



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

Warszawa, 9 września 2022 r.

DIK.42.3.2022

**Wystąpienie pokontrolne
sporządzone w wyniku kontroli sprawdzającej
Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie**

Zespół kontrolerów w składzie: Jacek Kosiński – główny specjalista (kierownik zespołu), Dominika Toczyńska – starszy specjalista (członek zespołu) działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził w okresie od 21 marca do 8 kwietnia 2022 r. kontrolę sprawdzającą Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie². Zakresem kontroli objęto sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych w wyniku kontroli problemowej przeprowadzonej w 2016 r.³ oraz ustalenie stopnia realizacji działań zadeklarowanych w odpowiedziach⁴ na zalecenia pokontrolne.

Kontrolą objęto okres od 1 sierpnia 2017 r. do 18 marca 2022 r., a także działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację zadań w okresie objętym kontrolą.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w ww. okresie sprawowali: Pani Edyta Frączak (do 28 lutego 2019 r.) oraz Pan Albert Olbrycht⁵. Przekazanie zadań pomiędzy poprzednim, a aktualnym kierownikiem jednostki kontrolowanej (...) *nie odbyło się w sposób sformalizowany / nie jest udokumentowane. W dokumentach PINB w Piasecznie nie odnotowano spisu zniszczonych akt spraw (około połowy stanu), przy okazji zmiany miejsca siedziby z ul. Chyliczkowskiej 20 na obecną*⁶.

Swoje zadania PINB w Piasecznie wykonywał przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piasecznie⁷, którego wewnętrzną strukturę oraz zasady organizacji określał regulamin organizacyjny⁸. W dokumencie tym wskazano m.in., że PINB w Piasecznie kieruje pracą Inspektoratu⁹ oraz sprawuje nadzór nad wykonywaniem zadań i kompetencji pozostających w jego właściwości na podstawie

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Czajewicza 2/4, 05-500 Piaseczno, zwanego dalej PINB w Piasecznie.

³ Kontrola problemowa znak: DIK.42.39.2016, której zakresem objęto sprawy dotyczące samowoli budowlanych oraz podejmowanie działań na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak również sprawy dotyczące robót i obiektów budowlanych, które były wskazywane we wpływających do GINB skargach.

⁴ Informacje w sprawie z: 31 lipca 2017 r., 19 kwietnia i 18 września 2018 r., 27 kwietnia i 18 września 2020 r., 3 marca 2021 r.

⁵ Pismo z 18 marca 2022 r. (bez znaku).

⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁷ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 5/16 PINB w Piasecznie z 29 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piasecznie, zmieniony zarządzeniem 1/17 z 30 stycznia 2017 r. oraz nr 1/22 z 24 stycznia 2022 r., zwany dalej regulaminem organizacyjnym.

⁹ § 3 ust. 1 regulaminu organizacyjnego.

Prawa budowlanego¹⁰. Do wyłącznej kompetencji kierownika jednostki kontrolowanej należało m.in. zatwierdzanie planów kontroli oraz podpisywanie decyzji administracyjnych¹¹. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, podczas nieobecności PINB w Piasecznie, zastępował go wskazany pracownik Inspektoratu¹².

W okresie objętym kontrolą zadania związane z zakresem niniejszej kontroli realizowało od 5 do 7 pracowników Inspektoratu (bez uwzględnienia kierownika jednostki)¹³. Przy tym okresowo liczba tych pracowników, którzy faktycznie świadczyli pracę malała do 2¹⁴ lub 4¹⁵. Zadania związane z załatwianiem spraw dotyczących samowoli budowlanych i oddawania obiektów budowlanych do użytkowania realizowali wszyscy z nich. Przy tym zadania związane z rozpatrywaniem spraw dotyczących pozwoleń na użytkowanie należały głównie do 1 – 2 pracowników, a pozostali jedynie sporadycznie uczestniczyli w wybranych czynnościach realizowanych w ramach postępowań. Prowadzenie spraw z zakresu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych również należało do obowiązków 1 – 2 pracowników, a czynności związane z podejmowaniem działań na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶ realizowały 2 osoby zatrudnione w Inspektoracie. Natomiast kwestie związane z planowaniem kontroli należały do zadań jednego pracownika¹⁷.

Zgodnie z przedłożonymi podczas kontroli dokumentami¹⁸ pracownicy Inspektoratu w okresie objętym kontrolą uczestniczyli w szkoleniach m.in. z zakresu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ i Prawa budowlanego, a dwóch z nich również z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji.

PINB w Piasecznie w okresie objętym kontrolą był poddany jednej kontroli zewnętrznej²⁰, która dotyczyła *prawidłowości* podejmowanych czynności wydawanych zaświadczeń w sprawach dotyczących zawiadomień o zakończeniu budowy wpływających do organu od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 r. Kontrola odbyła się w kwietniu 2018 r.²¹.

I. Ocena ogólna

W wyniku wspomnianej na wstępie niniejszego dokumentu kontroli z 2016 r. działalność PINB w Piasecznie została oceniona negatywnie w każdym z badanych obszarów. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, jak również poprawy efektywności działania jednostki kontrolowanej wystosowano 29 zaleceń pokontrolnych. Dotyczyły one działalności PINB w Piasecznie w zakresie: samowoli budowlanych, oddawania obiektów budowlanych do użytkowania, nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych, egzekucji w administracji oraz łączenia funkcji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z inną działalnością.

¹⁰ § 3 ust. 2 regulaminu organizacyjnego.

¹¹ § 4 ust. 1 regulaminu organizacyjnego.

¹² § 4 ust. 2 regulaminu organizacyjnego.

¹³ Zestawienie z 18 marca 2022 r. przedłożone przez PINB w Piasecznie w trakcie kontroli.

¹⁴ Jeden miesiąc w 2021 r.

¹⁵ Dwa miesiące w 2021 r.

¹⁶ Ustawa z 18 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 479), zwana dalej u.p.e.a.

¹⁷ Zestawienie z 18 marca 2022 r. przedłożone przez PINB w Piasecznie w trakcie kontroli oraz pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁸ Przy piśmie będącym odpowiedzią na pytania zawarte w zawiadomieniu o kontroli.

¹⁹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), zwana dalej k.p.a.

²⁰ Zrealizowanej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

²¹ Pismo z 28 marca 2022 r. (bez znaku).

W ramach kontroli przeprowadzono również 5 inspekcji, które miały na celu sprawdzenie, czy obowiązki nakładane przez PINB w Piasecznie były wykonywane. Ustalenia poczynione w 3 z nich wskazywały na potrzebę podjęcia działań przez jednostkę kontrolowaną. Z przekazywanych przez PINB w Piasecznie relacji²² wynika, że zasadnicza część zaleceń pokontrolnych została wdrożona, a tylko jedno²³ z nich miało nadal pozostawać w realizacji. Wypada przy tym zaznaczyć, że przekazywane przez jednostkę kontrolowaną informacje w odniesieniu do zalecenia dotyczącego zakończenia spraw rozpoczętych przed 16 maja 2016 r. były nieprecyzyjne i nie pozwalały na stwierdzenie, czy zalecenie zostało zrealizowane. W dalszej części niniejszego dokumentu przedstawione zostaną oceny poszczególnych obszarów objętych zaleceniami pokontrolnymi. Głównym celem niniejszej kontroli było sprawdzenie stopnia ich realizacji. Ze względu na liczbę i charakter zaleceń, przedstawienie ustaleń kontrolnych w sposób przejrzysty i miarodajny wymagało pogrupowania ocenianych zagadnień w 7 obszarów²⁴.

Spośród ww. 7 obszarów, 4²⁵ zostały ocenione negatywnie. Są to przy tym nie tylko obszary, dla których sformułowano najwięcej zaleceń pokontrolnych²⁶, ale jednocześnie te, które należy uznać za najbardziej istotne z punktu widzenia zadań organów nadzoru budowlanego. Z pewnością na stan realizacji zaleceń miały wpływ przywoływane w składanych podczas kontroli wyjaśnieniach okoliczności, na które jednostka kontrolowana miała ograniczony wpływ lub nie miała go wcale, takie jak liczba pracowników i rozpatrywanych spraw, zmiany na stanowisku kierownika jednostki czy utrudnienia i ograniczenia w funkcjonowaniu związane ze stanem epidemii. Kwestie te były analizowane przy formułowaniu poszczególnych nieprawidłowości i uchybień oraz opartych na nich ocen częściowych. W tym miejscu wypada jedynie zaznaczyć, że wspomniane czynniki nie przybierały takiej skali, żeby ich negatywny wpływ uzasadniał długotrwałe²⁷ utrzymywanie się tych samych negatywnych zjawisk w sposobie załatwiania spraw przez PINB w Piasecznie.

Kontrola sprawdzająca wykazała, że ogólny obraz działalności jednostki kontrolowanej w badanym zakresie uległ jedynie niewielkiej poprawie w stosunku do okresu zbadanego podczas kontroli z 2016 r. Taki stan budzi zaniepokojenie

²² Pisma z 31 lipca 2017 r., z 19 kwietnia i 17 września 2018 r., z 27 kwietnia i 18 września 2020 r. oraz z 3 marca 2021 r.

²³ Zalecenie podjęcia działań w sprawach, w których zespół kontrolerów GUNB w trakcie kontroli w terenie stwierdził, że obowiązek wynikający z decyzji organu nadzoru budowlanego nie został wykonany lub też brak było możliwości sprawdzenia stopnia wykonania obowiązku.

²⁴ 1) prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie samowoli budowlanych, 2) działanie na podstawie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r., poz. 479), 3) prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących oddawania obiektów budowlanych do użytkowania, 4) prowadzenie postępowań dotyczących nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych, 5) przestrzeganie przepisów dotyczących ograniczeń w łączeniu funkcji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z inną działalnością, 6) zwiększenie kontroli i nadzoru na pracownikami Inspektoratu, 7) podjęcie działań w sprawach, w których zespół kontrolerów GUNB w trakcie kontroli w terenie w 2016 r. stwierdził, że obowiązek wynikający z decyzji organu nadzoru budowlanego nie został wykonany lub też brak było możliwości sprawdzenia stopnia wykonania obowiązku, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

²⁵ 1) prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie samowoli budowlanych, 2) działanie na podstawie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r., poz. 479), 3) prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących oddawania obiektów budowlanych do użytkowania, 4) prowadzenie postępowań dotyczących nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych.

²⁶ 26 zaleceń.

²⁷ Zasadnicza część kontroli z 2016 r. obejmowała okres od 1 stycznia 2013 r.

i wymaga od kierownika jednostki kontrolowanej podjęcia zdecydowanych działań naprawczych.

II. Oceny częściowe

1. Negatywnie ocenia się realizację zaleceń dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie samowoli budowlanych

Do kontroli w ww. zakresie wytypowano 19 spraw²⁸ rozpoczętych i zakończonych w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 18 marca 2022 r. Należy przy tym zaznaczyć, że 4 z nich²⁹ posłużyły do sprawdzenia wykonania jedynie wybranych zaleceń, w których pierwotnie wytypowana próba kontrolna była zbyt mała. Do weryfikacji wykonania 2 zaleceń³⁰ wytypowano dodatkowo 15³¹ spraw zainicjowanych skargami lub innymi pismami zawierającymi informacje o samowolach budowlanych³². Przy tym jedna³³ z tych spraw w czasie kontroli była badana przez Mazowieckiego WINB w związku ze skargą na bezczynność PINB w Piasecznie³⁴, w związku z czym nie została poddana sprawdzeniu.

Analiza poddanych kontroli spraw, jak również ustalenia poczynione na podstawie przedłożonych planów kontroli oraz przekazanych informacji o stanie spraw rozpoczętych przed 16 maja 2016 r. wykazały, że na 17 zaleceń dotyczących obszaru samowoli budowlanych, 8 (47 %) nie zostało zrealizowane. Ponadto w przypadku 2 zaleceń liczba spraw, na podstawie, których możliwe było dokonanie ustaleń była zbyt mała, żeby celowym było formułowanie oceny stopnia ich realizacji. Oznacza to, że PINB w Piasecznie wykonał jedynie 6 zaleceń pokontrolnych (35 %), co daje podstawę do sformułowania negatywnej oceny badanego obszaru.

²⁸ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.78.2019.KP (w zakresie niepodlegającym weryfikacji w ramach postępowania odwoławczego przeprowadzonego przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego), PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH, PINB.7740.PI.70.2021.IO, PINB.7740.PR.7.2020.KP.

²⁹ PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH, PINB.7740.PI.70.2021.IO, PINB.7740.PR.7.2020.KP.

³⁰ 1) prowadzenia pełnego i rzetelnego postępowania wyjaśniającego w każdym przypadku otrzymania informacji o prowadzeniu robót budowlanych w warunkach samowoli budowlanej lub wystąpienia wątpliwości co do legalności wykonywania robót budowlanych, 2) bezzwłocznego i wyczerpującego informowania skarżących o działaniach podjętych w związku z przedstawionymi przez nich zarzutami lub o przyczynach ich niepodjęcia.

³¹ PINB.7701.TA.138.2020.JI, PINB.7740.GK.1.2020.MT (KP), PINB.7701.PI.308.2018.IB, PINB.7749.GK.27.2017.JI, PINB.7701.KS.122.2017.SK/MK, sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479), PINB.7740.KJ.10.2019.AO, PINB.7740.TA.3.2019.IB, PINB.7740.LE.22.2019.AO, PINB.7740.GK.04.2020.IB, PINB.7740.TA.9.2020.IB, PINB.7740.PI.18.2020.KP, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, sprawa bez nadanego znaku (e-mail od osoby fizycznej z 14 stycznia 2022 r., który został zarejestrowany przez PINB w Piasecznie 14 stycznia 2022 r. pod nr 41), PINB.7740.PI.73.2021.

³² Typowania spraw dokonano na podstawie przedstawionych przez kierownika jednostki kontrolowanej rejestrów korespondencji wpływającej do Inspektoratu w okresie objętym kontrolą.

³³ PINB.7740.PI.76.2021.SZK.

³⁴ Sprawa prowadzona przez organ wojewódzki po znaku: WOP.7641.75.2022.ND.

Poniżej przedstawiono szczegóły ustaleń, na podstawie których oparto ww. ocenę, w odniesieniu do poszczególnych zaleceń pokontrolnych:

- 1.1. Zalecenie podjęcia odpowiednich działań w celu niezwłocznego zakończenia spraw prowadzonych w obszarze samowoli budowlanych, zainicjowanych przed dniem 16 maja 2016 r., a niezakończonych do dnia kontroli, jeśli dotychczas takie działania nie zostały podjęte.

Zgodnie z przedłożonym podczas kontroli zestawieniem³⁵, PINB w Piasecznie zakończył decyzjami administracyjnymi wszystkie postępowania w sprawie samowoli budowlanych, które zostały wszczęte przed 16 maja 2016 r. Należy przy tym mieć na uwadze, że jedna z tych decyzji³⁶ w czasie kontroli nie była jeszcze prawomocna³⁷. Ponadto w innym przypadku³⁸ jednostka kontrolowana udzieliła informacji³⁹, że w sprawie (...) *była wydana decyzja na rozbiórkę w 2016 r., nie mamy akt sprawy*.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące podjęcia niezbędnych działań celem zakończenia spraw prowadzonych w obszarze samowoli budowlanych, zainicjowanych przed dniem 16 maja 2016 r., a niezakończonych do dnia kontroli z 2016 r.

