędami oraz*

NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7358.3.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

³⁸ Sprawa znak: NB-7355/gW/3/21, NB.7355.gW.17.22.

³⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

⁴⁰ Sprawy znak: NB-7355/gW/6/21, NB.7355.Ur.7.21.

⁴¹ Sprawa znak: NB.7355.Ur.7.21.

⁴² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 8 grudnia 2023 r.

⁴³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 listopada 2023 r.

⁴⁴ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/mW/1/21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/9/22, NB-7355/gW/17/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

⁴⁵ Sprawy znak: NB.7355.Ur.7.21, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.12.22.

⁴⁶ Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

⁴⁷ Sprawa znak: NB.7355.Ur.7.21.

⁴⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 8 grudnia 2023 r.

⁴⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

⁵⁰ Sprawy znak: NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.4.22.

⁵¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 i 30 listopada 2023 r.

inwestorem w celu wyjaśnienia sprawy. (...). Organ nie wydał decyzji nakazu rozbiórki dlatego, że inwestor kontaktował się telefonicznie z inspektorem i poinformował, że obecnie nie posiada całej kwoty, lecz jest w stanie ją zgromadzić w niedługim czasie, na co PINB wyraził zgodę. W konsekwencji opłata została uiszczona. (...) Zajmowaliśmy się innymi sprawami i czekałem na ewentualnie drugą decyzję o warunkach zabudowy. (...). Czekamy na potwierdzenie wpłacenia opłaty legalizacyjnej z Urzędu Wojewódzkiego.

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.

Należy zaznaczyć, że 31 postępowań⁵² zostało zakończonych, z tym że 6 z nich⁵³ w terminie przekraczającym 2 miesiące. Natomiast jednostka kontrolowana nie zawiadamiała stron o niezakończonym terminie zgodnie z art. 36 k.p.a. Zaniechanie to stanowi uchybienie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁵⁴ *nie przedłużono terminu o miesiąc, gdyż czekaliśmy na odpowiedź od strony. Oczywiście w tym czasie zajmowaliśmy się innymi sprawami, w tym postępowaniami administracyjnymi.*

W 7 sprawach⁵⁵ nie wszczęto postępowania, a 2 sprawy⁵⁶ do dnia zakończenia niniejszej kontroli pozostawały niezakończone, jedna⁵⁷ ze względu na oczekiwanie na przedłożenie przez inwestorów dokumentów legalizacyjnych, druga⁵⁸ w związku z niepodejmowaniem przez jednostkę kontrolowaną dalszych działań.

2.2. Przeprowadzanie postępowania dowodowego

W zakresie przeprowadzania postępowania dowodowego kontrola wykazała następujące nieprawidłowości.

W 24 sprawach⁵⁹ nie ustalono pełnego kręgu stron postępowania. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁶⁰ (...) *organ nie ustalił właścicieli sąsiednich działek z powodu ograniczonych funduszy na korespondencję i funkcjonowanie inspektoratu. (...).* Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było nierówne traktowanie stron, brak zapewnienia

⁵² Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/mW/1/21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/9/22, NB-7355/Ur.7.21, NB-7355/gW/17/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

⁵³ Sprawy znak: NB-7355/gW/9/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7358/2/21, NB.7355.Ur.3.22.

⁵⁴ Wyjaśnienia z 20 listopada 2023 r.

⁵⁵ Sprawy znak: NB-7355/gW/14/21, NB-7355/mW/6/21, NB-7358/2/21, NB-7355/Ur/13/21, NB-7355/Wr/2/21, NB.7355.gW.17.22, NB.7358.3.23.

⁵⁶ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.13.22.

⁵⁷ Sprawa znak: NB.7355.Ur.4.23.

⁵⁸ Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

⁵⁹ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/17/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

⁶⁰ Wyjaśnienia z 20, 24, 30 listopada i 11 grudnia 2023 r.

nieustalonym stronom czynnego udziału w postępowaniu oraz utrudnienie skorzystania z przysługujących im praw.

W 1 sprawie⁶¹ zawiadomienie o wszczęciu postępowania wysłano do nieistniejącej osoby. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁶², (...) *zdarza się, że nieruchomość jest przepisana np. na dzieci, a formalnościami zajmują się rodzice lub siostra*. Z uwagi na fakt, iż w trakcie postępowania jednostka kontrolowana ustaliła, że ww. osoba nie istnieje a adresem, na który wysłano do tej osoby zawiadomienie był adres innej osoby, która była stroną postępowania, powyższa nieprawidłowość nie wywołała skutku.

W 13 sprawach⁶³ w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania zawarto pouczenie, że na podstawie art. 35 § 5 k.p.a. bieg terminów załatwienia sprawy zostaje wstrzymany. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶⁴, że *tego pouczenia nie powinno być. Jest to już skorygowane w naszym druku*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było wprowadzanie w błąd stron postępowania, co do terminu w jakim powinny być załatwione sprawy.

W 5 sprawach⁶⁵ nie zawiadomiono stron postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin. Według udzielonych wyjaśnień⁶⁶ *przy okazji innych kontroli udano się również do pana (...) Wniosek pan (...) dostarczył (...) i tego samego dnia udano się w teren na oględziny. Skoro mieliśmy potwierdzenie, że on jest jedynym właścicielem (patrz rozdzielnik decyzji o warunkach zabudowy) to pojechano w teren na oględziny. Dzięki temu pan (...) nie musiał drugi raz jechać do miejscowości (...), a my mieliśmy wykonane oględziny. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało skierowane po określeniu właścicieli działki (...). Pracownicy byli w okolicy w związku z innymi kontrolami i zaleciłem, aby udali się również na tą sprawę. Ustalana liczba kontroli jest przed wyjazdem lub dzień wcześniej. Wiąże się to z optymalizacją jazdy samochodem, aby wykonać jak najwięcej kontroli przemierzając jak najmniejszą liczbę kilometrów samochodem*.

W 10 sprawach⁶⁷ nie zachowano pisemnej formy zawiadomienia stron postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁶⁸ (...) *skoro po wypisie z rejestru gruntów (...) nie ma w aktach żadnego zawiadomienia, a mimo to odbywają się oględziny (...) i biorą udział w nich obaj współwłaściciele (...) to znaczy, że pomiędzy tymi dwoma datami była rozmowa telefoniczna lub wizyta osobista w inspektoracie (...) należy przyjąć, że była rozmowa telefoniczna (...) Skoro w aktach sprawy jest pismo od Starosty Włodawskiego (...), które otrzymała (...), z którego jasno wynika „proszę o sprawdzenie legalności zabudowy” to (...) wiedziała, że ten inspektor będzie sprawdzał legalność. (...) Zgadza się, że powinna być sporządzona i dołączona do akt notatka służbowa z przeprowadzonej rozmowy telefonicznej i zapisane w niej co ustalono. Liczba pracy zapewne spowodowała, że nie ma tej notatki. Często zwracam uwagę pracownikom, aby sporządzali notatki z tego co osoba*

⁶¹ Sprawa znak: NB.7355.Ur.3.22.

⁶² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 listopada 2023 r.

⁶³ Sprawy znak: NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB.7355.Ur/10/21, NB.7355.Ur.7.21, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ha.1.23.

⁶⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada oraz 8 i 11 grudnia 2023 r.

⁶⁵ Sprawy znak: NB-7355/gW/20/21, NB.7355.Ur/10/21, NB-7355/gW/14/21, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.12.22.

⁶⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada oraz 8 i 11 grudnia 2023 r.

⁶⁷ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/3/21, NB.7355.gW.24b.21, NB-7355/gW/8/22, NB.7355.Ur.7.21, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ha.1.23.

⁶⁸ Wyjaśnienia z 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

powiedziała podczas wizyty w inspektoracie i uczulam na notatki z rozmów telefonicznych (...).

W 5 sprawach⁶⁹ w protokole oględzin nie wskazano, w jaki sposób ustalono datę zakończenia budowy. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁷⁰, że *na działce nr (...) widnieje stary budynek, który został rozebrany i widnieje zaznaczony nowy obiekt. (...) architektura i zastosowane materiały jednoznacznie wskazują, że obiekt nie ma 15 lat. Zapisano, że obiekt powstał około 8 lat temu, bo tak zeznała aktualna właścicielka. Oczywiście najczęściej piszemy: „Właściciel zeznaje” lub „Pani (...) zeznaje”. W tym przypadku rzeczywiście pominięto taki dopisek. (...) Organ nie pisze w protokole rzeczy oczywistych. (...). Organ stara się w protokole nie podawać: w jaki sposób ustala daty budowy obiektów. Podobnie jak Policja i Prokuratura nie podają swoich metod działania. Wolę nie informować strony, aby nie przekazała innemu sąsiadowi, jak ewentualnie sfabrykować dowody lub dokumenty (...).*

Skutkiem ww. nieprawidłowości było obniżanie zaufania do jednostki kontrolowanej jako organu administracji publicznej.