- 1.2. Zalecenie planowania działalności kontrolnej również pod kątem legalności prowadzenia robót budowlanych.

Kontrolą sprawdzającą objęte zostały plany kontroli jednostki kontrolowanej obejmujące lata 2017 – 2022.

W wyjaśnieniach⁴⁰ kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że zatwierdzane przez niego plany, tj. te, które dotyczyły lat 2020 – 2022⁴¹ (...) *uwzględniały przede wszystkim kontrolę budynków pod kątem samowoli budowlanych*. Z przedłożonych dokumentów wynika jednak, że tylko w planach na lata 2018, 2019 oraz 2022 znalazły się zapisy wskazujące jednoznacznie, że PINB w Piasecznie przewidywał prowadzenie działań pod kątem *legalności prowadzenia robót*. Wypada zauważyć, chociaż kierownik jednostki kontrolowanej nie podnosi tej kwestii w swoich wyjaśnieniach, że przy planowaniu kontroli na 2021 r. musiały być uwzględnione czynniki związane z wprowadzonym z dniem 20 marca 2020 r. stanem epidemii na terenie całego kraju⁴². W tym kontekście za usprawiedliwione można uznać ograniczenie przez PINB w Piasecznie zakresu planowej działalności kontrolnej na ten rok. Podobnie należy ocenić brak uwzględnienia działań w zakresie samowoli budowlanych w planie na 2020 r. W tym przypadku jednak ocena taka jest związana z faktem, że plan ten został sporządzony dopiero 30 czerwca 2020 r. Tak późne opracowanie tego dokumentu było działaniem nieprawidłowym, jednak kwestia ta pozostaje poza zakresem omawianego w tym miejscu zalecenia pokontrolnego.

³⁵ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

³⁶ PINB.7711.TC.L.061.0191.2013.IO.

³⁷ Toczyła się postępowanie sądowo-administracyjne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

³⁸ PINB.7640.RK.72-1.Km.4286.2015.

³⁹ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁴⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁴¹ Aktualny kierownik jednostki kontrolowanej funkcję PINB w Piasecznie pełni od 1 marca 2019 r.

⁴² Wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491; obecnie: Dz.U. z 2022 r., poz. 340).

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące planowania działalności kontrolnej również pod kątem legalności prowadzenia robót budowlanych.

- 1.3. Zalecenie niezwłocznego podejmowania działań na każdym etapie załatwiania sprawy z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami, w tym również bezzwłocznego sprawdzania wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć.

W ww. zakresie kontroli poddano 15 spraw⁴³. W każdej z nich jednostka kontrolowana działała ze zwłoką. Opóźnienia w działaniu występowały na różnych etapach spraw.

W 2 przypadkach⁴⁴ zwłoka wystąpiła na etapie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego. W tych przypadkach PINB w Piasecznie podejmował czynności kontrolne w terminie przekraczającym 30 dni⁴⁵ od daty zainicjowania sprawy, co stanowi nieprawidłowość. W wyjaśnieniach⁴⁶ kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że zwłoka zaistniała *ze względu na zwiększoną ilość rozpatrywanych spraw, jak również ograniczenia kadrowe (...)*.

W 14 sprawach⁴⁷ kolejne czynności podejmowane przez jednostkę kontrolowaną w toku prowadzonego postępowania administracyjnego przedzierały okresy bezczynności przekraczające 30 dni⁴⁸, co stanowi nieprawidłowość. Należy przy tym zauważyć, że w 6 przypadkach⁴⁹ sytuacje takie miały miejsce wielokrotnie w różnych fazach postępowania. W wyjaśnieniach⁵⁰ kierownik jednostki kontrolowanej wskazywał co do zasady, że nieprawidłowość wystąpiła *z uwagi na dużą ilość spraw prowadzonych w (...) inspektoracie lub (...) zwiększoną ilość rozpatrywanych spraw, jak również braki kadrowe (...)*. W 2 przypadkach⁵¹ podniesiono jednak, że PINB w Piasecznie nie pozostawał bezczynny, a przeprowadził czynności w postaci: wystosowania do stron zawiadomień o wszczęciu postępowania oraz udzielenia pisemnej odpowiedzi na wystąpienie z Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno⁵² lub dokonania zawiadomienia o terminie oględzin⁵³. Wypada zauważyć, że czynności te mają albo charakter czysto formalny, albo dotyczą zagadnień pobocznych dla sprawy. Nie usprawiedliwiają

⁴³ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

⁴⁴ PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7740.PI.78.2019.KP.

⁴⁵ 51 i 146 dni.

⁴⁶ PINB.7740.PI.3.2020.SZK.

⁴⁷ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

⁴⁸ Od 38 do 239 dni.

⁴⁹ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7740.8.KJ.2020.MK.

⁵⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁵¹ PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.KJ.2.2020.KP.

⁵² PINB.7740.PI.78.2019.KP.

⁵³ PINB.7740.KJ.2.2020.KP.

one zatem zwłoki w działaniach bezpośrednio związanych z rozpatrywaniem kwestii objętych prowadzonym postępowaniem administracyjnym. Dodatkowo w jednej z tych spraw⁵⁴ wskazując przyczyny wydania decyzji po upływie blisko 6 miesięcy od upływu terminu na przedłożenie wymaganych dokumentów, PINB w Piasecznie wyjaśnił⁵⁵, że związane to było m.in. z koniecznością rozpatrzenia kwestii podnoszonych we wpływających do organu pismach strony. Kierownik jednostki kontrolowanej zaznaczył jednocześnie, że (...) *decyzja (...) została wydana w takim terminie z uwagi na zwiększoną ilość rozpatrywanych spraw, jak również braki kadrowe*. W innej sprawie⁵⁶ w wyjaśnieniach⁵⁷ wskazano, że (...) *wnioskodawca (...) złożył luzem rysunki techniczne celem uzupełnienia ekspertyzy technicznej. PINB nie zdążył wezwać postanowieniem zainteresowanego. Jako, że osoby ubiegające się o legalizację uproszczoną są już osobami starszymi, postanowiłem z własnej inicjatywy bez wystawiania postanowienia o uzupełnieniu skompletować w poszczególne tomy przekazaną dokumentację. Decyzja została wydana po upływie 3 miesięcy, to skutek nadmiaru obowiązków nałożonych przez ustawodawcę w stosunku do liczby pracowników w inspektoracie, która z kolei jest pochodną budżetu organu (...)*. Wypada z aprobatą odnieść się do woli jednostki kontrolowanej do aktywnych działań zmierzających do załatwienia sprawy zgodnie z interesem stron postępowania. Jednak przywołane w wyjaśnieniach okoliczności nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla zaistniałej w sprawie zwłoki. W kolejnej sprawie⁵⁸, w której zwłoka w działaniu była wyjątkowo długa (11 miesięcy) PINB w Piasecznie wyjaśnił⁵⁹, że (...) *zakres i profil obowiązków osoby prowadzącej niniejszą sprawę znacznie przekracza możliwości czasowe na terminowe, szybkie prowadzenie danego postępowania administracyjnego. Ponadto przytłaczający ogrom wniosków, pism i skarg z zakresu problematyki budowlanej w tutejszym organie niestety nie jest proporcjonalny do liczby pracowników w (...) jednostce, (...) przekroczone możliwości kadrowe uniemożliwiają (...) merytoryczne załatwianie spraw w terminach określonych przez Kpa. Stąd taki a nie inny odstęp czasu w kalendarzu między pismem inicjującym sprawę a postanowieniem (...)*. Według udzielonych wyjaśnień⁶⁰ w ww. 11-miesięcznym okresie jednostka kontrolowana *gromadziła materiał dowodowy*.

W jednej sprawie⁶¹ pomiędzy wpływem wniosku o wszczęcie postępowania legalizacyjnego, a wydaniem postanowienia nakładającego obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych upłynęło 38 dni. W tym czasie jednostka kontrolowana dokonywała jedynie (...) *porównań map z różnych okresów (...)*. Nie są to czynności, które powinny trwać ponad miesiąc, w związku, z czym należy stwierdzić, że również w tej sprawie PINB w Piasecznie działał ze zwłoką, która stanowi uchybienie. Jak wskazano w wyjaśnieniach⁶² nastąpiła ona (...) *ze względu na zwiększoną ilość rozpatrywanych spraw, jak również ograniczenia kadrowe*.

⁵⁴ PINB.7740.PI.78.2019.KP.

⁵⁵ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁵⁶ PINB.7710.GK.54.2021.AO.

⁵⁷ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁵⁸ PINB.7710.GK.05.2022.IB.

⁵⁹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁶⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁶¹ PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO.

⁶² Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

PINB w Piasecznie działał z opóźnieniem również na etapie sprawdzania wykonania obowiązków, które nałożył w decyzji kończącej postępowanie. Należy zaznaczyć, że spośród wspomnianych wcześniej 15 spraw, tylko w jednej⁶³ jednostka kontrolowana wydała decyzję zawierającą obowiązki wymagające sprawdzenia. W związku z tym, w zakresie terminowości podejmowania czynności sprawdzających ich wykonanie, kontroli poddano dodatkowe 2 sprawy⁶⁴. W każdej z 3 zbadanych spraw⁶⁵ jednostka kontrolowana podejmowała działania sprawdzające z opóźnieniem lub nie podejmowała ich wcale, a okresy opóźnień przekraczały 30 dni⁶⁶. W 2 przypadkach⁶⁷ taki sposób działania stanowił nieprawidłowość. W sprawie⁶⁸, w której sprawdzenia nie dokonano, kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶⁹, że PINB w Piasecznie (...) *nie posiadał wiedzy, że takiego sprawdzenia należy dokonać*. Natomiast w odniesieniu do drugiej z ww. spraw⁷⁰ kierownik jednostki kontrolowanej wskazał⁷¹, że *sprawdzenia wykonania obowiązku dokonano w takim terminie z uwagi na ubytki kadrowe i związany z tym wzrost rozpatrywanych postępowań*.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było obniżenie do PINB w Piasecznie, jako organu administracji publicznej, do którego obowiązków należy działanie na podstawie przepisów prawa, w tym dotyczących szybkości postępowania.

W jednej sprawie⁷² jednostka kontrolowana posiadała od inwestora informację, że nie wykonał on obowiązku rozbiórki ze względu na trudności w realizacji zleceń przez profesjonalny podmiot realizujący roboty budowlane związane z sytuacją epidemiczną na terenie kraju. Biorąc pod uwagę tę wiedzę i obiektywne okoliczności utrudniające zobowiązanemu realizację rozbiórki należy stwierdzić, że opóźnienie w sprawdzeniu, czy została ona wykonana było w tym przypadku usprawiedliwione i nie stanowiło nieprawidłowości lub uchybienia.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego niezwłocznego podejmowania działań na każdym etapie załatwiania sprawy z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami, w tym również bezzwłocznego sprawdzania wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć.

1.4. Zalecenie zawiadamiania stron o każdym przypadku niez załatwienia sprawy w terminie, na zasadach określonych w przepisach k.p.a. obowiązujących w dniu załatwiania sprawy.

Realizację ww. zalecenia sprawdzono na podstawie 15 spraw⁷³, które zostały załatwione w terminie przekraczającym miesiąc⁷⁴. W żadnej z nich PINB

⁶³ PINB.7740.PI.78.2019.KP.

⁶⁴ PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

⁶⁵ PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

⁶⁶ Od 70 do 128 dni.

⁶⁷ PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

⁶⁸ PINB.7740.PI.78.2019.KP.

⁶⁹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁷⁰ PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

⁷¹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁷² PINB.7740.PI.95.2019.KP.

⁷³ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO,

w Piasecznie nie zawiadamiał stron o niezakończaniu sprawy w terminie, co stanowi uchybienie. W wyjaśnieniach⁷⁵ wskazywano, że (...) *nie ma kim i kiedy dotrzymać takich standardów Kpa*.

Powyższe ustalenie wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego zawiadamiania stron o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie, na zasadach określonych w przepisach k.p.a. obowiązujących w dniu zakończenia sprawy.

1.5. Zalecenie dokonywania rzetelnej analizy zebranego materiału dowodowego w sposób pozwalający na ocenę stopnia wykonania nałożonych obowiązków.

Kontrola realizacji ww. zalecenia została przeprowadzona na podstawie 6 spraw⁷⁶, w których PINB w Piasecznie wydawał rozstrzygnięcia wymagające sprawdzenia.

Jedynie w 3 przypadkach⁷⁷ jednostka kontrolowana podjęła wymagane czynności sprawdzające. W pozostałych 3 sprawach⁷⁸ działania w tym zakresie nie zostały podjęte, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷⁹ m.in., że (...) *Urząd nie posiadał wiedzy, że takiego sprawdzenia należy dokonać*.

Skutkiem nieprawidłowości było obniżenie zaufania do PINB w Piasecznie, jako organu administracji publicznej.

W jednej⁸⁰ spośród ww. 3 spraw, w których dokonano sprawdzenia materiału dowodu zebrany podczas tej czynności nie wyjaśniał wyczerpująco badanej kwestii. Dokumentacja fotograficzna załączona do notatki, w której stwierdzono, że budynek został rozebrany nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy obiekt został rozebrany w całości⁸¹. Jak wyjaśnił⁸² PINB w Piasecznie pod widoczną na zdjęciu folią znajdowały się *części/materiały z rozebranego garażu*. Brak odpowiedniego udokumentowania tego elementu stanu faktycznego stanowi uchybienie.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego dokonywania rzetelnej analizy zebranego materiału dowodowego w sposób pozwalający na ocenę stopnia wykonania nałożonych obowiązków.

PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

⁷⁴ Bez odliczenia okresów opóźnień powstałych z przyczyn niezależnych od jednostki kontrolowanej.

⁷⁵ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁷⁶ PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH, PINB.7740.PI.70.2021.IO, PINB.7740.PR.7.2020.KP.

⁷⁷ PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

⁷⁸ PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.PI.70.2021.IO, PINB.7740.PR.7.2020.KP.

⁷⁹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁸⁰ PINB.7740.PI.95.2019.KP.

⁸¹ Miejsce, w którym znajdował się budynek objęty nakazem rozbiórki przykryte jest folią.

⁸² Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

1.6. Zalecenie dokonywania wyczerpujących ustaleń stanu faktycznego stanowiących podstawę do zastosowania właściwego trybu postępowania.

Realizacja ww. zalecenia została sprawdzona na próbie 13 spraw⁸³, w których jednostka kontrolowana wydawała decyzje lub postanowienia, które nie były weryfikowane przez organ wyższego stopnia. Wszystkie te sprawy prowadzone były w trybie⁸⁴ przewidzianym ustawą Prawo budowlane z 24 października 1974 r.⁸⁵ lub w trybie uproszczonym, o którym mowa w art. 49f Prawa budowlanego. Elementem charakterystycznym warunkującym stosowanie tych przepisów jest data zakończenia budowy obiektu budowlanego. Organ nadzoru budowlanego powinien, zatem, oprócz ustalenia, że istniejący obiekt został wykonany bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia⁸⁶, zgromadzić materiał dowodowy pozwalający na stwierdzenie, czy nastąpiło to przed 1 stycznia 1995 r. (w przypadku stosowania Prawa budowlanego z 1974 r.) lub co najmniej 20 lat przed wszczęciem postępowania (w przypadku legalizacji w trybie uproszczonym).