W jednej sprawie⁷¹ w protokole oględzin nie zawarto ustaleń w zakresie sposobu użytkowania budynku, pomimo że zgłoszenie inicjujące działania organu w tej sprawie dotyczyło nielegalnej zmiany sposobu użytkowania. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁷² *tak, powinien być opisany sposób w jaki budynek jest wykorzystywany (...).* Z uwagi na fakt, że w sprawie zgromadzono inne dowody pozwalające na stwierdzenie sposobu użytkowania budynku, powyższa nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków.

W ww. sprawie⁷³ jeden z pracowników Inspektoratu przeprowadzających oględziny nie podpisał protokołu oględzin. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁷⁴ *widocznie zapomniał. Protokół jest pofalowany, więc był spisywany na zewnątrz przy padającym deszczu. Po spisaniu protokołu chcieli jak najszybciej udać się do samochodu. Później może była kolejna kontrola i zapomniał.* Nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków.

Ponadto w ww. sprawie⁷⁵ jednostka kontrolowana nie dokonała ustaleń dotyczących nw. zakresu bądź ich nie udokumentowała:

- czy na budowę budynku wydano pozwolenie na budowę lub przyjęto skutecznie zgłoszenie budowy (według udzielonych wyjaśnień⁷⁶ (...)) *nie trzeba było potwierdzać oczywistości w Starostwie. (...),*
- czy po wybudowaniu budynku wykonywano przy nim roboty budowlane, a jeżeli tak to jakie i czy legalnie (według udzielonych wyjaśnień⁷⁷ (...)) *w 2010 r. zapewne wykonano w nowym miejscu piec z kominem i ocieplono budynek. Zapewne w miejsce drzwi wstawiono okno (widoczne na zdjęciu). Wykonano roboty wykończeniowe (malowanie na zielono) (...),*
- czy na przebudowę budynku i zmianę jego sposobu użytkowania inwestor uzyskał stosowne pozwolenia (według udzielonych wyjaśnień⁷⁸ (...)) *skoro inwestor nie przedstawił zgłoszenia zmiany przeznaczenia to jasnym jest, że wcześniej ojciec tego*

⁶⁹ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.1.23.

⁷⁰ Wyjaśnienia z 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

⁷¹ Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

⁷² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 listopada 2023 r.

⁷³ Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

⁷⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 listopada 2023 r.

⁷⁵ Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

⁷⁶ Wyjaśnienia j.w.

⁷⁷ Wyjaśnienia j.w.

⁷⁸ Wyjaśnienia j.w.

nie dokonał. Nie trzeba było więc potwierdzać oczywistości. Pewnym jest, że ojciec w 2009 r. wnioskował o decyzję o warunkach zabudowy na zmianę przeznaczenia obiektu, a w 2010 r. wykonywał roboty budowlane. Nie dokończył procedury, bo wystarczyło dokonać zgłoszenia w Starostwie.).

Skutkiem ww. nieprawidłowości było obniżanie zaufania do jednostki kontrolowanej, jako organu administracji publicznej.

W ww. sprawie⁷⁹ PINB we Włodawie zakończył działania poprzez wysłanie do właściciela pisma informującego, że roboty budowlane przy budynku gospodarczym mogą być realizowane. Wskazał, że inwestor skutecznie dokonał zgłoszenia budowy ww. budynku, w sytuacji gdy sprawa dotyczyła również legalności wybudowania (zmiana sposobu użytkowania) innego budynku (mieszkalnego), znajdującego się na tej samej nieruchomości. Według udzielonych wyjaśnień⁸⁰ *pracownik pinb musiał widzieć przyjęte zgłoszenie przez Starostwo Powiatowe skoro tak napisał w piśmie z 7.10.2022 r. Zgłoszenie było z dnia 22.06.2021 r., więc przed pierwszym pismem sąsiadki (...).* Powyższa nieprawidłowość skutkowałą brakiem załatwienia sprawy legalności budynku mieszkalnego.

Ponadto jednostka kontrolowana, jako podstawę prawną wydania ww. pisma, wskazała art. 12 § 2 k.p.a. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁸¹, że *dla organu nadzoru budowlanego najważniejsze było czy budynek wybudowano w samowoli budowlanej. Stwierdziliśmy, że jest legalny. Sama procedura użytkowania była rozpoczęta. Nie trzeba było zbierać dodatkowych dowodów, więc zakończono sprawę pismem art. 12 § 2 K.p.a.* Wskazany przepis prawa nie może być podstawą do kierowania jakichkolwiek pism przez organ administracji publicznej, jest to przepis regulujący jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zasadę szybkości postępowania i wskazuje jedynie, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Należy również zaznaczyć, że w aktach niniejszej sprawy nie występuje żaden dokument, w którym PINB we Włodawie stwierdza, że budynek, którego dotyczy sprawa, został legalnie wybudowany. Skutkiem nieprawidłowości było obniżanie zaufania do PINB we Włodawie, jako organu administracji publicznej.

W 8 sprawach⁸² jednostka kontrolowana nie podejmowała działań w celu potwierdzenia ustaleń dokonanych na podstawie oświadczeń właścicieli budynków lub innych osób albo własnej wizualnej oceny w zakresie daty zakończenia budowy. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁸³ m.in., że (...) *znacznie większą rolę przykładamy do własnych oględzin i przede wszystkim do wyglądu obiektów. Najłatwiej określać przez wygląd fundamentów i ścian fundamentowych. Tutaj mamy na pewno ze starą zabudową, gdyż na działce są 3 obiekty różnej wielkości i różnie ukierunkowane. Aktualnie inwestorzy budowałiby trzy identyczne obiekty w tej samej odległości od granic. Z reguły nie sprawdzamy oświadczeń sąsiadów. Są sprawdzane, jeśli wnoszą sprzeczne dane (...).* W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że obowiązkiem organu jest zgromadzenie materiału dowodowego w sposób pozwalający ustalić stan faktyczny. Powyższa nieprawidłowość skutkuje brakiem możliwości oceny, czy zastosowano właściwy tryb postępowania.

W 2 sprawach⁸⁴ PINB we Włodawie w postanowieniu o wstrzymaniu budowy nałożył obowiązki w sposób nieprecyzyjny, tj.:

⁷⁹ Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

⁸⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 listopada 2023 r.

⁸¹ Wyjaśnienia j.w.

⁸² Sprawy znak: NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/9/22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.13.22.

⁸³ Wyjaśnienia z 24 i 30 listopada oraz 11 grudnia 2023 r.

⁸⁴ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23.

- wstrzymać budowę obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia,
- dokonać niezbędnych zabezpieczeń obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa oraz usunięcie stanu zagrożenia.

Według udzielonych wyjaśnień⁸⁵ (...) *nałożono obowiązek w sposób nieprecyzyjny (wielowariantowy), gdyż tak jest w ustawie Prawo budowlane. Uważam, że postępuję prawidłowo. Załóżmy, że wydałbym wstrzymanie budowy bez wymaganego zgłoszenia (budynek rekreacji indywidualnej o powierzchni zabudowy 54 m² wymaga zgłoszenia). Po zakończeniu kontroli inwestor kontynuowałby budowę, bo twierdziłby, że ten budynek będzie budowany na pozwolenie lub, że jest to początek budowy: najpierw stawiać będziemy właściwy budynek rekreacji indywidualnej, a w przyszłym roku rozpocznę budowę przyległego garażu. Wszystko będzie miało razem 74 m², dlatego będzie pozwolenie a budowę. To znaczy chciałem zrobić pozwolenie na budowę, lecz firma postawiła bo musiała stolarnię opróżnić z naszych krawędziaków. Aktualnie więc wstrzymanie wyklucza możliwość omijania prawa. W tym miejscu należy wskazać, że nakładając obowiązki na zobowiązanego organ każdorazowo powinien określić je w sposób jednoznaczny, pozwalający na bezsprzeczne stwierdzenie co konkretnie zobowiązany ma wykonać. Prawo budowlane podaje wszelkie możliwe rozwiązania, natomiast obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest wybranie tego, które będzie najlepiej dostosowane do konkretnej i indywidualnej sprawy rozpatrywanej przez organ. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą możliwością powstania po stronie inwestora wątpliwości, co do treści obowiązków jakie zobowiązany ma wykonać.*