W ww. zakresie nieprawidłowości wystąpiły w 8 sprawach⁸⁷. We wszystkich z nich zgromadzony materiał dowodowy nie dawał wystarczających podstaw do przyjęcia, że budowa została zakończona przed 1 stycznia 1995 r.⁸⁸ lub, że nastąpiło to, co najmniej 20 lat przed wszczęciem postępowania⁸⁹.

W ⁹⁰spośród ww. spraw z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że postępowania w opisanych wyżej trybach były prowadzone na podstawie, niepopartych dowodami, informacji o dacie budowy pochodzących od właściciela obiektu występującego o jego legalizację⁹¹, a PINB w Piasecznie nie dokonywał własnych ustaleń w tym zakresie. Z wyjaśnień⁹² udzielonych w odniesieniu do pierwszej z ww. spraw⁹³ wynika, że w ocenie jednostki kontrolowanej wystarczającym dowodem na omawianą okoliczność było (...) *oświadczenie inwestorów, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej z art.*

⁸³ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

⁸⁴ Na podstawie art. 103 Prawa budowlanego.

⁸⁵ (Dz.U. z 1974 nr 38 poz. 229), zwanej dalej Prawem budowlanym z 1974 r.

⁸⁶ Należy zaznaczyć, że na gruncie Prawa budowlanego z 1974 r. procedura zgłoszeniowa znajdowała zastosowanie jedynie do rozbiórek (art. 28).

⁸⁷ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.05.2022.IB.

⁸⁸ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.KJ.2.2020.KP.

⁸⁹ PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7710.GK.05.2022.IB.

⁹⁰ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7740.KJ.2.2020.KP.

⁹¹ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.54.2021.AO.

⁹² Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁹³ PINB.7740.GK.8.2018.JI.

233 KK. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w orzecznictwie karnym przyjęty jest pogląd, że *zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przez świadka w postępowaniu innym niż sądowe, wypełnia znamię czynności sprawczej przestępstwa określonego w art. 233 § 1 k.k. wtedy, gdy toczy się ono na podstawie ustawy, której przepisy stanowią, że zeznanie świadka służy za dowód w tym postępowaniu i uprawniają zarazem przyjmującego zeznanie do uprzedzenia świadka o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie*⁹⁴. Pomijając nawet fakt, że przepisy prawa budowlanego nie przyznają organom nadzoru budowlanego uprawnienia do przyjmowania, w ramach procedur legalizacyjnych, zeznań, czy oświadczeń obwarowanych rygorem odpowiedzialności karnej, to wypada także zwrócić uwagę, że do zastosowania art. 233 § 1 kodeksu karnego⁹⁵ konieczne jest, aby zeznający/oświadczający został poinformowany o odpowiedzialności za fałszywe zeznanie lub złożył przyrzeczenie⁹⁶. W aktach ww. sprawy brak jest dowodu, że warunek ten został spełniony. W kolejnej sprawie⁹⁷ PINB w Piasecznie uznał, iż *budowa budynku (...) została zakończona przed 1 stycznia 1995 r. na podstawie oświadczeń sąsiadów*⁹⁸. W przedłożonych do kontroli aktach brak było jednak takich dokumentów i nie są one również przywoływane, jako dowody w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie. W trzeciej sprawie⁹⁹ kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁰⁰, że *w kwestii budynku mieszkalnego PINB oparł się na dokumentacji złożonej do inwentaryzacji budynku, tj. obiekt posiadał pozwolenie na użytkowanie (...) i (...) w 1989 budynek został nadbudowany oraz zmieniona została konstrukcja dachu (...). Budynek gospodarczy wybudowany został w 1982 r. (oświadczenie obecnych właścicieli, które wyrażone zostało przez sporządzającego dokumentację na stronach 56-57) (...)*. Wypada tutaj przede wszystkim podnieść, że oświadczenia osób, w których interesie leży prowadzenie postępowania w konkretnym trybie nie może być wystarczające dla przyjęcia, że zaistniała okoliczność uzasadniająca jego zastosowanie. Natomiast w odniesieniu do budynku mieszkalnego, wypada wskazać, że podstawową wątpliwością w zakresie stanu faktycznego sprawy jest to, czy roboty budowlane prowadzone przy obiekcie po jego oddaniu do użytkowania w ogóle miały charakter nadbudowy (według zapisów w decyzji polegały one na zmianie konstrukcji dachu oraz jego „podniesieniu”). W czasie tego postępowania art. 103 Prawa budowlanego przewidywał stosowanie Prawa budowlanego z 1974 r. jedynie w przypadkach, o których mowa w art. 48 Prawa budowlanego, tj. budowy obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Do samowolnego wykonywania innych robót zastosowanie znajdowały nowe przepisy, tj. art. 50 – 51 Prawa budowlanego. Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁰¹ udzielonymi w odniesieniu do czwartej sprawy¹⁰², ustalenia w zakresie daty budowy opierało się na fakcie, że (...) *nie odnaleziono dokumentacji budowlanej oraz oświadczenia kierownika budowy*. W kolejnym przypadku¹⁰³, jako dowody

⁹⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 2 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 168/03.

⁹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138).

⁹⁶ Art. 233 § 2 kodeksu karnego.

⁹⁷ PINB.7740.GK.13.2019.JI.

⁹⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

⁹⁹ PINB.7740.PI.3.2020.SZK.

¹⁰⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁰¹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁰² PINB.7740.PI.24.2021.JI.

¹⁰³ PINB.7710.GK.36.2021.MK.

w sprawie PINB w Piasecznie wskazał¹⁰⁴ (...) *nagranie dostarczone przez inwestora (...), wniosek o legalizację, (...) w którym inwestor wskazuje, że budynek mieszkalny został wybudowany samowolnie, w (...) 1999 roku (...) oraz ekspertyzę techniczną, (...) w której wskazano, iż budynek (...) wykonano bez zgłoszenia i pozwolenia na budowę (...)*. W piątej sprawie¹⁰⁵ kierownik jednostki kontrolowanej¹⁰⁶ również wskazał na informacje z wniosku i załączonej do niego dokumentacji, ale dodatkowo podniósł, że na upływ 20 lat od zakończenia budowy wskazuje archiwalna ortofotomapa (wydruk załączony do wyjaśnień, ale brak go było w aktach sprawy). Wypada zauważyć, że postępowanie legalizacyjne zostało wszczęte na podstawie wniosku z marca 2021 r., a ze wspomnianej ortofotomapy wynika jedynie, że budynek istniał w styczniu 2002 r. W kolejnych sprawach¹⁰⁷ w wyjaśnieniach¹⁰⁸ ponownie, jako dowody na omawianą w tym miejscu okoliczność, wskazano dane zawarte we wniosku o wszczęcie postępowania legalizacyjnego lub w dokumentacji do niego załączonej.

W jednej¹⁰⁹ z ww. 8 spraw w aktach postępowania znajdował się wydruk archiwalnej ortofotomapy (aktualnej na 2001 r.), co wskazuje, że jednostka kontrolowana podjęła własne działania zmierzające do ustalenia stanu faktycznego w zakresie okoliczności istotnych dla przyjęcia właściwego trybu postępowania. Należy jednak zauważyć, że jakość wspomnianej ortofotomapy nie pozwala na stwierdzenie, czy budynek, którego dotyczyło postępowanie już wtedy istniał. W tej sprawie właściciel obiektu przedłożył szereg dokumentów mających dowodzić, w jakim okresie został on wybudowany. Również one nie były jednak na tyle szczegółowe, żeby można było jednoznacznie stwierdzić, że dotyczą one budynku, który był objęty postępowaniem legalizacyjnym.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było nieosiągnięcie celu ustawy Prawo budowlane i istoty utworzenia organów nadzoru budowlanego oraz obniżenie zaufania do PINB w Piasecznie, jako organu administracji publicznej.

Wypada również wskazać, że 6¹¹⁰ spośród ww. 13 spraw jedynie na podstawie informacji od właściciela obiektu, opierało się również ustalenie, że budowa obiektu nie została poprzedzona udzieleniem pozwolenia na budowę lub dokonaniem zgłoszenia, co stanowi uchybienie. Wyjaśnienia¹¹¹ składane przez kierownika jednostki kontrolowanej w tym zakresie były tożsame z tymi, których udzielała w odniesieniu do kwestii daty zakończenia budowy obiektu.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę na jeden przypadek¹¹², w którym jednostka kontrolowana prowadziła jedno postępowanie legalizacyjne w stosunku do dwóch budynków, a tylko w stosunku do jednego posiadała jakąkolwiek informację wskazującą na datę jego budowy.

¹⁰⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁰⁵ PINB.7710.GK.33.2021.MK.

¹⁰⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁰⁷ PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP.

¹⁰⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁰⁹ PINB.7710.GK.05.2022.IB.

¹¹⁰ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7710.GK.05.2022.IB.

¹¹¹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹¹² PINB.7740.GK.13.2019.JI.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego dokonywania wyczerpujących ustaleń stanu faktycznego stanowiących podstawę do zastosowania właściwego trybu postępowania.

Na marginesie, jako że kwestia ta nie była objęta zaleceniami pokontrolnymi, należy zauważyć, że przedmiot postępowania w sprawie samowoli budowlanej wyznacza istniejący lub wykonywany obiekt budowlany. Błędem było, zatem objęcie w 2 z ww. spraw¹¹³ kilku obiektów jednym postępowaniem legalizacyjnym.

- 1.7. Zalecenie prowadzenia pełnego i rzetelnego postępowania wyjaśniającego w każdym przypadku otrzymania informacji o prowadzeniu robót budowlanych w warunkach samowoli budowlanej lub wystąpienia wątpliwości, co do legalności wykonywania robót budowlanych.

Realizacja ww. zalecenia została sprawdzona na próbie 18 spraw¹¹⁴, w których do PINB w Piasecznie wpłynęły pisma od podmiotów zewnętrznych zawierające informacje o samowolnym prowadzeniu robót budowlanych (z wyłączeniem wniosków o podjęcie postępowania legalizacyjnego składanych przez właścicieli obiektów lub inwestorów). Badaniu poddano także 2 sprawy¹¹⁵ prowadzone na podstawie wniosków o legalizację złożonych przez właścicieli obiektów lub inwestorów, w których z czynności kontrolnych przeprowadzonych przez jednostkę kontrolowaną wynikało, że na nieruchomości znajdowały się również inne obiekty niż wskazane we wniosku.

Kontrola sprawdzająca wykazała, że co do zasady PINB w Piasecznie podejmował czynności wyjaśniające w odpowiednim zakresie i z zachowaniem wymaganej rzetelności. Jednak w 2 sprawach¹¹⁶ pozostawił bez wyjaśnienia kwestię legalności części obiektów, które znajdowały się na nieruchomości, której dotyczyło postępowanie, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazywał w swoich wyjaśnieniach¹¹⁷, że brak takich działań wynikał m.in. z braku wniosku w tym zakresie. Natomiast w kolejnej sprawie¹¹⁸ jednostka kontrolowana, wprowadzie podjęła działania¹¹⁹, jednak, po pierwsze nie utrwaliła ich wyników, co stanowi uchybienie, a po drugie – czynności te nie były wystarczające do pełnego wyjaśnienia sprawy, co stanowi nieprawidłowość. W piśmie, które wpłynęło do PINB w Piasecznie wyrażone zostały wątpliwości,

¹¹³ PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.PI.3.2020.SZK.

¹¹⁴ PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.PR.7.2020.KP, PINB.7701.TA.138.2020.JI, PINB.7740.GK.1.2020.MT (KP), PINB.7701.PI.308.2018.IB, PINB.7749.GK.27.2017.JI, PINB.7701.KS.122.2017.SK/MK, sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479), PINB.7740.KJ.10.2019.AO, PINB.7740.TA.3.2019.IB, PINB.7740.LE.22.2019.AO, PINB.7740.GK.04.2020.IB, PINB.7740.TA.9.2020.IB, PINB.7740.PI.18.2020.KP, sprawa bez nadanego znaku (e-mail od osoby fizycznej z 14 stycznia 2022 r., który został zarejestrowany przez PINB w Piasecznie 14 stycznia 2022 r. pod nr 41), PINB.7740.PI.73.2021.

¹¹⁵ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO.

¹¹⁶ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK.

¹¹⁷ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹¹⁸ Sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479).

¹¹⁹ Jak wynika z wyjaśnień zawartych w piśmie PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

co do zgodności budowy z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast działania jednostki kontrolowanej ograniczyły się do analizy zgłoszenia budowy oraz telefonicznego kontaktu z inwestorem¹²⁰, co według udzielonych wyjaśnień wynikało z uznania, że (...) *zgodność z zapisami MPZP bada na etapie wydawania pozwolenia na budowę Starosta Piaseczyński. PINB jest związany z treścią decyzji pozwolenia na budowę, nie jest organem, który podważa zasadność jej wydania*. Wypada w tym miejscu podkreślić, że wbrew stanowisku jednostki kontrolowanej badanie prawidłowości postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień mieści się w zakresie kompetencji organów nadzoru budowlanego (art. 84a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 84 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Niezależnie jednak od tej kwestii w piśmie, które otrzymał PINB w Piasecznie wskazano na wątpliwości, co do zgodności wznoszonego budynku z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co powinno skłonić jednostkę kontrolowaną do przeprowadzenia czynności kontrolnych w tym zakresie. Możliwe było bowiem, że samo pozwolenie na budowę, czy zgłoszenie było zgodne z przepisami planistycznymi, ale sama budowa było prowadzona z odstępstwami od projektu budowlanego lub zgłoszenia, powodującymi naruszenie tych wymogów.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było niewypełnienie intencji ustawodawcy i istoty funkcjonowania organów nadzoru budowlanego.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące prowadzenia pełnego i rzetelnego postępowania wyjaśniającego w każdym przypadku otrzymania informacji o prowadzeniu robót budowlanych w warunkach samowoli budowlanej lub wystąpienia wątpliwości, co do legalności wykonywania robót budowlanych.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w jednej sprawie¹²¹ PINB w Piasecznie wprawdzie dokonał wyczerpujących ustaleń dotyczących jednego z obiektów znajdujących się na nieruchomości, jednak nie prowadził w stosunku do niego postępowania administracyjnego, pomimo że istniały ku temu podstawy. Kwestia ta nie była objęta zaleceniami pokontrolnymi i nie ma ona wpływu na oceny formułowane w ramach niniejszej kontroli. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi, że opisane wyżej działanie było nieprawidłowe.