Ponadto w powyższych sprawach⁸⁶ w ww. postanowieniu, organ nakazał dokonać niezbędnych zabezpieczeń obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa oraz usunięcie stanu zagrożenia, w sytuacji gdy ani z ww. postanowienia, ani pozostałych akt sprawy nie wynika, aby organ stwierdził stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁸⁷, że *organ stwierdził tak na zapas. (...) Jaką mamy pewność, że wszystkie gwoździe zostały wyjęte z desek i żaden nie zagraża. Jaką mamy pewność, że wszystkie dołki i wykopy zostały zasypane? Lepiej napisać w postanowieniu: „dokonajcie niezbędnych zabezpieczeń” niż komuś ma się coś stać. Po drugie nie wiemy: ile budowa będzie wstrzymana? Należy więc również zabezpieczyć materiały budowlane i sprzęt przed kradzieżą oraz przed opadami atmosferycznymi. Budowa może być wstrzymana np. na pół roku. Niech więc właściciel przejdzie po budowie i zobaczy czy coś nie stwarza zagrożenia. (...).* Odnosząc się do powyższego, należy zwrócić uwagę, że aby organ nadzoru budowlanego mógł skorzystać z uprawnienia nałożenia obowiązków zabezpieczenia obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz usunięcia stanu zagrożenia muszą zostać spełnione wymagane przesłanki. Organ nadzoru budowlanego może nałożyć powyższe obowiązki jedynie, jeżeli stwierdził, że w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Skutkiem ww. nieprawidłowości było wywołanie u inwestora błędnego przekonania, co do ciężących na nim obowiązków.

W tych samych sprawach⁸⁸ w ww. postanowieniu, PINB we Włodawie wskazał, że „w razie wykonania robót budowlanych pomimo ich wstrzymania postanowieniem, zostanie wydana decyzja doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego”. W wyjaśnieniach⁸⁹ jako podstawę do ewentualnego wydania takiej decyzji wskazano *art. 49e pkt 6 i art. 50a pkt 2 Prawa budowlanego*. W niniejszych sprawach zastosowanie znajduje jedynie pierwszy z przytoczonych artykułów, który w przypadku kontynuowania budowy przewiduje wyłącznie

⁸⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

⁸⁶ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23.

⁸⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

⁸⁸ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23.

⁸⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, co m.in. odróżnia go od art. 50a pkt 2 Prawa budowlanego, który umożliwia również nałożenie nakazu doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu poprzedniego. Skutkiem ww. nieprawidłowości było wywołanie u inwestora błędnego przekonania, co do grożących mu konsekwencji, w przypadku niewykonania obowiązku wstrzymania budowy.

Ponadto, również w powyższych sprawach⁹⁰, w ww. postanowieniu nie zawarto informacji o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej. Jak wynika z dokumentów sprawy oraz udzielonych wyjaśnień⁹¹ zawarto tę informację w następnym postanowieniu z art. 48b ust. 1, które zostało dostarczone tego samego dnia. Należy zwrócić uwagę, że właściciele w protokole (...) poinformowali: „nie chcą rozbierać powyższego obiektu, lecz legalizować za opłatą”. Jest to więc faktyczny wniosek o legalizację, o którym poucza się w art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego. Należy więc przyjąć, że oni albo ich prawnik do końca przeczytali ten punkt. W dalszej części tego punktu jest właśnie to drugie pouczenie. Obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest bezwzględne stosowanie przepisów prawa. Przytoczony w wyjaśnieniach artykuł nie zawiera wyłączeń od zawarcia ww. pouczeń. W związku z tym, nawet gdyby organ posiadał pewność, że inwestor jest w pełni świadomy treści tych pouczeń, a nie tylko przypuszczenie, w dalszym ciągu obowiązany był do zawarcia w postanowieniu o wstrzymaniu budowy wymaganych ww. przepisem prawa informacji. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było obniżanie zaufania do PINB we Włodawie, jako organu administracji publicznej.

W omawianych 2 sprawach⁹² PINB we Włodawie nie sprawdził wykonania obowiązków wynikających z postanowienia o wstrzymaniu budowy. Według udzielonych wyjaśnień⁹³ organ sprawdził wykonanie obowiązków (...) za projekt zagospodarowania działki przyjętą mapę zasadniczą, na której narysowany jest przedmiotowy obiekt. (...) Konsekwencją sprawdzenia i pozytywnej oceny tego sprawdzenia jest wydanie postanowienia o naliczeniu opłaty legalizacyjnej. W tym postanowieniu jest zdanie: „Z ww. postanowienia inwestor wywiązał się, dostarczając (...). Złożone wyjaśnienia dotyczą sprawdzenia wykonania obowiązku dostarczenia dokumentów legalizacyjnych nie zaś samego wstrzymania budowy. Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości był brak, po stronie jednostki kontrolowanej, wiedzy pozwalającej na prawidłowe realizowanie ustawowych obowiązków.

W 5 sprawach⁹⁴ PINB we Włodawie nie wydał postanowienia o wstrzymaniu budowy lub prowadzenia robót budowlanych, pomimo istnienia ku temu przesłanek. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.⁹⁵ organ (...) nie widział potrzeby wstrzymywania budowy. Dokładniej to postanowienie o wstrzymaniu dotyczyłoby ewentualnych robót wykończeniowych, a nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie. (...). Wstrzymanie budowy powodować może podniesienie kosztów budowy i przerwanie ewentualnych prac jakiejś firmy. Dodatkowo nadzór budowlany nie ma czasu na kontrolowanie np. po dwóch miesiącach, czy w środku budynku wykonano np. malowanie pokoju. Musi zajmować się następnymi sprawami lub kontrolami, czy nie powstają kolejne budowy bez zgłoszeń lub pozwoleń. (...) Gdy jest stan surowy, np. wykonano ściany, a nie ma dachu to zawsze wydajemy postanowienie o wstrzymaniu budowy. (...). Organ nie wydał postanowienia o wstrzymaniu budowy, gdyż budowa jest prawie zakończona. Brakowało tylko pokrycia nad gankiem. (...). Postanowienie o wstrzymaniu budowy ma drugorzędne znaczenie, szczególnie gdy obiekt został wybudowany (...) jak zostało wspomniane w decyzji (...) nie

⁹⁰ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23.

⁹¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

⁹² Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23.

⁹³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

⁹⁴ Sprawy znak: NB.7355.Ur.7.21, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23.

⁹⁵ Wyjaśnienia z 20, 24 listopada oraz 8 i 11 grudnia 2023 r.

było podstaw do wstrzymania robót, gdyż budowa była bliska zakończenia, a wykonane zmiany są dopuszczalne. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że obowiązek organu nadzoru budowlanego wstrzymania budowy niezależnie od jej etapu, a nawet w przypadku zakończenia budowy, wynika wprost z art. 48 Prawa budowlanego. Organ w przedmiocie wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy nie ma żadnej swobody decyzyjnej, jeżeli ziszcza się przesłanki do wydania postanowienia, tj. jeżeli mamy do czynienia z budową obiektu budowlanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Skutkiem nieprawidłowości było obniżanie zaufania do PINB we Włodawie, jako organu administracji publicznej. Ponadto w sprawach, w których nie zakończono budowy lub robót budowlanych powyższa nieprawidłowość skutkowałą umożliwieniem inwestorowi kontynuowania robót, a także zwolnieniem go z negatywnych konsekwencji w przypadku takiej kontynuacji, tj. nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części albo doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu poprzedniego.

W 6 sprawach PINB we Włodawie w postanowieniu nakładającym obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych nałożył obowiązek w sposób nieprecyzyjny, tj. przedłożenia zaświadczenia wójta gminy o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego w 2 sprawach⁹⁶, a w 4 sprawach⁹⁷ przedłożenia ww. zaświadczenia lub decyzję o warunkach zabudowy. Według udzielonych wyjaśnień⁹⁸ *nałożono obowiązek, gdyż jest tak w art. 48b ust. 3 Prawa budowlanego. Zacytowano dokładnie treść punktu 1 ww. artykułu. Jakbyśmy dodatkowo występowali do gminy: „czy ta działka jest objęta miejscowym planem i czekali na odpowiedź z gminy to dodatkowo wydłużało się postępowanie przed wydaniem pierwszego postanowienia. Dodatkowo pragnę zauważyć, że w procedurze ujętej w Prawie budowlanym w art. 48 nie ma punktu, że: „organ nadzoru budowlanego sprawdza, czy na danym terenie uchwalono miejscowy plan zagospodarowania”. Trzeba przyjąć, że zagospodarowanie terenu określone przez gminę ma dostarczyć inwestor. To inwestor powinien wiedzieć co ma dostarczyć i przede wszystkim: co może budować na swojej działce? Należy wskazać, że obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest ustalenie stanu faktycznego danej sprawy i na jego podstawie podjęcie odpowiednich rozstrzygnięć. Inwestor nie ma obowiązku znać przepisów prawa. Taki obowiązek nałożono natomiast na wszystkie organy administracji publicznej, w tym organ nadzoru budowlanego, który oprócz znajomości przepisów prawa obowiązany jest do ich przestrzegania. Nakładając na inwestora obowiązek przedłożenia dokumentów organ nadzoru budowlanego powinien dostosować treść obowiązku do indywidualnej i konkretnej sprawy, a nałożony obowiązek powinien być jednoznaczny. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą możliwością powstania po stronie inwestora wątpliwości, co do rodzaju dokumentów, jakie zobowiązany został dostarczyć.*

Ponadto w 4 z ww. spraw⁹⁹ jednostka kontrolowana ww. postanowieniem nałożyła obowiązek nieznajdujący oparcia w przepisach prawa, tj. przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy. W wyjaśnieniach¹⁰⁰, jako podstawę takiego działania wskazano *art. 48b ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego*. Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej potwierdzają niewłaściwą interpretację przez jednostkę kontrolowaną ww. przepisu Prawa budowlanego, który do dokumentów legalizacyjnych zalicza zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta 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

⁹⁶ Sprawy znak: NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.2.23.

⁹⁷ Sprawy znak: NB.7355/Ur/10/21, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.4.23.

⁹⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 i 30 listopada 2023 r.

⁹⁹ Sprawy znak: NB.7355/Ur/10/21, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.4.23.

¹⁰⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było obniżanie zaufania do PINB we Włodawie, jako organu administracji publicznej.

W 5 sprawach¹⁰¹ obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych nałożono tylko na jednego z kilku współwłaścicieli budynku. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁰², że *skoro wszystkie dokumenty wcześniej dostarczył (...) to po co nakazywać coś dostarczyć (...) Nie ma potrzeby (...) Bo wtedy znaleźliśmy adres tylko do jednej z właścicielek (...)*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było nierówne traktowanie stron.

W jednej sprawie¹⁰³, dotyczącej uproszczonego postępowania legalizacyjnego, PINB we Włodawie w postanowieniu nakładającym obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych stwierdził, że „obiekt nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne jego użytkowanie zgodnie z jego przeznaczeniem”. Dokonanie takiego stwierdzenia w ww. postanowieniu jest sprzeczne z sensem procedury przewidzianej w przepisach dla uproszczonego postępowania legalizacyjnego. Bowiem w takim postępowaniu ustawodawca przewidział, że jednym z dokumentów, który organ ma otrzymać właśnie w wyniku wydania ww. postanowienia jest ekspertyza techniczna sporządzona przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazująca, czy stan techniczny obiektu budowlanego:

- nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz
- pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

Według udzielonych wyjaśnień¹⁰⁴ (...) *kontroli dokonywało dwóch inspektorów nadzoru budowlanego i na podstawie swojej wiedzy i doświadczenia byli pewni tego stwierdzenia. Jeden nich posiadał około czterdziestoletnie doświadczenie w pracy w budownictwie. Jego wiedza i doświadczenie pozwala jednoznacznie określić, czy obiekt lotniskowy zagraża bezpieczeństwu czy użytkownikowi nie zagraża. Nadmienię, że trzech pracowników, gdyby nie pracowało w nadzorze budowlanym to mogłoby sporządzać takie ekspertyzy, jakie są nakazywane w postanowieniach.* Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości powstała możliwość zasugerowania się stanowiskiem jednostki kontrolowanej przy sporządzaniu przyszłej ekspertyzy technicznej.

W jednej sprawie¹⁰⁵ wezwano do uzupełnienia dokumentów legalizacyjnych zwykłym pismem, a nie w drodze postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁰⁶, że *takie pismo jest stosowane w inspektoracie od wielu lat. Chodzi o uzupełnienie braków w złożonym wniosku. Jest ono stosowane bo jest szybsze do napisania od postanowienia. Dodatkowo uważam, że stosowanie postanowienia w takim przypadku byłoby niewłaściwe. Przypomnę, że w postanowieniu z 24.10.2022 r. nałożono obowiązek dostarczenia 3 dokumentów w terminie do 31 marca 2023 r. Pismem poinformowaliśmy, że brak jeszcze jednego dokumentu. Postanowienie zaś stosuje się, jeśli w dostarczonych dokumentach stwierdzilibyśmy błędy, nieprawidłowości (...)*. Powyższa interpretacja przepisów prawa jest niewłaściwa. Z art. 49 ust. 1a Prawa budowlanego wynika wprost, że organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o obowiązku usunięcia nieprawidłowości w przypadku ich stwierdzenia w zakresie m.in. kompletności dokumentów legalizacyjnych. Wskutek

¹⁰¹ Sprawy znak: NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹⁰² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

¹⁰³ Sprawa znak: NB.7355.Ur.19.22.

¹⁰⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 i 30 listopada 2023 r.

¹⁰⁵ Sprawa znak: NB.7355.Ur.15.22.

¹⁰⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 11 grudnia 2023 r.

takiego działania jednostka kontrolowana nie wydała rozstrzygnięcia w prawnie przepisanej formie, a także pozbawiła strony postępowania prawa do wniesienia zażalenia.

W 10 sprawach¹⁰⁷ jednostka kontrolowana nie wydała postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych, w sytuacji gdy w aktach sprawy brakowało:

- ekspertyzy technicznej sporządzonej przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazującej, czy stan techniczny obiektu budowlanego:
 - nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz
 - pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania - w 1 sprawie¹⁰⁸,
- zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy - w 2 sprawach¹⁰⁹,
- oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane - w 5 sprawach¹¹⁰,
- projektu zagospodarowania działki lub terenu - w 3 sprawach¹¹¹,
- geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej - w 3 sprawach¹¹².

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹¹³ m.in., że (...) *przeprowadzone oględziny nie stwierdziły jakichkolwiek zniszczeń elementów budynku zagrażających życiu. Przed wydaniem decyzji o legalizacji faktycznie sam przeprowadziłem ekspertyzę techniczną podczas oględzin. Z tego powodu nie żądałem wykonywania drugiej i chciałem zakończyć sprawę, aby zająć się kolejnymi sprawami (...). PINB we Włodawie (...) uznał dostarczone dokumenty za prawidłowe (...) w aktach sprawy jest geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza. Nazywa się kopia mapy zasadniczej. Jest pieczętka organu Starosty Włodawskiego i data wykonania kopii materiału z zasobu. Na tej mapie zasadniczej jest przedmiotowy obiekt (...).* Przedstawione przez kierownika jednostki kontrolowanej stanowisko nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Ustawodawca w art. 48b ust. 2, 3 i art. 49g ust. 2 Prawa budowlanego enumeratywnie wymienił dokumenty legalizacyjne w postępowaniach legalizacyjnych. Z powyższego jednoznacznie wynika, że organ nadzoru budowlanego nie ma prawa uznać jakichkolwiek innych dokumentów za dokumenty legalizacyjne. Tym samym w powyższych sprawach PINB we Włodawie nie był uprawniony do uznania dokumentów wymienionych w wyjaśnieniach za wskazane na początku niniejszego akapitu zaświadczenie, oświadczenie, projekt i inwentaryzację. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą umożliwieniem właścicielom legalnego użytkowania budynków, w sytuacji gdy nie zostały spełnione ustawowe warunki do takiego działania.

W każdej sprawie¹¹⁴, w której wydano decyzję kończącą postępowanie administracyjne jednostka kontrolowana przed jej wydaniem nie poinformowała stron o możliwości

¹⁰⁷ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355.Ur.3.22, NB-7355.Ur.7.23, NB-7355.gW.2.23, NB-7355.Ur.19.22, NB-7355.Ur.11.22.

¹⁰⁸ Sprawa znak: NB-7355/gW/5/21.