- 1.8. Zalecenie precyzyjnego nakładania obowiązku przedstawienia konkretnego dokumentu dotyczącego zgodności budowy wykonywanej w warunkach samowoli budowlanej z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Realizację ww. zalecenia sprawdzono na podstawie wszystkich spraw prowadzonych przez PINB w Piasecznie w trybach wymagających od inwestora przedłożenia w ramach procedury legalizacyjnej lub naprawczej dokumentów potwierdzających, że wykonany obiekt jest zgodny z przepisami o planowaniu

¹²⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹²¹ PINB.7740.8.KJ.2020.MK.

i zagospodarowaniu przestrzennym¹²². Wypada zaznaczyć, że zgodnie z przedłożonym podczas kontroli zestawieniem¹²³, spraw takich było tylko 4¹²⁴.

W 2 z ww. spraw¹²⁵ PINB w Piasecznie uznał, że obiekty budowlane nie spełniały przesłanek do uruchomienia postępowania legalizacyjnego, co skutkowało wydaniem nakazu rozbiórki bez wydawania postanowień o wstrzymaniu robót lub nakładających obowiązek przedłożenie dokumentacji niezbędnej do zalegalizowania obiektu.

W pozostałych 2 sprawach¹²⁶ jednostka kontrolowana wydawała postanowienia, w których nakładała obowiązki przedłożenia dokumentów związanych z przestrzeganiem przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W obu przypadkach jednak nie określała jednoznacznie, czy celem kontynuowania procedury legalizacyjnej przedstawione powinno zostać zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami: obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co stanowi uchybienie.

W wyjaśnieniach¹²⁷ kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że *PINB w Piasecznie nie bada czy na danym terenie obowiązuje MPZP lub działka jest objęta warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu. Zobowiązany dostarcza stosowny dokument tj. zaświadczenie, które zostaje wydane przez odpowiedni organ (wójta lub burmistrza).*

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego precyzyjnego nakładania obowiązku przedstawienia konkretnego dokumentu dotyczącego zgodności budowy wykonywanej w warunkach samowoli budowlanej z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zaznaczyć, że chociaż zbadanie tego zagadnienia możliwe było na podstawie tylko 2 spraw, to jednak w obu z nich wystąpiła ta sama nieprawidłowość. Pozwala to na stwierdzenie, że opisany sposób formułowania obowiązków stanowi przyjęta przez jednostkę kontrolowaną praktykę działania.

1.9. Zalecenie nakładania w wydawanych rozstrzygnięciach jedynie obowiązków mających oparcie w przepisach prawa.

Realizację zalecenia sprawdzono na podstawie 12¹²⁸ spraw, w których PINB w Piasecznie nakładał na inwestorów lub właścicieli obowiązki i które nie były weryfikowane przez organ wyższego stopnia.

¹²² Z wyłączeniem jednej sprawy (PINB.7740.PI.78.2019.KP), która była weryfikowana przez organ wyższego stopnia.

¹²³ Tabele przekazane przez PINB w Piasecznie przy 2 e-mailach z 21 marca 2022 r.

¹²⁴ PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH, PINB.7740.PI.70.2021.IO, 7740.PR.7.2020.KP.

¹²⁵ PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

¹²⁶ PINB.7740.PI.70.2021.IO, 7740.PR.7.2020.KP.

¹²⁷ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹²⁸ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

We wszystkich przypadkach nakładane obowiązki znajdowały oparcie w przepisach prawa, co wskazuje, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące tego zagadnienia.

Na marginesie, jako że kwestia ta nie była objęta zaleceniami pokontrolnymi, należy zauważyć, że w jednej sprawie¹²⁹ PINB w Piasecznie zakończył uproszczone postępowanie legalizacyjne decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, co nie było uprawnione na podstawie obowiązujących w czasie jej wydania przepisów. Ponadto, w innej sprawie¹³⁰, właściciel nie przedłożył w toku procedury legalizacyjnej oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹³¹, a mimo to PINB w Piasecznie wydał decyzję legalizacyjną. Jak wskazał¹³² kierownik jednostki kontrolowanej za wystarczające w tym zakresie uznano *oświadczenie wydzierżawiającego*. Również w jednej sprawie¹³³ PINB w Piasecznie zmienił własną decyzję nakazującą rozbiórkę (wydaną na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego) i wyznaczył nowy termin na wykonanie tego obowiązku. W tym zakresie pokreślenia wymaga, że w decyzji zmienianej nie został określony termin wykonania rozbiórki, w związku, z czym nie było możliwe dokonywanie zmiany decyzji w tym zakresie. Dodatkowo wypada zaznaczyć, że przepisy prawa nie przewidują i nie przewidywały w czasie, w którym toczyło się omawiane postępowanie, możliwości wskazania terminu wykonania rozbiórki wybudowanego samowolnie obiektu budowlanego.

- 1.10. Zalecenie wstrzymywania, w uzasadnionych przypadkach, postanowieniem prowadzenia robót budowlanych wraz z ustalaniem wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń.

Realizację ww. zalecenia sprawdzono na podstawie wszystkich spraw prowadzonych przez PINB w Piasecznie w trybach wymagających od inwestora przedłożenia w ramach procedury legalizacyjnej lub naprawczej dokumentów potwierdzających, że wykonany obiekt jest zgodny z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³⁴. Wypada zaznaczyć, że zgodnie z przedłożonym podczas kontroli zestawieniem¹³⁵, spraw takich było tylko 4¹³⁶.

Jak wskazano wcześniej w 2 z ww. spraw¹³⁷ PINB w Piasecznie uznał, że obiekty budowlane nie spełniały przesłanek do uruchomienia postępowania legalizacyjnego, co zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami¹³⁸ skutkowało wydaniem nakazu rozbiórki bez wydawania postanowień o wstrzymaniu robót lub nakładających obowiązek przedłożenie dokumentacji niezbędnej do zalegalizowania obiektu.

¹²⁹ PINB.7710.21.GK.2020.SZK.

¹³⁰ PINB.7710.GK.33.2021.MK.

¹³¹ Wymagana na podstawie art. 49g ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego.

¹³² Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹³³ PINB.7740.PI.95.2019.KP.

¹³⁴ Z wyłączeniem jednej sprawy (PINB.7740.PI.78.2019.KP), która była weryfikowana przez organ wyższego stopnia.

¹³⁵ Tabele przekazane przez PINB w Piasecznie przy 2 e-mailach z 21 marca 2022 r.

¹³⁶ PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH, PINB.7740.PI.70.2021.IO, 7740.PR.7.2020.KP.

¹³⁷ PINB.7740.PI.95.2019.KP, PINB.7740.GK.12.2018.ACH.

¹³⁸ Art. 48 ust. 1 i 2 oraz art. 49b ust. 1 i 2 Prawa budowlanego.

W 2 pozostałych sprawach¹³⁹ PINB w Piasecznie wydał postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, jednak w żadnym z nich nie ustalał wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń. W jednej¹⁴⁰ z tych spraw brak takich ustaleń był uzasadniony, ponieważ według zgromadzonych w sprawie dowodów obiekt nie stwarzał zagrożenia życia lub zdrowia ludzi¹⁴¹. Druga sprawa¹⁴² była prowadzona w stanie prawnym, który nie uzależniał konieczności określania wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń od wystąpienia ww. stanów zagrożenia¹⁴³. Zapisy takie nie znalazły się w postanowieniu wstrzymującym roboty, co stanowi uchybienie. W wyjaśnieniach¹⁴⁴ PINB w Piasecznie wskazał, że w tym przypadku (...) nie stwierdził konieczności ustalenia wymagań dot. zabezpieczeń budowy.

Mając na uwadze niewielką liczbę spraw, na podstawie których możliwe było dokonanie ocen w zakresie ww. zalecenia, jak również istotną zmianę przepisów, które nastąpiła po jego wystosowaniu, nie jest celowym dokonywanie oceny jego realizacji.

- 1.11. Zalecenie odstąpienia od wskazywania w postanowieniach o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych wysokości opłaty legalizacyjnej, która zostanie nałożona po przedstawieniu przez inwestora wymaganych dokumentów.

Ustalenia w tym zakresie możliwe były jedynie na podstawie 2 spraw¹⁴⁵, w których jednostka kontrolowana wydała postanowienie o wstrzymaniu robót i które nie były oceniane w procedurze odwoławczej.

W żadnym z nich nie wskazywano wysokości ewentualnej przyszłej opłaty legalizacyjnej, co wskazuje, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące tego zagadnienia.

- 1.12. Zalecenie odstąpienia od wydawania decyzji umarzających w stosunku do spraw, w których wydano decyzje rozstrzygające co do istoty.

Realizacja ww. zalecenia została sprawdzona na próbie 14 spraw¹⁴⁶, w których jednostka kontrolowana wydała decyzję merytoryczną.

Nie wystąpił żaden przypadek, w którym po rozstrzygnięciu sprawy wydawana została decyzja umarzająca postępowanie, co wskazuje, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące tego zagadnienia.

- 1.13. Zalecenie bezzwłocznego i wyczerpującego informowania skarżących o działaniach podjętych w związku z przedstawionymi przez nich zarzutami lub o przyczynach ich niepodjęcia

¹³⁹ PINB.7740.PI.70.2021.IO, PINB.7740.PR.7.2020.KP.

¹⁴⁰ PINB.7740.PI.70.2021.IO.

¹⁴¹ Art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym od 19 września 2020 r.

¹⁴² PINB.7740.PR.7.2020.KP.

¹⁴³ Art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r.

¹⁴⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁴⁵ PINB.7740.PI.70.2021.IO, PINB.7740.PR.7.2020.KP.

¹⁴⁶ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

W ww. zakresie sprawdzeniu poddano 17 spraw¹⁴⁷, które zostały zainicjowane przez osoby niebędące stronami postępowań.

Tylko w 3 z nich¹⁴⁸ podmioty kierujące skargi były informowane przez PINB w Piasecznie o podjętych przez organ działaniach. Przy tym w jednym przypadku¹⁴⁹ podmiot ten w późniejszym czasie wystosował kolejne zapytanie w sprawie, które pozostało już bez odpowiedzi, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁵⁰, że *PINB zajął stanowisko (...) na pierwszy wniosek Wspólnoty (...). Nie odpowiadano już na kolejny wniosek (...) w tej samej sprawie i nie podejmowano dalszych czynności z powodu przeogromnej ilości spraw prowadzonych w tut. organie.*

W pozostałych 13 sprawach¹⁵¹ informacje w ww. zakresie nie były przekazywane na żadnym etapie załatwiania sprawy. Wypada jednak zaznaczyć, że w 2 przypadkach¹⁵² skargi nie zawierały danych pozwalających na przekazanie tego typu informacji. Nieprawidłowość wystąpiła zatem w 11 sprawach¹⁵³. W wyjaśnieniach¹⁵⁴ kierownik jednostki kontrolowanej, co do zasady wskazywał, że wystąpiła ona (...) *ze względu na zwiększoną ilość pilniejszych rozpatrywanych spraw.* W 4 przypadkach¹⁵⁵ wyjaśniono¹⁵⁶ jednak, że PINB w Piasecznie odmówił skarżącej (...) *wszczęcia postępowania na jej wniosek w związku, z czym nie była informowana o podejmowanych działaniach w sprawie.* Odmowa ta wynikała z ustalenia, że skarżąca nie posiadała przymiotu strony w sprawie. Z kolei w innej sprawie¹⁵⁷ kierownik jednostki kontrolowanej

¹⁴⁷ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7740.PR.7.2020.KP, PINB.7701.TA.138.2020.JI, PINB.7740.GK.1.2020.MT (KP), PINB.7701.PI.308.2018.IB, PINB.7749.GK.27.2017.JI, PINB.7701.KS.122.2017.SK/MK, sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479), PINB.7740.TA.3.2019.IB, PINB.7740.LE.22.2019.AO, PINB.7740.TA.9.2020.IB, PINB.7740.PI.18.2020.KP, sprawa bez nadanego znaku (e-mail od osoby fizycznej z 14 stycznia 2022 r., który został zarejestrowany przez PINB w Piasecznie 14 stycznia 2022 r. pod nr 41), PINB.7740.PI.73.2021, PINB.7740.KJ.10.2019.AO, PINB.7740.GK.04.2020.IB.

¹⁴⁸ PINB.7740.PR.7.2020.KP, PINB.7701.PI.308.2018.IB, PINB.7701.KS.122.2017.SK/MK.

¹⁴⁹ PINB.7701.PI.308.2018.IB.

¹⁵⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁵¹ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7701.TA.138.2020.JI, PINB.7740.GK.1.2020.MT (KP), PINB.7749.GK.27.2017.JI, sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479), PINB.7740.TA.3.2019.IB, PINB.7740.LE.22.2019.AO, PINB.7740.TA.9.2020.IB, PINB.7740.PI.18.2020.KP, sprawa bez nadanego znaku (e-mail od osoby fizycznej z 14 stycznia 2022 r., który został zarejestrowany przez PINB w Piasecznie 14 stycznia 2022 r. pod nr 41), PINB.7740.PI.73.2021.

¹⁵² PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7749.GK.27.2017.JI.

¹⁵³ PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7701.TA.138.2020.JI, PINB.7740.GK.1.2020.MT (KP), sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479), PINB.7740.TA.3.2019.IB, PINB.7740.LE.22.2019.AO, PINB.7740.TA.9.2020.IB, PINB.7740.PI.18.2020.KP, sprawa bez nadanego znaku (e-mail od osoby fizycznej z 14 stycznia 2022 r., który został zarejestrowany przez PINB w Piasecznie 14 stycznia 2022 r. pod nr 41), PINB.7740.PI.73.2021.

¹⁵⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁵⁵ PINB.7740.GK.1.2020.MT (KP), PINB.7740.TA.3.2019.IB, PINB.7740.TA.9.2020.IB, PINB.7740.PI.18.2020.KP.

¹⁵⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁵⁷ Sprawa bez nadanego znaku (pismo z Urzędu Gminy Prażmów z 31 sierpnia 2021 r., które zostało zarejestrowane przez PINB w Piasecznie 7 września 2021 r. pod nr 2479).

wskazał¹⁵⁸, że nie posiada (...) *żadnych utrwalonych czynności na piśmie (...)*. Wyjaśnił przy tym, że po przeanalizowaniu sprawy uznano, że nie ma (...) *potrzeby podejmowania czynności przez nadzór budowlany (...)*.

Skutkiem nieprawidłowości było obniżenie zaufania do PINB w Piasecznie, jako organu administracji publicznej.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego bezzwłocznego i wyczerpującego informowania skarżących o działaniach podjętych w związku z przedstawionymi przez nich zarzutami lub o przyczynach ich niepodjęcia.

- 1.14. Zalecenie podejmowania działań, w ramach procedury autoweryfikacji, jedynie w granicach uprawnień wynikających z art. 132 k.p.a.

Realizacja ww. zalecenia została sprawdzona na próbie 15 spraw¹⁵⁹, w których jednostka kontrolowana wydała decyzję administracyjną.

Nie wystąpiły przypadki, w których PINB w Piasecznie stosowałby procedurę autoweryfikacji decyzji przewidzianą w art. 132 k.p.a.

Wobec braku spraw, w których wystąpiłyby nieprawidłowości w zakresie stosowania art. 132 k.p.a., należy uznać, że zalecenie pokontrolne dotyczące tej kwestii zostało wykonane.

- 1.15. Zalecenie podejmowania działań wynikających wprost z przepisów prawa w przypadku braku realizacji obowiązków nałożonych w trybie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego.

Spośród spraw objętych kontrolą tylko w jednej¹⁶⁰ PINB w Piasecznie wydał postanowienie na podstawie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego. Dokument, którego w tym trybie zażądano wpłynął do jednostki kontrolowanej 3 dni po upływie wyznaczonego w ww. postanowieniu terminu.

Należy natomiast zauważyć, że w 3 sprawach¹⁶¹ jednostka kontrolowana wydawała postanowienia na podstawie art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego z 1974 r. Regulacja ta jest w zasadniczych elementach tożsama z art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego, w szczególności w zakresie możliwych sposobów reakcji organu nadzoru budowlanego na przypadki niewykonania obowiązku nałożonego na uczestnika procesu budowlanego. Pozwala to na odniesienie zalecenia pokontrolnego również do tych spraw. Tylko w jednej¹⁶² z nich nałożony obowiązek został wykonany w wyznaczonym terminie. W pozostałych 2¹⁶³ nastąpiło to już po jego upływie. Biorąc jednak pod uwagę, że zwłoka nie przekraczała 19 dni należy stwierdzić, że brak zlecenia wykonania żądanych przez PINB w Piasecznie dokumentów na koszt osoby zobowiązanej do ich dostarczenia nie stanowił nieprawidłowości ani uchybienia.

¹⁵⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁵⁹ PINB.7710.GK.05.2022.IB, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.PI.40.2021.KP, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.33.2021.MK, PINB.7710.GK.36.2021.MK, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7740.8.KJ.2020.MK, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK, PINB.7740.PI.78.2019.KP, PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7740.GK.8.2018.JI.

¹⁶⁰ PINB.7740.GK.13.2019.JI.

¹⁶¹ PINB.7740.KJ.2.2020.KP, PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI.

¹⁶² PINB.7740.KJ.2.2020.KP.

¹⁶³ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7740.GK.13.2019.JI.

Ze względu na brak przypadków, w których konieczne byłoby podjęcie działań, o których mowa w zaleceniu pokontrolnym ocena jego realizacji nie jest możliwa.

Należy na marginesie zaznaczyć, że art. 103 Prawa budowlanego przewiduje jedynie wyłączenie, w określonych przypadkach, stosowania art. 48 Prawa budowlanego. Wyjątek ten nie powinien być interpretowany rozszerzająco i nie daje on podstaw do całkowitego wyłączenia ze stosowania obecnych przepisów¹⁶⁴. W związku z tym za nieprawidłowe należy uznać stosowanie przez PINB w Piasecznie art. 56 Prawa budowlanego z 1974 r. w ww. sprawach. Zagadnienie to nie było jednak objęte zaleceniami pokontrolnymi i błędy w tym zakresie nie mają wpływu na oceny formułowane w ramach niniejszej kontroli.

1.16. Zalecenie doręczania pism pełnomocnikowi ustanowionemu przez stronę.

Realizację zalecenia zbadano na podstawie 5 spraw¹⁶⁵, w których strony działały przez pełnomocników.

Nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień związanych z doręczeniami w zakresie objętym zaleceniem.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące doręczania pism pełnomocnikowi ustanowionemu przez stronę.

Wypada natomiast zauważyć, że w jednej sprawie¹⁶⁶, jednostka kontrolowana uznała za pełnomocnika strony osobę, która nie przedłożyła dokumentu pełnomocnictwa. Jak wskazano w wyjaśnieniach¹⁶⁷ w tej kwestii jednostka kontrolowana kierowała się treścią pisma, które zainicjowało sprawę, a które było podpisane przez osobę podającą się za pełnomocnika.

1.17. Zalecenie załatwiania wniosków o zmianę wydanych w toku postępowania postanowień w formie prawnie przewidzianej.

Realizację zalecenia zbadano na podstawie 5 spraw¹⁶⁸, w których do jednostki kontrolowanej wpływały wnioski o zmianę wydanych przez nią postanowień. Nie wystąpiły przypadki zmiany postanowienia z urzędu.

Wspomniane wnioski dotyczyły każdorazowo wydłużenia terminów na przedłożenie dokumentów wymaganych w procedurach legalizacyjnych. Tylko w jednej sprawie¹⁶⁹ zmiana postanowienia nastąpiło we właściwym dla takiej czynności trybie przewidzianym w k.p.a.¹⁷⁰. W pozostałych 4 przypadkach¹⁷¹ wnioski stron pozostawały bez odpowiedzi ze strony PINB w Piasecznie, a pierwotne postanowienia nie podlegały zmianom. W jednej¹⁷² z tych spraw wniosek o zmianę postanowienia wpłynął jeszcze przed upływem wskazanego

¹⁶⁴ Patrz np. wyrok NSA z 23 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 158/20 (LEX nr 3039203).

¹⁶⁵ PINB.7740.GK.13.2019.JI, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7740.PI.24.2021.JI, PINB.7710.21.GK.2020.SZK, PINB.7740.PI.3.2020.SZK.

¹⁶⁶ PINB.7740.GK.13.2019.JI.

¹⁶⁷ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁶⁸ PINB.7740.GK.8.2018.JI, PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.36.2021.MK.

¹⁶⁹ PINB.7740.GK.8.2018.JI.

¹⁷⁰ Art. 77 § 2 k.p.a.

¹⁷¹ PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.36.2021.MK.

¹⁷² PINB.7710.GK.54.2021.AO.

w nim terminu na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych, a strona ostatecznie przedłożyła wymaganą dokumentację przed upływem pierwotnie wyznaczonego terminu. Brak zmiany postanowienia w takiej sytuacji nie może być uznany za nieprawidłowość czy uchybienie. W pozostałych 3¹⁷³ przypadkach brak reakcji na wnioski stron stanowił nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej w swoich wyjaśnieniach¹⁷⁴ wskazywał na (...) *zwiększoną ilość rozpatrywanych spraw, jak również ograniczenia kadrowe (...) lub nadmiar (...) obowiązków nałożonych przez ustawodawcę w stosunku do liczby pracowników w inspektoracie, która z kolei jest pochodną budżetu organu (...).*

Skutkiem nieprawidłowości było obniżenie zaufania do PINB w Piasecznie, jako organu administracji publicznej.

Wypada przy tym zaznaczyć, że w ww. 4 sprawach¹⁷⁵ jednostka kontrolowana, pomimo niedokonania zmiany wyznaczonego terminu, nie podejmowała czynności, które przepisy prawa przewidują w przypadku nieprzedłożenia dokumentów niezbędnych do legalizacji obiektu budowlanego. Wynika z tego, że wnioski stron były uwzględniane, choć nie znajdowało to odzwierciedlenia w stosownych aktach administracyjnych.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego załatwiania wniosków o zmianę wydanych w toku postępowania postanowień w formie prawnie przewidzianej.

2. Negatywnie ocenia się realizację zaleceń dotyczących działań na podstawie u.p.e.a.

Kontrolą w powyższym zakresie objęto 15 spraw¹⁷⁶. We wszystkich z nich jednostka kontrolowana przesłała zobowiązany upomnienie, z czego w 12 przypadkach¹⁷⁷ czynności tej dokonano w okresie objętym niniejszą kontrolą. W 11 sprawach¹⁷⁸ wystawiony został tytuł wykonawczy, z czego w 9 przypadkach¹⁷⁹ nastąpiło to

¹⁷³ PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.36.2021.MK.

¹⁷⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁷⁵ PINB.7710.GK.54.2021.AO, PINB.7710.GK.58.2021.AO, PINB.7710.KJ.05.2021.SZK/IO, PINB.7710.GK.36.2021.MK.

¹⁷⁶ PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI, PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09, PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH(SZK), PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI, PINB.7740.PR.10.2020.IB.

¹⁷⁷ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH(SZK), PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI, PINB.7740.PR.10.2020.IB.

¹⁷⁸ PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI, PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09, PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

¹⁷⁹ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

w okresie objętym kontrolą. W 7 sprawach¹⁸⁰ PINB w Piasecznie stosował środki egzekucyjne¹⁸¹, z czego w 6 przypadkach¹⁸² miało to miejsce w okresie objętym niniejszą kontrolą. W czasie prowadzenia czynności kontrolnych 9 spraw¹⁸³ pozostawało w toku (nałożony obowiązek nie został wykonany).

Analiza powyższych spraw wykazała, że 3 (75%) spośród 4 zaleceń skierowanych do PINB w Piasecznie w wyniku kontroli z 2016 r. nie zostały zrealizowane, co daje podstawę do sformułowania negatywnej oceny badanego obszaru.

Poniżej przedstawiono szczegóły ustaleń, na których oparto ww. ocenę, w odniesieniu do poszczególnych zaleceń pokontrolnych.

2.1. Zalecenie każdorazowego i niezwłocznego sprawdzania wykonania przez zobowiązanego nałożonych obowiązków na każdym etapie załatwiania sprawy wymagającym takiego działania.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w jednej sprawie¹⁸⁴ jednostka kontrolowana wystosowała upomnienie w odniesieniu do obowiązku niepodlegającego egzekucji w trybie u.p.e.a. W związku z tym, sprawa ta nie podlegała ocenie na gruncie sprawdzanego w niniejszym punkcie zalecenia pokontrolnego.

Weryfikacji stopnia realizacji zalecenia dokonano zatem na podstawie 14 spraw. We wszystkich z nich wystąpiły nieprawidłowości związane z dokonywaniem sprawdzania wykonania przez zobowiązanych nałożonych na nich obowiązków.

W 10 sprawach¹⁸⁵ PINB w Piasecznie podejmował kolejne czynności przewidziane u.p.e.a. bez uprzedniego sprawdzenia, czy nałożone obowiązki pozostają niewykonane, co stanowi nieprawidłowość. Występowała ona zarówno na etapie kierowania do zobowiązanego upomnienia (10 spraw¹⁸⁶), wystawienia

¹⁸⁰ PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI, PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

¹⁸¹ Każdorazowo była to grzywna w celu przymuszenia.

¹⁸² PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI, PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

¹⁸³ PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09, PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI, PINB.7740.PR.10.2020.IB.

¹⁸⁴ PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH(SZK).

¹⁸⁵ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

¹⁸⁶ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

tytułu wykonawczego (6 spraw¹⁸⁷), jak i nałożenia grzywny w celu przymuszenia (5 spraw¹⁸⁸).

Jako przyczyny ww. nieprawidłowości kierownik jednostki kontrolowanej wskazał¹⁸⁹ m.in. (...) *brak wiedzy* (...) oraz (...) *dużą liczbę spraw* (...). Ponadto PINB w Piasecznie wskazywał, że (...) *strona skarżąca informowała, iż zobowiązani nie wykonali* (...) *obowiązku* (...) oraz (...) *zobowiązani informowali, że nie dokonają rozbiórki obiektu* (...).

Biorąc pod uwagę, że w ww. sprawach zobowiązani nie kwestionowali zasadności kolejnych podejmowanych przez jednostkę kontrolowaną czynności nie można stwierdzić, żeby ww. nieprawidłowości wywołały negatywne skutki.

W 6 sprawach¹⁹⁰ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonaniu sprawdzenia wykonania obowiązku ze znaczną zwłoką. Występowała ona na etapach:

- przed wystosowaniem upomnienia (jedna sprawa¹⁹¹, w której sprawdzenia dokonano w terminie przekraczającym 9 miesięcy od daty, w której obowiązek stał się wykonalny);
- po doręczeniu upomnienia (4 sprawy¹⁹², w których sprawdzenia dokonano w terminie od 46 dni do ponad 2 lat i 9 miesięcy¹⁹³);
- po doręczeniu tytułu wykonawczego (jedna sprawa¹⁹⁴, w której sprawdzenia dokonano w terminie przekraczającym 19 miesięcy¹⁹⁵).

Jako przyczyny ww. nieprawidłowości kierownik jednostki kontrolowanej wskazał¹⁹⁶ m.in. (...) *brak wiedzy* (...) oraz (...) *dużą liczbę spraw* (...). Ponadto PINB w Piasecznie w kilku sprawach wskazywał, że (...) *zobowiązani informowali, że nie dokonają rozbiórki obiektu* (...).

Skutkiem ww. nieprawidłowości było wystąpienie długotrwałych okresów, w których jednostka kontrolowana nie posiadała wiedzy, czy nałożone na zobowiązanych obowiązki pozostają niewykonane, a tym samym czy istnieje konieczność podejmowania kolejnych czynności przewidzianych u.p.e.a.

Dodatkowo w 6 sprawach¹⁹⁷ w czasie niniejszej kontroli¹⁹⁸ jednostka kontrolowana pozostawała w trwającej beczynności w zakresie sprawdzenia

¹⁸⁷ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK).

¹⁸⁸ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

¹⁸⁹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁹⁰ PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.PR.10.2020.IB.

¹⁹¹ PINB.7740.PR.10.2020.IB.

¹⁹² PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI).

¹⁹³ W jednej sprawie PINB.7711.TC.P.026.1407.201, termin policzono od 1 sierpnia 2017 r., czyli od początku okresu objętego kontrolą.

¹⁹⁴ PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI.

¹⁹⁵ Licząc od początku okresu objętego kontrolą – 1 sierpnia 2017 r.

¹⁹⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

¹⁹⁷ Na etapie: wystawienia tytułu wykonawczego dla należności pieniężnych: PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI); wysłania tytułu wykonawczego dla

wykonania obowiązków, co stanowi nieprawidłowość. W tych przypadkach od dnia wystąpienia okoliczności¹⁹⁹, które powinny skutkować podjęciem stosownych czynności weryfikacyjnych upłynęło od blisko 4 miesięcy do ponad 4 lat i 7 miesięcy, a PINB w Piasecznie nie podjął wymaganych w tym zakresie działań. W wyjaśnieniach²⁰⁰ jednostka kontrolowana wskazała, że (...) *nie zastosowała kolejnego środka egzekucyjnego (...), w pierwszej sprawie²⁰¹ (...) z uwagi, iż pierwszy środek grzywna w celu przymuszenia nie został skutecznie wyegzekwowany, w kolejnej²⁰² (...) z uwagi, iż musi wystąpić do Poczty Polskiej o zwrotne potwierdzenie odbioru tytułu wykonawczego; w następnym przypadku²⁰³ wskazała (...) na brak informacji o jej wyegzekwowaniu przez US w Piasecznie; w innym²⁰⁴ (...) z powodu ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego.*

Wskutek ww. nieprawidłowości jednostka kontrolowana nie posiada wiedzy, czy nałożone na zobowiązanych obowiązki pozostają niewykonane, a tym samym czy istnieje konieczność podejmowania kolejnych czynności przewidzianych u.p.e.a.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego każdorazowego i niezwłocznego sprawdzania wykonania przez zobowiązanego nałożonych obowiązków na każdym etapie załatwiania sprawy wymagającym takiego działania.

2.2. Zalecenie bezzwłocznego podejmowania czynności przewidzianych przepisami u.p.e.a. w przypadku niewykonania obowiązków oraz wyłącznie do obowiązków podlegających tym przepisom.

W powyższym zakresie sprawdzeniu poddano wszystkie 15 spraw objętych kontrolą.