¹⁰⁹ Sprawy znak: NB-7355.Ur.3.22, NB-7355.Ur.7.23.

¹¹⁰ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355.Ur.3.22, NB-7355.gW.2.23.

¹¹¹ Sprawy znak: NB-7355/Ur/10/21, NB-7355.Ur.3.22, NB-7355.Ur.7.23.

¹¹² Sprawy znak: NB-7355/gW/24b/21, NB-7355.Ur.19.22, NB-7355.Ur.11.22.

¹¹³ Wyjaśnienia z 20, 24, 30 listopada i 11 grudnia 2023 r.

¹¹⁴ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355.mW.1.21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/9/22, NB-7355.Ur.7.21, NB-7355/gW/17/21, NB-7355.Ur.5.21, NB-7355.gW.11.22, NB-7355.Ur.3.22, NB-7355.gW.16.22, NB-7355.Ur.19.22, NB-7355.Ur.4.22, NB-7355.gW.13.22, NB-7355.Ur.5.22 (NB-7355.Ur.6.22),

wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹¹⁵ organ nie informował (...) z dwóch powodów: po pierwsze, aby nie przedłużać sprawy i starać się rozstrzygać w ciągu dwóch miesięcy i po drugie: takie zawiadomienie należy wysłać listami poleconymi do wszystkich stron, a na to nie mamy przyznanych środków finansowych. Co roku przenosimy pieniądze z innych paragrafów na paragraf 3300, z którego opłacane są faktury z Poczty. Wskutek powyższego zaniechania nie zapewniono stronom postępowania możliwości skorzystania z przysługujących im praw.

Natomiast uchybienia stanowią nw. przypadki:

- w 11 sprawach¹¹⁶ nie udokumentowano, że dane osobowe zapisane ołówkiem lub długopisem na odwrocie wniosku o wypis z rejestru gruntów stanowią odpowiedź na ten wniosek (w wyjaśnieniach¹¹⁷ wskazano m.in., że PINB we Włodawie (...) otrzymał odpowiedź z Wydziału Geodezji, ale tylko w takiej formie (...) Jest ona napisana ołówkiem na odwrocie naszego wniosku. Informowaliśmy Wydział Geodezji, że to nie jest odpowiedź, że tak nie można. Odpowiedź powinna być podpisana. Na takie uwagi oraz przede wszystkim, na pismo jakie wystosowałem otrzymałem odpowiedź, że jeśli ma być podpis to proszę wpłacać 50 zł od każdego wypisu. Informowałem, że nie powinno być żadnej opłaty, gdyż organ administracji publicznej jest z niej zwolniony. Niestety nie przyniosło to efektu (...)),
- w 13 sprawach¹¹⁸ nie udokumentowano złożenia wniosku o wypis z rejestru gruntów lub daty otrzymania na niego odpowiedzi (w wyjaśnieniach¹¹⁹ wskazano, że (...) wniosek taki składamy w Wydziale Geodezji (...). Potwierdzeniem tego był otrzymany wypis z wykazu działek (...). Wydział Geodezji czasami oddaje nam złożony wniosek. Nie jest to regułą. Nie kserujemy składanych wniosków do Wydziału Geodezji. Chodzi o oszczędność papieru i tonera lub tuszu (...)). Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że w aktach sprawy powinny być udokumentowane wszystkie czynności podjęte przez organ, w sposób pozwalający na określenie jaka czynność została dokonana oraz kiedy ją wykonano. Powyższe stanowi spełnienie jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, zasady pisemności, która nakazuje, aby prowadzić i załatwiać sprawy na piśmie.
- w jednej sprawie¹²⁰, w której organ zastosował uproszczone postępowanie legalizacyjne w stosunku do obiektu wybudowanego przed 1995 r. nie udokumentowano złożenia przez właściciela wniosku o zastosowanie takiego trybu postępowania legalizacyjnego (w wyjaśnieniach¹²¹ wskazano, że PINB po złożeniu przez inwestora wniosku (w tym przypadku drogą elektroniczną) wszczął postępowanie administracyjne w sprawie legalności zabudowy budynkiem rekreacji indywidualnej. Zapewne na prośbę inwestora, którą zadeklarował np. w rozmowie telefonicznej lub ustnie podczas oględzin najczęściej w obawie przed wydaniem przez PINB decyzji na rozbiórkę. Ocena stanu technicznego oraz wiek budynku potwierdziła, że obiekt spełnia warunki do legalizacji metodą uproszczoną),

NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹¹⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 11 grudnia 2023 r.

¹¹⁶ Sprawy znak: NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.gW.17.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹¹⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

¹¹⁸ Sprawy znak: NB-7355/mW/1/21, NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.Ur.4.23, NB.7358.3.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23.

¹¹⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

¹²⁰ Sprawa znak: NB-7355/gW/6/21.

¹²¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

- w jednej sprawie¹²² nie udokumentowano zmiany terminu przeprowadzenia oględzin (w wyjaśnieniach¹²³ wskazano, że *widocznie radca zadzwonił i poprosił o przełożenie (...)*),
- w jednej sprawie¹²⁴ nie udokumentowano sprawdzenia wykonania nałożonego postanowieniem obowiązku wstrzymania budowy (w wyjaśnieniach¹²⁵ wskazano, że *pinb po wydaniu postanowienia o wstrzymaniu budowy czasami sprawdza, czy po jego wydaniu nie są prowadzone (...). W tym przypadku od momentu oględzin nie zaobserwowano żadnych innych robót budowlanych przy budynku, co zostało udokumentowane na zdjęciach znajdujących się w posiadaniu inspektoratu. (...). Zdjęć tych jednak nie załączono do akt sprawy, ani do złożonych wyjaśnień*),
- w 31 sprawach¹²⁶ w protokole oględzin lub kontroli nie wskazano jednoznacznie kto był obecny przy oględzinach lub kontroli, za wyjątkiem przedstawicieli organu. W protokole wymieniono jedynie imię i nazwisko inwestora, właściciela lub innej osoby, nie wskazując jednak, czy uczestniczyli oni w czynnościach kontrolnych (w wyjaśnieniach¹²⁷ wskazano, że (...) w protokole oględzin jest jednoznacznie napisane kto był. Byli tylko ci co się podpisali (...)),
- w 26 sprawach¹²⁸ w protokole oględzin lub kontroli nie zawarto informacji, że wykonane zdjęcia stanowią do niego załącznik (w wyjaśnieniach¹²⁹ wskazano m.in., że (...) *nie są drukowane, gdyż wynika to z oszczędności (...)*). W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że podstawowym celem zdjęć wykonanych podczas czynności kontrolnych jest zobrazowanie przedmiotu tych czynności, jak również często potwierdzenie lub uszczegółowienie opisanych w protokole ustaleń,
- w jednej sprawie¹³⁰ przeprowadzono oględziny, w sytuacji gdy postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte (w wyjaśnieniach wskazano m.in.¹³¹, że *inspektorat przeprowadził oględziny, aby poznać sprawę, w jakim kierunku prowadzić postępowanie (...) Wszczęcie z danego artykułu powoduje, że jeśli pomyli się artykuł to trzeba umorzyć postępowanie i wszcząć nowe. Wydłuża to sprawę. Wszczęcie dostarczamy, jak znamy kierunek postępowania i przede wszystkim wszystkie strony postępowania (...)*). W celu ustalenia w jakim kierunku prowadzić postępowanie jednostka kontrolowana mogła przeprowadzić kontrolę wynikającą z przepisów Prawa budowlanego. Uprawnienie przeprowadzenia oględzin przysługuje organowi administracji publicznej jedynie we wszczętym już postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 85 k.p.a.,

¹²² Sprawa znak: NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22).

¹²³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

¹²⁴ Sprawa znak: NB.7355/Ur/10/21.

¹²⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 listopada 2023 r.

¹²⁶ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/14/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/mW/6/21, NB.7355.Ur.7.21, NB-7358/2/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹²⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24, 30 listopada oraz 8 i 11 grudnia 2023 r.

¹²⁸ Sprawy znak: NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/9/22, NB.7355/Ur/6/21, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/14/21, NB-7355/mW/6/21, NB.7355.Ur.7.21, NB-7358/2/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7358.3.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹²⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24, 30 listopada 8 i 11 grudnia 2023 r.

¹³⁰ Sprawa znak: NB.7355.Ur.11.22.

¹³¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 11 grudnia 2023 r.