W jednym przypadku²⁰⁵ jednostka kontrolowana wystosowała upomnienie w odniesieniu do obowiązku uzupełnienia dokumentacji nałożonego na podstawie art. 56 Prawa budowlanego z 1974 r.²⁰⁶, co stanowi nieprawidłowość. Pomijając kwestię wątpliwości w zakresie istnienia podstaw prawnych do wydania postanowienia takiej treści, należy stwierdzić, że w przypadku

należności niepieniężnych: PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI; wystawienia grzywny w celu przymuszenia: PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

¹⁹⁸ Stan na 10 maja 2022 r. (data wpływu informacji do GUNB).

¹⁹⁹ Doręczenie upomnienia (PINB.7740.PR.10.2020.IB), doręczenie tytułu wykonawczego (PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK)), doręczenie postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.LE.44-1.2018.JI).

²⁰⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁰¹ PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09.

²⁰² PINB.7711.TC.P.026.1407.2013.

²⁰³ PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI).

²⁰⁴ PINB.7740.KJ.32.2017.JI.

²⁰⁵ PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH.

²⁰⁶ Terenowy organ administracji państwowej przy wykonywaniu zadań określonych ustawą może żądać od inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego oraz od wykonawcy robót budowlanych lub producenta materiałów budowlanych informacji i udostępnienia dokumentów związanych z prowadzeniem robót, przekazaniem obiektu budowlanego do użytku lub utrzymaniem obiektu, opracowania instrukcji eksploatacyjnej dla obiektu lub jego części, dostarczenia technicznych ekspertyz dotyczących projektu, materiałów, robót, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, oraz określić termin ich dostarczenia.

niewykonania nałożonego obowiązku z pewnością nie miały zastosowania przepisy u.p.e.a.²⁰⁷. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował²⁰⁸, że (...) *kierował się faktem, iż zobowiązani nie wykonali częściowo obowiązku zawartego w postanowieniu PINB w Piasecznie nr 83/2021 z dnia 09.06.2021 r. (...).*

Skutkiem ww. nieprawidłowości jest niewykonanie przez PINB w Piasecznie jednego z podstawowych zadań organu nadzoru budowlanego, tj. doprowadzenia do szybkiego wykonania obowiązków nałożonych na podstawie prawa budowlanego.

Spośród 14 spraw²⁰⁹, w których przepisy u.p.e.a. mogły być zastosowane, tylko w 4²¹⁰ PINB w Piasecznie dokonał niezbędnych ustaleń stanu faktycznego, które wskazywały na zasadność podjęcia czynności przewidzianych u.p.e.a.²¹¹. W 2²¹² z tych 4 spraw wystąpiła nieprawidłowość polegająca na podejmowaniu tych działań ze znaczną zwłoką. W pierwszym przypadku²¹³ PINB w Piasecznie wystawił tytuł wykonawczy po upływie ponad 9 miesięcy od dnia ustalenia, że zobowiązany nie wykonał obowiązku wskazanego w upomnieniu. Natomiast w drugiej sprawie²¹⁴ grzywnę w celu przymuszenia nałożono w terminie 1 miesiąca i 9 dni od daty stwierdzenia, że obowiązek zawarty w tytule wykonawczym nie został zrealizowany.

Skutkiem ww. nieprawidłowości jest niewykonanie przez PINB w Piasecznie jednego z podstawowych zadań organu nadzoru budowlanego, tj. doprowadzenia do szybkiego wykonania obowiązków nałożonych na podstawie prawa budowlanego.

Na podstawie powyższych ustaleń należy stwierdzić, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego bezzwłocznego podejmowania czynności przewidzianych przepisami u.p.e.a. w przypadku niewykonania obowiązków oraz wyłącznie do obowiązków podlegających tym przepisom.

2.3. Zalecenie zawierania w upomnieniach elementów wskazanych przepisami u.p.e.a.

²⁰⁷ Zgodnie z art. 56 ust. 3 Prawa budowlanego z 1974 r. w razie niedostarczenia w wyznaczonym terminie żądanych ekspertyz lub w razie dostarczenia ekspertyz, które niedostatecznie wyjaśniają sprawę będącą przedmiotem ekspertyzy, właściwy terenowy organ administracji państwowej może zlecić wykonanie tych ekspertyz na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu, wykonawcy robót budowlanych albo producenta materiałów budowlanych.

²⁰⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁰⁹ PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH, PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI, PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09, PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI, PINB.7740.PR.10.2020.IB.

²¹⁰ PINB.7740.PR.10.2020.IB, PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI.

²¹¹ Sprawdzenie, czy nałożony obowiązek został wykonany. Ocenę działania jednostki kontrolowanej w tym zakresie zawarto w punkcie 2.1. niniejszego dokumentu.

²¹² PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI.

²¹³ PINB.7711.TC.P.026.1407.2013.

²¹⁴ PINB.AZ.7740.125.Lg.3870.2013.IO/JI.

Realizacja powyższego zalecenia sprawdzona została na próbie 12 spraw²¹⁵, w których PINB w Piasecznie wystosowywał upomnienia w okresie objętym niniejszą kontrolą.

W upomnieniach tych jednostka kontrolowana zawierała wszystkie elementy wymagane u.p.e.a. Jednak w każdym z nich wskazywano dodatkowo, że zobowiązany powinien powiadomić PINB w Piasecznie o wykonaniu obowiązku. Zapis o takiej treści nie znajdował oparcia w przepisach prawa i jego zawarcie w upomnieniach stanowi uchybienie. W wyjaśnieniach²¹⁶ kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że kierował się (...) *tym, iż zamieszczając zapis w przypadku informacji o wykonaniu obowiązku nie wszcznie postępowania egzekucyjnego.*

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego zawierania w upomnieniach elementów wskazanych przepisami u.p.e.a.

2.4. Zalecenie określania właściwych kosztów upomnienia.

W ww. zakresie sprawdzeniu poddano 12 spraw²¹⁷, w których PINB w Piasecznie wystosowywał upomnienia w okresie objętym niniejszą kontrolą.

Tylko w jednej sprawie²¹⁸ wystąpiła nieprawidłowość polegająca na naliczeniu kosztów upomnienia w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. W odpowiedzi na prośbę o wskazanie przyczyn takiego działania kierownik jednostki kontrolowanej wskazał²¹⁹, że określono (...) *błędnie koszty upomnienia (...).*

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące określania właściwych kosztów upomnienia.

3. Negatywnie ocenia się realizację zaleceń dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących oddawania obiektów budowlanych do użytkowania

Do kontroli w ww. zakresie wytypowano 15 spraw²²⁰ rozpoczętych i zakończonych w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 18 marca 2022 r. Analiza tych spraw wykazała, że 3 (60 %) spośród 5 zaleceń dotyczących obszaru oddawania obiektów budowlanych do użytkowania, nie zostały zrealizowane. Ponadto w przypadku jednego zalecenia

²¹⁵ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH(SZK), PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI, PINB.7740.PR.10.2020.IB.

²¹⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²¹⁷ PINB/JP7350/26/Gm/618/07(JI), PINB.7640.IB.Pg.6.2961.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13(JI), PINB.AZ.7740.109-2.PG.1589.2013.RK.IO(JI), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK, PINB.7740.PI.16-3.2017.ACH(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.PI.16-1.2017.ACH(SZK), PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.LE.44-1.2018.JI, PINB.7740.PR.10.2020.IB.

²¹⁸ PINB.7740.PR.9-2.2017.SK/MK.

²¹⁹ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²²⁰ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7710.5.PI.2019.MK, PINB.7710.LE.34.2017.SK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.PI.58.2018.IB, PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.PI.56.2020.SZK, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.PI.05.2020.AO, PINB.7710.31.LE.2020.AO, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

liczba spraw, na podstawie, których możliwe było dokonanie ustaleń była zbyt mała dla sformułowania miarodajnej oceny stopnia jego realizacji. Oznacza to, że PINB w Piasecznie wykonał tylko jedno zalecenie pokontrolne, co daje podstawę do sformułowania negatywnej oceny badanego obszaru.

Poniżej przedstawiono szczegóły ustaleń, na których oparto ww. ocenę, w odniesieniu do poszczególnych zaleceń pokontrolnych.

3.1. Zalecenie każdorazowego zawiadamiania inwestora o terminie obowiązkowej kontroli.

Realizację zalecenia zbadano na podstawie wszystkich 15 spraw²²¹ objętych kontrolą.

W 4²²² sprawach PINB w Piasecznie w ogóle nie przeprowadził obowiązkowej kontroli, co stanowi nieprawidłowość. W jednej z tych spraw²²³ PINB w Piasecznie wyjaśnił²²⁴, że (...) *nie przeprowadził kontroli obowiązkowej z uwagi na kategorię obiektu I budynki mieszkalne jednorodzinne uznano, że decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę zostanie wydana gabinetowo*. Jednocześnie jednak w 2 innych sprawach²²⁵ wskazano²²⁶, że praktyka taka była błędna (...) *gdyż uwzględniano jedynie kategorię obiektu budowlanego (w tym przypadku I kategoria dot. budynków mieszkalnych), która faktycznie nie wymaga kontroli obowiązkowej, nie mniej jednak nie brano pod uwagę innych przesłanek, które zobowiązują do przeprowadzenia takiej kontroli*. Kierownik jednostki kontrolowanej zaznaczył przy tym, że zmienił (...) *tę praktykę po rozmowie z pracownikiem WINB w zupełnie innej kwestii. Obecnie sporządzamy protokoły z kontroli obowiązkowej zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 3*. W ostatniej sprawie²²⁷ PINB w Piasecznie wskazał²²⁸, że w okresie obowiązywania pandemii w związku z art. 31zy1 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 2095) *nie były przeprowadzane kontrole obowiązkowe; chociaż byliśmy na wszystkich budynkach zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1*. Wypada zauważyć, że wbrew tym wyjaśnieniom jednostka kontrolowana przeprowadziła, co najmniej 3 kontrole obowiązkowe²²⁹ w czasie obowiązywania stanu epidemii. Niezależnie jednak od tej kwestii należy podkreślić, że art. 31zy1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²³⁰, przewiduje wyłączenie ze stosowania

²²¹ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7710.5.PI.2019.MK, PINB.7710.LE.34.2017.SK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.PI.58.2018.IB, PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.PI.56.2020.SZK, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.PI.05.2020.AO, PINB.7710.31.LE.2020.AO, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

²²² PINB.7710.PI.05.2020.AO, PINB.7710.5.PI.2019.MK, PINB.7710.LE.34.2017.SK, PINB.7710.PI.56.2020.SZK.

²²³ PINB.7710.5.PI.2019.MK.

²²⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²²⁵ PINB.7710.PI.05.2020.AO, PINB.7710.LE.34.2017.SK.

²²⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²²⁷ PINB.7710.PI.56.2020.SZK.

²²⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²²⁹ PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

²³⁰ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

jedynie art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego. Jeśli po 18 kwietnia 2020 r. inwestor żądał wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a tak było w omawianej sprawie, zastosowanie znajdował art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego, a z nim również przepisy dotyczące przeprowadzenia kontroli obowiązkowej.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było udzielenie pozwolenia na użytkowania obiektu bez dokonania wymaganych ustaleń w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym.

Spośród pozostałych 11 spraw, w 8²³¹ w aktach sprawy brak było potwierdzenia, że inwestorzy byli zawiadamiani o terminie kontroli obowiązkowej. Jak wyjaśnił²³² kierownik jednostki kontrolowanej PINB *zawiadamiał jedynie telefonicznie o terminie kontroli obowiązkowej. Na tą okoliczność nie był sporządzany żaden dokument*. Brak udokumentowania takiej czynności stanowi uchybienie.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego każdorazowego zawiadamiania inwestora o terminie obowiązkowej kontroli.

3.2. Zalecenie niewpisywania uczestniczących w czynnościach pracowników Inspektoratu, którzy nie spełniają ustawowych wymagań w zakresie kontroli obowiązkowych, w części protokołu dotyczącej osób przeprowadzających taką kontrolę.

Realizację zalecenia zbadano na podstawie 8 spraw²³³, w których jednostka kontrolowana sporządziła protokół z kontroli obowiązkowej. Nie stwierdzono wśród nich przypadku, w którym jako osoba, która przeprowadziła kontrolę wskazany był pracownik Inspektoratu nieposiadający uprawnień budowlanych. Należy jednak zaznaczyć, że w jednej²³⁴ z tych spraw protokół z kontroli obowiązkowej był sporządzony na formularzu, który nie przewidywał określenia osób przeprowadzających czynności, a jedynie wskazane obecnych „przedstawicieli organu nadzoru budowlanego”. Kwestia sporządzenia protokołu w formie niezgodnej z obowiązującym wzorem została oceniona w innym punkcie niniejszego dokumentu.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące niewpisywania uczestniczących w czynnościach pracowników Inspektoratu, którzy nie spełniają ustawowych wymagań w zakresie kontroli obowiązkowych, w części protokołu dotyczącej osób przeprowadzających taką kontrolę.

3.3. Zalecenie sporządzania protokołu kontroli obowiązkowej zawierającego wszystkie wymagane elementy oraz ustalenia faktyczne w pełnym zakresie.

²³¹ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.31.LE.2020.AO.

²³² Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²³³ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.PI.58.2018.IB, PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

²³⁴ PINB.7712.KJ.3.2017.IB.

Realizację zalecenia zbadano na podstawie 11 spraw²³⁵, w których jednostka kontrolowana przeprowadziła kontrole obowiązkowe.

W 3 przypadkach²³⁶ w przedłożonych aktach postępowań brak było protokołów z kontroli obowiązkowych. W jednej z tych spraw²³⁷ PINB w Piasecznie wyjaśnił²³⁸, że *w związku z sytuacją w kraju, stanem epidemii pracownicy inspektoratu jeździli mimo wszystko na każdy z oddawanych do użytkowania obiektów, nie sporządzano na tę okoliczność protokołów z kontroli obowiązkowej, pouczenie ustne o konieczności ich sporządzania usłyszałem od MWINB ok. 1,5 roku licząc od marca 2020 r.* Brak utrwalenia ustaleń dokonanych w ramach kontroli obowiązkowej stanowi nieprawidłowość. W odniesieniu do pozostałych 2²³⁹ spraw PINB w Piasecznie poinformował²⁴⁰, że nie wie (...) *co się stało z protokołem, jeśli w zasobach PINB się nie znajdzie zwrócimy się do inwestora o kopię.* Brak w aktach tych spraw kluczowych dowodów stanowiących podstawę do wydania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie również stanowi nieprawidłowość.

Skutkiem ww. nieprawidłowości jest brak możliwości określenia stanu faktycznego w powyższych sprawach w kluczowym aspekcie warunkującym udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu, tj. zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym.

W 8 sprawach²⁴¹ jednostka kontrolowana przedstawiła protokoły z kontroli obowiązkowych. Uchybienia w zakresie ich formy i treści stwierdzono w 4 przypadkach²⁴².

W 2 sprawach²⁴³ protokoły były sporządzone niezgodnie ze wzorem. W jednej z tych spraw²⁴⁴ spowodowało to, że protokół kontroli obowiązkowej nie zawierał niektórych z wymaganych elementów, tj. informacji dotyczącej stosowanych podczas robót wyrobów budowlanych (pkt 8.3. wzoru) oraz informacji czy zostały wykonane wszystkie roboty budowlane objęte pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym, umożliwiające oddanie obiektu do użytkowania (pkt 8.5. wzoru). Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²⁴⁵, że (...) *taka była wówczas praktyka, iż obiekty określone KOB: XVIII, nawet przy udzielaniu częściowego pozwolenia na użytkowanie - nie wymagały przeprowadzenia kontroli obowiązkowej, stąd ustalenia kontrolne zostały utrwalone na zwykłym formularzu*

²³⁵ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.PI.58.2018.IB, PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.31.LE.2020.AO, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

²³⁶ PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.31.LE.2020.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO.

²³⁷ PINB.7710.31.LE.2020.AO.

²³⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²³⁹ PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.GK.24.2018.AO.

²⁴⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁴¹ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.PI.58.2018.IB, PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

²⁴² PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7710.GK.94.2021.JI.

²⁴³ PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.GK.04.2022.SZK.

²⁴⁴ PINB.7712.KJ.3.2017.IB.

²⁴⁵ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

protokołu oględzin obiektu budowlanego. W drugiej sprawie²⁴⁶ niezgodność ze wzorem polegała na sporządzeniu jednego protokołu kontroli obowiązkowej obejmującego ustalenia dotyczące 3 obiektów budowlanych. W obowiązującym w tym czasie wzorze²⁴⁷ znajdowało się pouczenie, z którego wynikało, że dla każdego obiektu budowlanego, objętego wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, dla którego wymagane jest przeprowadzenie obowiązkowej kontroli powinien być sporządzony odrębny protokół. Jak wyjaśnił²⁴⁸ PINB w Piasecznie uchybienie w tym zakresie wystąpiło z niedopatrzenia.

Również w 2 sprawach²⁴⁹ w protokole z kontroli obowiązkowej znalazły się zapisy nieadekwatne do przedmiotu sprawy. W obu wskazano, że spełnione zostały warunki umożliwiające funkcjonowanie obiektu w sytuacji, gdy przystąpienie do użytkowania ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót (pkt 10.7. protokołu), a jednocześnie w innym miejscu (pkt 10.6 protokołu) podano, że wykonane zostały wszystkie roboty budowlane. W jednej z tych spraw²⁵⁰ w protokole kontroli obowiązkowej zamieszczono ponadto zapisy wskazujące, że liczba kondygnacji obiektu (pkt 10.2.1. protokołu), czy też parametry w zakresie geometrii dachu (pkt 10.2.3. protokołu) są zgodne z projektem, podczas gdy kontrola dotyczyła mostu i drogi. W stosunku do pierwszej sprawy²⁵¹ wskazano²⁵², że opisane wyżej zapisy są efektem pomyłki. Natomiast w drugiej sprawie²⁵³ kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²⁵⁴, że *wniosek o pozwolenie na użytkowanie dotyczył części inwestycji, która pierwotnie w decyzji o pozwoleniu na budowę obejmuje większy zakres obiektów budowlanych, nie mniej jednak z formalnego punktu widzenia inwestycja dotycząca budynku mieszkalnego wielorodzinnego G oraz dwóch budynków gospodarczych G8 i G9 stanowi część – w tym przypadku ostatnią część inwestycji, dlatego w protokole zaznaczony został punkt, że wszystkie roboty zostały zrealizowane.* Wypada zaznaczyć, że w pkt 10.6. protokołu kontroli obowiązkowej wskazane jest wprost, że dotyczy on przystąpienia do użytkowania obiektu przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Zatem, jeśli w konkretnej sprawie nie zostały już do wykonania żadne roboty, właściwym jest zaznaczanie pozycji „nie dotyczy”, a nie „warunki zostały spełnione”.

Dodatkowo, w jednej²⁵⁵ z ww. spraw sporządzono protokół kontroli obowiązkowej tylko w jednym egzemplarzu²⁵⁶. PINB w Piasecznie wyjaśnił²⁵⁷, że *protokół sporządzono w 1 egzemplarzu z powodu braku samokopiujących protokołów.*

²⁴⁶ PINB.7710.GK.04.2022.SZK.

²⁴⁷ Załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 15 września 2021 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli (Dz.U. poz. 1719).

²⁴⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁴⁹ PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.GK.04.2022.SZK.

²⁵⁰ PINB.7710.GK.94.2021.JI.

²⁵¹ PINB.7710.GK.94.2021.JI.

²⁵² Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁵³ PINB.7710.GK.04.2022.SZK.

²⁵⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁵⁵ PINB.7710.GK.94.2021.JI.

²⁵⁶ Zgodnie z art. 59d ust. 1 i 1a Prawa budowlanego protokół kontroli obowiązkowej powinien być sporządzony, w co najmniej 2 egzemplarzach.

²⁵⁷ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego sporządzania protokołu kontroli obowiązkowej zawierającego wszystkie wymagane elementy oraz ustalenia faktyczne w pełnym zakresie.

3.4. Zalecenie precyzyjnego wskazywania, o jaki konkretnie dokument inwestor jest obowiązany uzupełnić wniosek o pozwolenie na użytkowanie.

Spośród spraw poddanych kontroli, tylko w jednej²⁵⁸ PINB w Piasecznie wzywał inwestora do uzupełnienia przedłożonej dokumentacji. W wezwaniu tym jednoznacznie i precyzyjnie określono, jakie dokumenty powinny zostać przedstawione celem rozpatrzenia wniosku.

Ze względu na niewielką próbę kontrolną nie jest możliwe dokonanie oceny stopnia realizacji zalecenia pokontrolnego dotyczącego precyzyjnego wskazywania, o jaki konkretnie dokument inwestor jest obowiązany uzupełnić wniosek o pozwolenie na użytkowanie.

Na marginesie, jako że kwestia ta nie jest objęta zaleceniami pokontrolnymi, należy zauważyć, że w ww. sprawie²⁵⁹ błędnie zastosowano art. 64 § 2 k.p.a. wzywając do usunięcia braków o charakterze materialnym²⁶⁰. Dodatkowo wezwanie dotyczyło m.in. przedłożenia projektu budowlanego, co nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa.

3.5. Zalecenie formułowania treści decyzji o pozwoleniu na użytkowanie adekwatnie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego.

Realizację zalecenia zbadano na podstawie 15 spraw²⁶¹, w których jednostka kontrolowana wydawała decyzje w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

W 5 sprawach²⁶² treść decyzji była niezgodna z przedłożonym przez inwestora wnioskiem²⁶³ lub załączoną do niego dokumentacją²⁶⁴, co stanowi nieprawidłowość. Rozbieżności w tym zakresie dotyczyły:

- powierzchni zabudowy budynku (1 sprawa²⁶⁵); z udzielonych wyjaśnień²⁶⁶ wynika, że PINB w Piasecznie w swojej decyzji podał wartość tego parametru zgodnie z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, w którym prawdopodobnie wskutek pomyłki podana została liczba inna niż wskazana w pozostałych przedłożonych przez inwestora dokumentach;

²⁵⁸ PINB.7712.KJ.3.2017.IB.

²⁵⁹ PINB.7712.KJ.3.2017.IB.

²⁶⁰ Wezwano do przedłożenia projektu budowlanego, pierwszego tomu dziennika budowy oraz potwierdzenia odbioru przyłącza elektroenergetycznego.

²⁶¹ PINB.7710.3.KJ.2020.SZK, PINB.7710.5.PI.2019.MK, PINB.7710.LE.34.2017.SK, PINB.7712.KJ.3.2017.IB, PINB.7710.PI.58.2018.IB, PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.PI.56.2020.SZK, PINB.7710.GK.94.2021.JI, PINB.7710.PI.50.2019.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.PI.05.2020.AO, PINB.7710.31.LE.2020.AO, PINB.7710.TA.09.2021.AO.

²⁶² PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.56.2020.SZK, PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.PI.05.2020.AO.

²⁶³ PINB.7710.LE.5.2018.ACH, PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.56.2020.SZK.

²⁶⁴ PINB.7710.GK.04.2022.SZK, PINB.7710.PI.05.2020.AO.

²⁶⁵ PINB.7710.PI.05.2020.AO.

²⁶⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

- kubatury budynku (1 sprawa²⁶⁷); w wyjaśnieniach²⁶⁸ wskazano, że w decyzji dokonano błędnego zapisu, co (...) wynika (...) z pomyłki pisarskiej, która zostanie skorygowana;
- liczby kondygnacji (1 sprawa²⁶⁹); w wyjaśnieniach²⁷⁰ wskazano, że *błędnie określona liczba kondygnacji w decyzji pozwolenia na użytkowanie jest wynikiem pomyłki, która zostanie skorygowana z urzędu*;
- powierzchni użytkowej oddawanych do użytkowania budynków lub ich części (2 sprawy²⁷¹); z udzielonych wyjaśnień²⁷² wynika, że w obu przypadkach PINB w Piasecznie opierał się na danych zamieszczonych w pozwoleniu na budowę, a nie we wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

Należy również zwrócić uwagę na 2 przypadki²⁷³, w których wystąpiły rozbieżności pomiędzy decyzją o pozwoleniu na użytkowanie a pozwoleniem na budowę²⁷⁴ lub decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej²⁷⁵. W obu sprawach²⁷⁶ dotyczyło to działek ewidencyjnych, na których miała być realizowana inwestycja. W wyjaśnieniach²⁷⁷ w odniesieniu do pierwszej sprawy²⁷⁸ wskazano, że rozbieżności te wynikały z (...) *bezmyślnego przepisania działek z decyzji Starosty Piaseczyńskiego. PINB zwrócił na to uwagę obecnie prawidłowo przepisujemy numery działek z decyzji ZRID*. Natomiast w drugiej sprawie²⁷⁹ wyjaśniono²⁸⁰, że *we wniosku inwestor przywołuje działkę o numerze ewidencyjnym [...], na taki numer powołuje się oświadczenie kierownika budowy, opinia sanitarna, protokół ZGK oraz decyzja pozwolenia na budowę pierwotna. W momencie decyzji nr 218/2018 działka nr [...] nie istniała*. Wypada w tym miejscu wskazać, że decyzja Starosty Piaseczyńskiego nr 218/2018 zmieniała pierwotne pozwolenie na budowę właśnie m.in. w zakresie obszaru inwestycji określając, że jest to dz. nr ewid. [...] powstała w wyniku podziału dz. nr ewid. [...]. Mając na uwadze przedstawione przez PINB w Piasecznie wyjaśnienia oraz ustalenia dokonane na podstawie przedłożonych dokumentów należy stwierdzić, że w ww. sprawach jednostka kontrolowana w swojej decyzji błędnie określiła lokalizację inwestycji, co stanowi nieprawidłowość.

Dodatkowo w jednej²⁸¹ sprawie z wydanej przez PINB w Piasecznie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wynika, że kubatura oddawanej do użytkowania części obiektu (parteru) miała taką samą wartość, jak kubatura całego obiektu wskazana w pozwoleniu na budowę. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²⁸², że wskazując kubaturę PINB w Piasecznie działał *zgodnie z wnioskiem*. Na tej podstawie powstają wątpliwości, czy inwestor zrealizował

²⁶⁷ PINB.7710.GK.04.2022.SZK.

²⁶⁸ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁶⁹ PINB.7710.PI.56.2020.SZK.

²⁷⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁷¹ PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.LE.5.2018.ACH.

²⁷² Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁷³ PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.PI.68.2019.AO.

²⁷⁴ PINB.7710.GK.24.2018.AO, PINB.7710.31.LE.2020.AO.

²⁷⁵ PINB.7710.PI.68.2019.AO.

²⁷⁶ PINB.7710.PI.68.2019.AO, PINB.7710.GK.24.2018.AO.

²⁷⁷ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁷⁸ PINB.7710.PI.68.2019.AO.

²⁷⁹ PINB.7710.GK.24.2018.AO.

²⁸⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁸¹ PINB.7710.31.LE.2020.AO.

²⁸² Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

budynek zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym. Kwestia ta powinna zostać rozstrzygnięta w ramach kontroli obowiązkowej, jednak jak wskazano we wcześniejszej części niniejszego dokumentu, protokół z takiej czynności nie został przedstawiony podczas niniejszej kontroli. Na podstawie przedłożonego materiału dowodowego i udzielonych wyjaśnień wypada stwierdzić, że wspomniana wątpliwość pozostaje niewyjaśniona, co stanowi nieprawidłowość.

Skutkiem ww. nieprawidłowości jest, w zależności od okoliczności konkretnych spraw, konieczność dokonania zmiany decyzji, sprostowania występujących w decyzji omyłek lub wystąpienie o weryfikację decyzji w trybie nadzoru.

Również w jednej sprawie²⁸³ w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie została przywołana błędna podstawa prawna, co stanowi uchybienie. PINB w Piasecznie powołał się na art. 55 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, a jak wynika z udzielonych wyjaśnień²⁸⁴ w sprawie nie zachodziły okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. w stosunku do obiektu budowlanego nie prowadzono postępowania legalizacyjnego lub naprawczego, w którym wydana została decyzja nakładająca obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał²⁸⁵, że powyższe uchybienie wystąpiło w wyniku pomyłki.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego formułowania treści decyzji o pozwoleniu na użytkowanie adekwatnie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego.

4. Negatywnie ocenia się realizację zaleceń dotyczących prowadzenia postępowań dotyczących nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych

Zgodnie z przedłożonym przez PINB w Piasecznie zestawieniem²⁸⁶ w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 18 marca 2021 r. jednostka ta prowadziła 4 sprawy²⁸⁷ dotyczące nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych. Kontrolą sprawdzającą objęto wszystkie z nich. Ich analiza wykazała, że żadne spośród 2 zaleceń dotyczących nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych nie zostało zrealizowane. Daje to podstawę do sformułowania negatywnej oceny badanego obszaru. Wypada zaznaczyć, że 2²⁸⁸ spośród ww. 4 spraw były weryfikowane przez organ wyższego stopnia w postępowaniu zażaleniowym. Natomiast ze względu na charakter zagadnień objętych zaleceniami pokontrolnymi nie stanowi to przeszkody dla objęcia ich niniejszą kontrolą.

Poniżej przedstawiono szczegóły ustaleń, na których oparto ww. ocenę, w odniesieniu do poszczególnych zaleceń pokontrolnych.

4.1. Zalecenie niezwłocznego podejmowania działań na każdym etapie załatwiania sprawy z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami, w tym również bezzwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć.

²⁸³ PINB.7710.GK.94.2021.JI.

²⁸⁴ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO

²⁸⁵ Pismo PINB w Piasecznie z 25 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁸⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 6 maja 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁸⁷ PINB.7710.LE.48.2019.SZK, PINB.7710.GK.19.2020.AO, PINB.7710.PR.05.2019.AO, PINB.7653.GK.21.2020.AO.

²⁸⁸ PINB.7710.PR.05.2019.AO, PINB.7710.LE.48.2019.SZK.