- w 6 sprawach¹³² nie opisano dokumentacji fotograficznej w sposób umożliwiający stwierdzenie, że stanowi załącznik do protokołu oględzin lub kontroli (w wyjaśnieniach¹³³ wskazano, że *dokumentacja fotograficzna została wykonana podczas oględzin czego dowodem jest data na fotografiach. Protokół oraz wydruk zdjęć spięte są razem i stanowią jedną całość, dlatego nie było potrzeby dodatkowego opisywania wydrukowanych zdjęć. (...) Staramy się opisywać zdjęcia nietypowe i dostarczone przez stronę lub urząd. (...) Brak czasu powoduje, że po wydruku zdjęcie nie było opisywane. Opisujemy tylko zdjęcia, które mają coś istotnego pokazać, czego nie ujęto w protokole. Zdjęcie obiektu robimy jako standard podczas oględzin, aby było wiadomo o jaki obiekt chodzi. Zdjęcia wydrukowane pod protokołem z kontroli są zawsze załącznikiem do kontroli. (...) Zdjęcia nie zostały opisane, gdyż dla pracowników inspektoratu, a przede wszystkim dla powiatowego inspektora lub jego zastępcy jest jednoznaczne, że skoro są umieszczone w aktach bezpośrednio pod protokołem to znaczy, że zostały wykonane w dacie i miejscu sporządzania protokołu (...))*,
- w 3 sprawach¹³⁴ dokonane w protokole oględzin lub kontroli skreślenia nie zostały opatrzone datą i podpisem osoby dokonującej korekty (w wyjaśnieniach¹³⁵ wskazano, że (...) *rzeczywiście przy skreśleniu powinien być podpis osoby przekreślającej błędny wpis. Data oczywiście to data spisywania protokołu. (...))*,
- w jednej sprawie¹³⁶ w rozstrzygnięciu oraz uzasadnieniu postanowienia nakładającego obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych wskazano na inny rodzaj budynku niż dotyczący sprawy (w wyjaśnieniach¹³⁷ wskazano, że *oczywiście są to dwie nieumyślne omyłki. Rzeczywiście w postanowieniu występują oba sformułowania, a powinno być tylko budynek rekreacji indywidualnej, ewentualnie zamiennie budynek letniskowy*),
- w 14 sprawach¹³⁸ nie udokumentowano w jaki sposób oraz kiedy jednostka kontrolowana weszła w posiadanie dokumentów stanowiących materiał dowodowy w sprawie (w wyjaśnieniach¹³⁹ wskazano, że *dokumenty te zostały zapewne dostarczone do inspektoratu przez właściciela (...). Bywa często, że osoby przynoszą dokumenty bez żadnego pisma przewodniego, bywa, że przynoszą wszystkie dokumenty jakie mają, nawet nie związane ze sprawą, np. faktura za telefon. Błędem było w tej sprawie, że nie ma pieczętki wpływowej i dopisania uwagi: „dostarczono osobiście”. (...) Akt notarialny mógł zostać przesłany drogą e-mailową i po jego wydrukowaniu informacja została przeniesiona do kosza, gdzie po upływie 1 miesiąca automatycznie została usunięta z poczty PINB, mógł być również dostarczony przez inwestora podczas oględzin*),
- w jednej sprawie¹⁴⁰ nie kierowano korespondencji za pomocą ePUAP, w sytuacji gdy we wniosku o wszczęcie postępowania wyrażono zgodę na taki sposób korespondencji oraz wskazano adres skrzynki ePUAP (w wyjaśnieniach¹⁴¹ wskazano, że *nie wysyłaliśmy przez epuap bo są to rzadkie przypadki. Poza tym pragnę zauważyć, że pełnomocnik „wyraził zgodę” to znaczy, że można było, ale nie było to niezbędne. Nie napisał, że korespondencję proszę wysyłać wyłącznie lub tylko przez epuap. Informuję, że część*

¹³² Sprawy znak: NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/22/21, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.gW.17.22, NB.7355.Ur.4.23.

¹³³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24, 30 listopada i 8 grudnia 2023 r.

¹³⁴ Sprawy znak: NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.12.22.

¹³⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 listopada i 11 grudnia 2023 r.

¹³⁶ Sprawa znak: NB.7355.gW.2.23.

¹³⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

¹³⁸ Sprawy znak: NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/8/22, NB-7355/gW/14/21, NB-7355/gW/17/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹³⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 i 30 listopada oraz 8 i 11 grudnia 2023 r.

¹⁴⁰ Sprawa znak: NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22).

¹⁴¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

korespondencji wysyłamy przez epuap. (...). W tej sprawie nie zauważyliśmy tego szczegółu),

- w jednej sprawie¹⁴² w wezwaniu do stawienia się w siedzibie Inspektoratu celem złożenia wyjaśnień, nie podano podstawy prawnej (w wyjaśnieniach¹⁴³ wskazano, że (...) *oczywiście błędem było, że w piśmie nie podano podstawy prawnej (...)*),
- w jednej sprawie¹⁴⁴ nie sporządzono protokołu z kontroli sprawdzenia wykonania nałożonych obowiązków (w wyjaśnieniach¹⁴⁵ wskazano, że *tego dnia (...) powiatowy inspektor po godzinach pracy prywatnym samochodem w swojej sprawie wracał przez Urszulin i kątem oka zauważył, że okap jest skrócony (...). Moje zdjęcie jest potwierdzeniem skrócenia rozumianym jako elektroniczna graficzna forma protokołu*),
- jedna sprawa¹⁴⁶ prowadzona była pod dwoma znakami sprawy (w wyjaśnieniach¹⁴⁷ wskazano, że *jeden budynek z jednym projektem (budynek w zabudowie bliźniaczej) stoi na dwóch działkach mających różnych właścicieli. Mamy dwóch niezależnych inwestorów, przy okazji braci. Jest więc jedno postępowanie bo jest jeden obiekt, a dokładniej mamy dwa identyczne postępowania dotyczące jednego budynku. Numery zostały nadane dwa bo założyłem każdy możliwy przypadek. Co by było jakby jeden inwestor chciał legalizować, a drugi chciałby np. rozbudowywać lub rozbierać. Wtedy skopiowano by akta i od pewnego momentu czasowego prowadzone byłyby dwa postępowania, które byłyby różne*).

2.3. Wydawanie rozstrzygnięć

Wydawane rozstrzygnięcia kończące postępowanie, co do zasady, odpowiadały wymogom Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącym ich formy i treści. Postępowania kończono, co do zasady, w sposób odpowiadający ustaleniom stanu faktycznego i mieszczący się w ramach właściwie przyjętego trybu postępowania.

Stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości.

W jednej sprawie¹⁴⁸ PINB we Włodawie wydał decyzję o legalizacji budynku rekreacji indywidualnej m.in. na podstawie art. 49 ust. 5 Prawa budowlanego i nałożył na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił m.in.¹⁴⁹, że w *Prawie budowlanym obowiązującym wcześniej, treść art. 49 ust. 5 brzmiała: „W decyzji, o której mowa w ust. 4, nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.” Z tego powodu we wcześniejszych sprawach nakładano obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Treść tego artykułu zmieniono nowelizacją Prawa budowlanego ogłoszoną 26.07.2022 r. (...). W związku z tym rozstrzygnięto sprawę zgodnie z treścią art. 49 ust. 5, jaka obowiązywała w dacie wszczęcia postępowania*. Decyzję o legalizacji PINB we Włodawie wydał po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji. W jej treści nie znajduje się przepis prawa, który wskazywałby, że do postępowań już wszczętych stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem organ powinien wydać decyzję zgodną z przepisami prawa obowiązującymi w momencie wydawania decyzji. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą nałożeniem na inwestora obiektu budowlanego dodatkowych obciążeń, do których przepisy prawa go nie zobowiązywały.

¹⁴² Sprawa znak: NB.7355.Ur.13.22.

¹⁴³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 listopada 2023 r.

¹⁴⁴ Sprawa znak: NB.7355.Ur.12.22.

¹⁴⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

¹⁴⁶ Sprawa znak: NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22).

¹⁴⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

¹⁴⁸ Sprawa znak: NB.7355.Ur.4.22.

¹⁴⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

W jednej sprawie¹⁵⁰ PINB we Włodawie nie wydał w drodze decyzji nakazu rozbiórki budynku, pomimo niewniesienia przez inwestora w wyznaczonym terminie opłaty legalizacyjnej. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁵¹, że *organ nie wydał decyzji nakazu rozbiórki dlatego, że inwestor kontaktował się telefonicznie z inspektorem i poinformował, że obecnie nie posiada całej kwoty, lecz jest w stanie ją zgromadzić w niedługim czasie, na co PINB wyraził zgodę. W konsekwencji opłata została uiszczona. Z ustaleń przekazanych nam przez WINB inspektorat w pierwszej kolejności ma obowiązek umożliwić inwestorowi legalizację samowolnie wybudowanego obiektu, natomiast decyzja na rozbiórkę stanowi drastyczne środki i stosuje się ją jako ostateczność. (...)*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było nierówne traktowanie stron oraz obniżanie zaufania do PINB we Włodawie, jako organu administracji publicznej.

W jednej sprawie¹⁵² organ nie wydał decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę części obiektu, pomimo nieprzedstawienia przez inwestora w wyznaczonym terminie projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁵³, że (...) *nie wydając decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych lub rozbiórki części budynku kierował się tym, że jak zostało wspomniane w decyzji (...) nie było podstaw do wstrzymania robót, gdyż budowa była bliska zakończenia, a wykonane zmiany są dopuszczalne. (...)*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było nierówne traktowanie stron oraz obniżanie zaufania do PINB we Włodawie, jako organu administracji publicznej.

W jednej sprawie¹⁵⁴ PINB we Włodawie prowadził postępowanie administracyjne i zakończył je wydaniem decyzji w sprawie istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego, w sytuacji gdy sprawa dotyczyła zmiany sposobu użytkowania części budynku oddanego już wcześniej do użytkowania (wykorzystania poddasza jako przestrzeni użytkowej). Jednostka kontrolowana wydała decyzję nakładającą obowiązek sporządzenia zamiennego projektu budowlanego, a następnie decyzję zatwierdzającą zamienny projekt budowlany pomimo, że w protokole inspekcji wskazano m.in., że „Inwestor po zakupie budynku w 2016 r. zastał na poddaszu ślady starego biura, ewentualnie zaplecza firmy. (...). Na poddaszu była łazienka z miską ustępową i umywalką.”. Ponadto w decyzji nakładającej obowiązek sporządzenia zamiennego projektu budowlanego stwierdzono, że „Poprzedni właściciel już wykorzystywał poddasze, ale nie było ono wykończone. (...). Tutaj mamy do czynienia z powstaniem powierzchni użytkowej na poddaszu.” Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁵⁵, że nie prowadził postępowania w sprawie zmiany sposobu użytkowania części budynku *z prostego powodu, bo aktualny właściciel nie prowadził tam biura (...) przywrócono poprzedni sposób użytkowania (brak użytkowania). Mogliśmy prowadzić postępowanie z art. 51 w związku z art. 36a ust. 5 pkt 4 Prawa budowlanego.* Skutkiem nieprawidłowości było umożliwienie właścicielowi budynku użytkowania poddasza bez poniesienia negatywnych konsekwencji dokonania takiej zmiany.

W jednej sprawie¹⁵⁶ nie wydano decyzji o stwierdzeniu wykonania obowiązków, tylko potwierdzono powyższe okoliczności zwykłym pismem. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁵⁷ *oczywiście powinna być decyzja. W naszym piśmie kończącym są wszystkie istotne dane z decyzji. Jak pan widzi celowo nie zwiększamy ilości decyzji, jakie wydajemy. Zapewne ta omyłka wystąpiła z tego powodu, że większość decyzji wydajemy z*

¹⁵⁰ Sprawa znak: NB-7355/Ur/10/21.

¹⁵¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 listopada 2023 r.

¹⁵² Sprawa znak: NB.7355.Ur.7.21.

¹⁵³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 8 grudnia 2023 r.

¹⁵⁴ Sprawa znak: NB.7355.mW.1.22.

¹⁵⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 11 grudnia 2023 r.

¹⁵⁶ Sprawa znak: NB.7355.Ur.12.22.

¹⁵⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

art. 66, a po ich wykonaniu potwierdzamy wykonanie właśnie pismem. Wskutek takiego działania jednostka kontrolowana nie wydała rozstrzygnięcia w prawnie przepisanej formie, a także pozbawiła strony postępowania prawa do skorzystania z środków odwoławczych.

W jednej sprawie¹⁵⁸ kontrolę sprawdzenia wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono przed nabraniem przez decyzję nakładającą obowiązki przymiotu ostateczności. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁵⁹ m.in., że *nie zrobiłem tej kontroli celowo przed uprawomocnieniem. Zrobiłem ją (...) przy okazji mego przejazdu prywatnego*. Nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków.

2.4. Wykonywanie innych obowiązków ciążących na organach nadzoru budowlanego

Jednostka kontrolowana dokonywała wymaganych przepisami prawa czynności związanych z przekazywaniem rozstrzygnięć właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Jednak w 1 sprawie¹⁶⁰ czynności tej dokonano w terminie powyżej 7 dni, lecz nie przekraczającym 14 dni od daty wydania rozstrzygnięcia, co uznano za uchybienie, a w 6 sprawach¹⁶¹ w terminie powyżej 14 dni, co uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁶², że (...) *dokumentów przekazywanych Staroście nie wysyłamy drogą pocztową, lecz gdy zgromadzi się więcej korespondencji dostarczamy osobiście. Jest to stosowane w ramach oszczędności. (...). Korespondencja do Starostwa jest zbierana i dostarczana co tydzień lub co dwa*.

W żadnej sprawie nie wystąpiły przesłanki do zawiadomienia organów ścigania o popełnionych samowolach budowlanych. Natomiast w każdej ze spraw¹⁶³, w których wystąpiły przesłanki do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za popełnione samowole budowlane jednostka kontrolowana nie nałożyła grzywny, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał¹⁶⁴, że *nie nałożono grzywny w drodze mandatu karnego. Karą będzie opłata legalizacyjna lub, co bardziej prawdopodobne, rozbiórka obiektu jeśli nie będzie można na tym terenie stawiać obiektów budowlanych. (...). Opłata legalizacyjna jest karą, która karze inwestora, a nie obiekt. Z tego względu nie stosowano drugiej kary za to samo*. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości, było społeczne poczucie braku negatywnych następstw wynikających z naruszenia prawa oraz niewypełnianie istoty uchwalenia przepisów karnych w ustawie.

Podsumowując, na 40 spraw poddanych kontroli, w 34¹⁶⁵ (85%) wystąpiły nieprawidłowości, a w 38¹⁶⁶ (95%) uchybienia.

¹⁵⁸ Sprawa znak: NB.7355.Ur.12.22.

¹⁵⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 24 listopada 2023 r.

¹⁶⁰ Sprawa znak: NB-7355/Ur/10/21.

¹⁶¹ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/9/22, NB.7355.Ur.7.21, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.12.22.

¹⁶² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20, 24 i 30 listopada oraz 8 i 11 grudnia 2023 r.

¹⁶³ Sprawy znak: NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23.

¹⁶⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 i 24 listopada 2023 r.

¹⁶⁵ Sprawy znak: NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/24b/21, NB-7355/gW/8/22, NB.7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/3/21, 7355/gW/10/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/17/21, NB.7355.Ur.7.21, NB-7355/gW/14/21, NB.7355.mW.1.21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/gW/9/22, NB.7355/Ur/6/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23.

¹⁶⁶ Sprawy znak: NB-7355/Ur/6/21, NB-7355/mW/1/21, NB-7355/gW/5/21, NB-7355/gW/9/21, NB-7355/gW/3/21, NB-7355/gW/10/21, NB-7355/gW/6/21, NB-7355/gW/20/21, NB-7355/gW/24b/21,

Inspekcje w terenie

W ramach kontroli PINB we Włodawie zespół kontrolerów przeprowadził 5 inspekcji w terenie, których wyniki utrwalono w formie protokołów¹⁶⁷. Czynności te miały na celu ustalenie, czy nie wystąpiły przypadki niewykonania obowiązków nałożonych decyzjami PINB we Włodawie. W 1 sprawie¹⁶⁸ wyniki inspekcji wskazywały na zasadność podjęcia przez PINB we Włodawie dalszych działań w ramach posiadanych kompetencji.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

- 1) Przeprowadzanie i dokumentowanie analizy ryzyka na potrzeby opracowania planów kontroli oraz sporządzanie do nich uzasadnień.
- 2) Każdorazowe zamieszczanie w planie kontroli:
 - a) daty jego sporządzenia, jak i zatwierdzenia,
 - b) liczby kontroli w danych obszarach,
 - c) zakresu poszczególnych kontroli.
- 3) Niezwłoczne podejmowanie działań, w sytuacji powzięcia informacji lub stwierdzenia podejrzenia prowadzenia robót budowlanych wykonywanych w ramach samowoli budowlanej.
- 4) Ustalanie pełnego kręgu stron postępowania administracyjnego, w tym gromadzenie materiału dowodowego w sposób pozwalający stwierdzić przesłanki, którymi jednostka kontrolowana kierowała się przyznając danym podmiotom przymiot strony postępowania.
- 5) Niezwłoczne zawiadamianie o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz kierowanie tego rodzaju pism jedynie do osób będących stronami postępowania.
- 6) Odstąpienie od zamieszczania w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania pouczenia o wstrzymaniu na podstawie art. 35 § 5 k.p.a. biegu terminów załatwienia sprawy, w sytuacji gdy ww. przepis nie ma zastosowania.
- 7) 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.
- 8) Każdorazowe zawiadamianie na piśmie stron postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem ich przeprowadzenia, w tym o zmianie wyznaczonego wcześniej terminu oględzin.
- 9) Sporządzanie protokołu z czynności kontrolnych w taki sposób, aby wynikało z niego, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono, jakie uwagi zgłosiły obecne osoby oraz aby zawierał omawianie

NB-7355/gW/8/22, NB-7355/Ur/10/21, NB-7355/gW/14/21, NB-7355/gW/22/21, NB-7355/mW/6/21, NB.7355.Ur.7.21, NB-7358/2/21, NB-7355/gW/9/22, NB-7355/gW/17/21, NB.7355.Ur.5.21, NB.7355.gW.11.22, NB.7355.Ur.3.22, NB.7355.gW.16.22, NB.7355.Ur.13.22, NB.7355.Ur.19.22, NB.7355.mW.1.22, NB.7355.Ur.4.22, NB.7355.gW.13.22, NB.7355.Ur.5.22 (NB.7355.Ur.6.22), NB.7355.Ur.11.22, NB.7355.Ur.15.22, NB.7355.Ur.12.22, NB.7355.gW.17.22, NB.7355.gW.2.23, NB.7355.Ur.4.23, NB.7355.Ur.7.23, NB.7355.Ur.1.23, NB.7355.Ha.1.23, NB.7358.3.23.

¹⁶⁷ Protokoły nr: 1 DIK.42.10.2023, 2 DIK.42.10.2023, 3 DIK.42.10.2023, 4 DIK.42.10.2023, 5 DIK.42.10.2023.

¹⁶⁸ Protokół nr 2 DIK.42.10.2023.

każdego przypadku odmowy lub braku podpisu którejkolwiek z osób uczestniczących w tych czynnościach.

- 10) Zawieranie w protokole z czynności kontrolnych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń, możliwych do dokonania w trakcie tych czynności.
- 11) Odnotowywanie w protokole z czynności kontrolnych informacji o dołączanych do niego załącznikach, w tym dokumentacji fotograficznej oraz oznaczanie załączników w sposób niebudzący wątpliwości, jakich ustaleń dotyczą i jakiego protokołu stanowią część.
- 12) Każdorazowe zamieszczanie w protokole kontroli daty i podpisu osoby dokonującej korekty w dokumencie.
- 13) Podejmowanie czynności kontrolnych, przed wszczęciem postępowania administracyjnego, na podstawie przepisów Prawa budowlanego.
- 14) Gromadzenie pełnego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, tak aby na jego podstawie można było ustalić fakty i dowody, na których się oparto, w tym kiedy i jakiej czynności dokonano oraz kiedy i w jaki sposób jednostka kontrolowana weszła w posiadanie dokumentów stanowiących materiał dowodowy.
- 15) Każdorazowe wskazywanie podstawy prawnej w wezwaniach do stawienia się w siedzibie Inspektoratu celem złożenia wyjaśnień.
- 16) Odstąpienie od wskazywania art. 12 § 2 k.p.a. w podstawie prawnej wydawanych pism.
- 17) Wydawanie postanowienia o wstrzymaniu budowy lub prowadzenia robót budowlanych, w każdym przypadku wystąpienia ku temu ustawowych przesłanek.
- 18) Precyzyjne określanie w treści postanowienia o wstrzymaniu budowy oraz postanowienia nakładającego obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych, jakie obowiązki zobowiązany ma wykonać.
- 19) Nakładanie w postanowieniu o wstrzymaniu budowy, wydanym w trybie art. 48 Prawa budowlanego, obowiązków bezzwłocznego:
 - a) zabezpieczenia obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz
 - b) usunięcia stanu zagrożenia,jedynie w przypadku stwierdzenia, że w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.
- 20) Wskazywanie w pouczeniach postanowień o wstrzymaniu budowy informacji o możliwych konsekwencjach niewykonania obowiązku wstrzymania budowy, wynikających z przepisów mających zastosowanie w danym przypadku.
- 21) Każdorazowe zawieranie w postanowieniu o wstrzymaniu budowy, wydanym w trybie art. 48 Prawa budowlanego, obowiązków informacji o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej, w celu uzyskania decyzji o legalizacji oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej.
- 22) Zachowywanie należytej staranności przy sporządzaniu dokumentów, w tym postanowień nakładających obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych zwracając uwagę, aby ich treść odpowiadała ustalonemu stanowi faktycznemu.
- 23) Odstąpienie od nakładania, w postanowieniu nakładającym obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych, obowiązku przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy.
- 24) Każdorazowe sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z postanowienia o wstrzymaniu budowy oraz decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo nakładającej obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych oraz każdorazowe dokumentowanie tych czynności.

- 25) Nakładanie obowiązków przedłożenia dokumentów legalizacyjnych na każdego ze współwłaścicieli obiektu budowlanego.
- 26) Odstąpienie od wskazywania w postanowieniu, nakładającym obowiązek przedłożenia ekspertyzy technicznej, oceny w zakresie stanu technicznego obiektu budowlanego, w tym że obiekt nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne jego użytkowanie zgodnie z jego przeznaczeniem.
- 27) Wydawanie postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych, w każdym przypadku wystąpienia ku temu ustawowych przesłanek oraz dokonywanie tej czynności w prawnie przypisanej formie.
- 28) Przestrzeganie zasady zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu poprzez informowanie ich przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie administracyjne o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
- 29) Odstąpienie od nakładania, w decyzji o legalizacji, obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w przypadku, gdy przepisy prawa nie wymagają nałożenia takiego obowiązku.
- 30) Wydawanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części, w przypadku gdy opłata legalizacyjna nie zostanie uiszczona w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej i nie wystąpią okoliczności, o których mowa w art. 49c ust. 2 Prawa budowlanego.
- 31) Wydawanie decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, w przypadku niewykonania w wyznaczonym terminie obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych.
- 32) Wydawanie decyzji o stwierdzeniu wykonania obowiązku, w każdym przypadku wykonania w wyznaczonym terminie określonych czynności lub robót budowlanych, w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.
- 33) Sprawdzanie wykonania nałożonych obowiązków, po uzyskaniu przez decyzję nakładającą te obowiązki przymiotu ostateczności.
- 34) Kierowanie korespondencji za pomocą ePUAP w sytuacji, gdy we wniosku o wszczęcie postępowania wyrażono zgodę na taki sposób korespondencji oraz wskazano adres skrzynki ePUAP.
- 35) Bezzwłoczne przekazywanie właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego.
- 36) 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.
- 37) Zakończenie postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie znak: NB.7355.Ur.4.23, jeśli dotychczas takie działania nie zostały podjęte.
- 38) Zakończenie postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie znak: NB.7355.Ur.13.22 w zakresie legalności budynku, jeśli dotychczas takie działania nie zostały podjęte.

39) Podjęcie niezbędnych działań w ramach posiadanych kompetencji w sprawie, w której inspekcja przeprowadzona przez kontrolerów z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykazała brak realizacji obowiązku nałożonego przez PINB we Włodawie.

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 skorzystał z uprawnienia do zgłoszenia zastrzeżeń. W odpowiedzi kierownik komórki do spraw kontroli oddalił je w całości. Dokument został przekazany kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Mając na uwadze powyższe, wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

Z poważaniem

z upoważnienia

Głównego Inspektora

Nadzoru Budowlanego

Katarzyna Wróbel

Dyrektor 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 (Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.),
- 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).

Otrzymują:

1. adresat (ePUAP: PINB_Wlodawa),
2. aa.