Zalecenie sprawdzono na podstawie wszystkich 4 spraw²⁸⁹ dotyczących nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

W 2 sprawach²⁹⁰ jednostka kontrolowana działała ze zwłoką, która stanowi nieprawidłowość. Postanowienia nakładające karę z tytułu nielegalnego użytkowania zostały w tych przypadkach wydane w terminie ponad 3 miesiące²⁹¹ i ponad 6 miesięcy²⁹² od daty stwierdzenia tego faktu. PINB w Piasecznie wyjaśnił²⁹³, w pierwszej sprawie²⁹⁴ że (...) *Zastępca Wójta Gminy Prażmów prosił o czas, ze względu na budżet, który z oczywistych względów nie uwzględniał takich wydatków (...)*. Natomiast w drugiej sprawie²⁹⁵ wskazał, że (...) *Nieuchronność wydania postanowienia była pewna, nie uważaliśmy żeby termin jego wydania miał znaczenie w obliczu codziennej pracy nie do przerobienia w sensownych terminach.*

Skutkiem ww. nieprawidłowości było obniżenie zaufania do PINB w Piasecznie, jako organu administracji publicznej, do którego obowiązków należy działanie na podstawie przepisów prawa, w tym dotyczących szybkości postępowania.

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego niezwłocznego podejmowania działań na każdym etapie załatwiania sprawy z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami, w tym również bezzwłocznego sprawdzania wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć.

Niezależnie od wskazanej powyżej nieprawidłowości w działaniu PINB w Piasecznie stwierdzono odstępstwa od stanu pożądanego i zgodnego z przepisami, które jednak nie dotyczą zaleceń pokontrolnych wystosowanych w 2017 r. Dlatego też na gruncie niniejszej kontroli nie mogą być uznane za nieprawidłowości czy uchybienia. Należy jednak zasygnalizować ich istnienie.

Jedna sprawa²⁹⁶ była przez PINB w Piasecznie prowadzona w niewłaściwej procedurze. Jednostka kontrolowana stosowała w niej przepisy, które w czasie wszczęcia postępowania już nie obowiązywały, tj. art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego. Sprawa została zainicjowana 21 września 2020 r., a wspomniany przepis został uchylony na podstawie art. 1 pkt 45 lit. d ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁹⁷, który wszedł w życie 19 września 2020 r. Od tego dnia procedurę mającą zastosowanie do przypadków nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych określa art. 59i Prawa budowlanego, który wprowadził istotne zmiany w sposobie działania organów nadzoru budowlanego w tych przypadkach.

4.2. Zalecenie zawiadamiania stron o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, na zasadach określonych w przepisach k.p.a. obowiązujących w dniu załatwiania sprawy.

²⁸⁹ PINB.7710.LE.48.2019.SZK, PINB.7710.GK.19.2020.AO, PINB.7710.PR.05.2019.AO, PINB.7653.GK.21.2020.AO.

²⁹⁰ PINB.7710.PR.05.2019.AO, PINB.7653.GK.21.2020.AO.

²⁹¹ PINB.7710.PR.05.2019.AO.

²⁹² PINB.7653.GK.21.2020.AO.

²⁹³ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

²⁹⁴ PINB.7710.PR.05.2019.AO.

²⁹⁵ PINB.7653.GK.21.2020.AO.

²⁹⁶ PINB.7710.GK.19.2020.AO.

²⁹⁷ Dz.U. poz. 471 ze zm.

Realizację zalecenia sprawdzono na podstawie 2 spraw²⁹⁸, które zostały załatwione w terminie przekraczającym miesiąc²⁹⁹. W żadnej z nich jednostka kontrolowana nie zawiadamiała stron o niezakończonym w terminie, co stanowi uchybienie.

Powyższe ustalenie wskazują, że PINB w Piasecznie nie wykonał zalecenia pokontrolnego dotyczącego zawiadamiania stron o każdym przypadku niezakończonym w terminie, na zasadach określonych w przepisach k.p.a. obowiązujących w dniu załatwiania sprawy. Należy zaznaczyć, że chociaż zbadanie tego zagadnienia możliwe było na podstawie tylko 2 spraw, to jednak w obu z nich wystąpiło to samo uchybienie. Pozwala to na stwierdzenie, że brak dokonywania ww. zawiadomień stanowi przyjętą przez jednostkę kontrolowaną praktykę działania.

5. Pozytywnie ocenia się realizację zalecenia dotyczącego przestrzegania przepisów dotyczących ograniczeń w łączeniu funkcji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego z inną działalnością

W zakresie omawianego zalecenia kierownik jednostki kontrolowanej przedstawił następujące wyjaśnienia³⁰⁰: *w czasie pełnienia funkcji PINB w Piasecznie, nie prowadziłem i nie prowadzę dodatkowej działalności o charakterze zarobkowym, nie ubiegałem się o zgodę na jej podjęcie. Uważam jednak, że jest to nie do końca zrozumiały zakaz. Kwestią do ustalenia powinien być obszar prowadzenia działalności – komu przeszkadzałoby prowadzenie działalności gospodarczej poza powiatem w którym pracuję i np. powiatami ościennymi do niego ze względów antykorupcyjnych?*

Należy zaznaczyć, że zakres dopuszczalnej działalności, którą może podejmować osoba pełniąca funkcję powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jak również obowiązki w tym zakresie regulują powszechnie obowiązujące przepisy prawa³⁰¹. W zakresie niniejszej kontroli nie mieści się ocena celowości i prawidłowości przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Pomijając, zatem wątpliwości i zastrzeżenia przedstawione w wyjaśnieniach PINB w Piasecznie, ich część faktograficzna pozwala na stwierdzenie, że zalecenie pokontrolne zostało zrealizowane.

6. Realizacja zalecenia dotyczącego zwiększenia kontroli i nadzoru nad pracownikami Inspektoratu

W ramach realizacji ww. zalecenia pokontrolne PINB w Piasecznie wprowadził wewnętrzne zarządzenie *w sprawie sporządzania sprawozdań kwartalnych dotyczących postępowań administracyjnych prowadzonych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Piasecznie*³⁰². Nakładało ono obowiązek sporządzania wspomnianych sprawozdań na *pracowników merytorycznych* Inspektoratu, tj. referentów, inspektorów budowlanych, starszego inspektora budowlanego oraz archiwisty³⁰³, jak również określało wzór sprawozdania³⁰⁴.

²⁹⁸ PINB.7710.PR.05.2019.AO, PINB.7653.GK.21.2020.AO.

²⁹⁹ Bez odliczenia okresów opóźnień powstałych z przyczyn niezależnych od jednostki kontrolowanej.

³⁰⁰ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

³⁰¹ Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.) oraz ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2022 r., poz. 1110).

³⁰² Zarządzenie PINB w Piasecznie nr 1/19 z 17 stycznia 2019 r., zwane dalej zarządzeniem.

³⁰³ § 1 zarządzenia.

³⁰⁴ Załączniki nr 1 i 2 do zarządzenia.

Pierwsze takie sprawozdania (z 2019 r.) miały obejmować wszystkie sprawy prowadzone do 31 grudnia 2018 r.³⁰⁵.

W udzielonych wyjaśnieniach³⁰⁶ wskazano jednak, że ww. sprawozdania zostały przez pracowników Inspektoratu sporządzone tylko raz, w czasie, kiedy funkcję PINB w Piasecznie pełniła Pani Edyta Frączak. Obecny kierownik jednostki kontrolowanej uznał, że obowiązek ten (...) *generuje (...) za dużo zamieszania i zabiera czasu na kolejne czynności kancelaryjne, którego nie mamy w obecnym stanie kadrowym. Przed wdrożeniem rozwiązania systemowego dla całego inspektoratu opartego o oprogramowanie, nakazałem prowadzenie rejestrów spraw w formie elektronicznej z użyciem dostępnych w inspektoracie na wszystkich stanowiskach pracy programów tj. Microsoft Word i Excel (...). Z końcem grudnia 2021 r. zostało zakupione oprogramowanie (...) kancelaryjne do zarządzania obiegiem dokumentów. Na ten moment jest przygotowywany import danych z rejestrów archiwalnych z różnych formatów do systemu. Oprogramowanie pozwoli mi na bieżąco monitorować pracę pracowników PINB realizujących zadania związane z prowadzeniem spraw. Dopiero wtedy będę mieć realne narzędzie do skutecznego przeglądu stanu poszczególnych postępowań w tym przestrzegania terminów kodeksowych oraz zarządzania zespołem. Wprowadziłem praktykę, polegającą na tym, że każdy wyspecjalizowany pracownik w danej dziedzinie np. egzekucji, ds. statystyki musi mieć za sobą drugą kompetentną osobę, zabieg ten poprawia samokontrolę pracowników i nie powoduje problemów w przypadku nieobecności zwłaszcza długoterminowych. Zastępowalność dotyczy również obsługi interesantów przez kancelarię.*

Przy ocenie realizacji zalecenia pokontrolnego należy mieć na uwadze, jak kształtowały się zasady kontroli i nadzoru nad pracownikami w okresie objętym kontrolą problemową z 2016 r. Ówczesny kierownik jednostki kontrolowanej wskazał wtedy, że (...) *kontrola i nadzór w stosunku do podległych pracowników biorących udział w postępowaniach administracyjnych, w tym egzekucji w administracji oparta jest o umowy o pracę wraz z przyjętymi zakresami obowiązków na każdym stanowisku pracy*³⁰⁷.

Na podstawie powyższych ustaleń można stwierdzić, że PINB w Piasecznie podjął działania zmierzające do realizacji zalecenia pokontrolnego. W Inspektoracie wprowadzone zostały nowe, konkretne rozwiązania w zakresie kontroli i nadzoru nad pracownikami. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że w okresie objętym kontrolą nie obowiązywał jednolity zestaw procedur w tym zakresie. Również w czasie samej kontroli PINB w Piasecznie był w trakcie wprowadzania nowych rozwiązań nadzorczo-kontrolnych. W ramach niniejszej kontroli ocenie podlegają działania dotychczasowe i ich efekty. Wyznacznikiem ich skuteczności może być jedynie poziom realizacji pozostałych zaleceń pokontrolnych omówionych w niniejszym dokumencie. Biorąc pod uwagę, że w ramach kontroli sprawdzającej oceniono negatywnie 4 z 7 badanych obszarów należy uznać, że wprowadzone dotąd zmiany w sposobie sprawowania nadzoru i kontroli nad pracownikami Inspektoratu nie przyniosły oczekiwanych efektów.

³⁰⁵ § 4 zarządzenia.

³⁰⁶ Pisma PINB w Piasecznie z 28 marca 2022 r. (bez znaku) oraz z 6 maja 2022 r. (znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO).

³⁰⁷ Treść wyjaśnień za wystąpieniem pokontrolnym z 11 maja 2017 r., znak: DIK.42.39.2016.

7. Pozytywnie ocenia się realizację zalecenia dotyczącego podjęcia działań w sprawach, w których zespół kontrolerów GUNB w trakcie kontroli w terenie w 2016 r. stwierdził, że obowiązek wynikający z decyzji organu nadzoru budowlanego nie został wykonany lub też brak było możliwości sprawdzenia stopnia wykonania obowiązku, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Ww. zalecenie dotyczyło 3 spraw³⁰⁸, w których PINB w Piasecznie nakładał obowiązki rozbiórki obiektu budowlanego. W ramach kontroli z 2016 r. kontrolerzy GUNB dokonali sprawdzenia wykonania tych obowiązków stwierdzając, że w jednym przypadku³⁰⁹ nie został on wykonany. Natomiast w 2 przypadkach³¹⁰ zespół nie miał możliwości dokonania takiego sprawdzenia ze względu na brak wstępu na nieruchomość. Przy tym zewnętrzny ogląd działki wskazywał na istnienie podstaw do podjęcia działań weryfikujących wykonanie rozbiórki przez PINB w Piasecznie³¹¹.

W każdej z ww. spraw jednostka kontrolowana wszczęła postępowanie egzekucyjne. W 2 z nich³¹² doprowadziło ono do wykonania przez zobowiązanych nakazu rozbiórki. Przy tym wypada zaznaczyć, że w jednej³¹³ z tych spraw czynności egzekucyjne zostały poprzedzone doprowadzeniem do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji umarzającej postępowanie w sprawie samowolnej budowy obiektu. Wniosek do organu wyższego stopnia został jednak skierowany dopiero 28 kwietnia 2020 r., tj. po upływie ponad 3 lat i 10 miesięcy od dnia przeprowadzenia przez kontrolerów GUNB wspomnianej wcześniej inspekcji.

W jednej sprawie³¹⁴ postępowanie egzekucyjne pozostaje nadal w toku³¹⁵. Należy przy tym zaznaczyć, że w jego ramach PINB w Piasecznie nie stosował żadnych środków egzekucyjnych, a jedynie skierował do zobowiązanego tytuł wykonawczy. Nastąpiło to przy tym dopiero 4 lutego 2021 r., tj. po upływie ponad 4 lat i 8 miesięcy od dnia przeprowadzenia przez kontrolerów GUNB wspomnianej na wstępie inspekcji. Natomiast w okresie od 14 maja 2021 r. do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli PINB w Piasecznie nie podejmował żadnych działań w sprawie, co jak wskazano z udzielonych wyjaśnień³¹⁶, wynika z liczby (...) *prowadzonych spraw w urzędzie*. Zwłoka w działaniu i brak faktycznego doprowadzenia do wykonania nakazanej rozbiórki w całości, pomimo upływu ponad 7 lat i 2 miesięcy od dnia, w którym wykonalna stała się decyzja w tej sprawie stanowi nieprawidłowość.

Skutkiem ww. nieprawidłowości jest niewykonanie przez PINB w Piasecznie jednego z podstawowych zadań organu nadzoru budowlanego, tj. doprowadzenia do szybkiego wykonania obowiązków nałożonych na podstawie prawa budowlanego

Powyższe ustalenia wskazują, że PINB w Piasecznie częściowo wykonał zalecenie pokontrolne dotyczące podjęcia działań w sprawach, w których zespół kontrolerów GUNB w trakcie kontroli w terenie w 2016 r. stwierdził, że obowiązek wynikający

³⁰⁸ PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13, PINB.AZ.7740.17.Km.0491.13.RK, PINB.7640.JI.40.Pm.1819.2015.RK.

³⁰⁹ PINB.7640.JI.40.Pm.1819.2015.RK.

³¹⁰ PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13, PINB.AZ.7740.17.Km.0491.13.RK.

³¹¹ Na nieruchomościach widoczne były obiekty, których wymiary nie były możliwe do ustalenia ze względu na brak wstępu na nieruchomość.

³¹² PINB.7640.JI.40.Pm.1819.2015.RK, PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13.

³¹³ PINB.RK.7640.Pm.6.0555.13.

³¹⁴ PINB.AZ.7740.17.Km.0491.13.RK.

³¹⁵ Stan na 18 marca 2022 r.

³¹⁶ Pismo PINB w Piasecznie z 21 kwietnia 2022 r., znak: PINB.7701.PI.75.2022.AO.

z decyzji organu nadzoru budowlanego nie został wykonany lub też brak było możliwości sprawdzenia stopnia wykonania obowiązku.

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

Projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

1. W zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych:
 - a) Prowadzenia rzetelnego i wyczerpującego postępowania wyjaśniającego w każdym przypadku otrzymania informacji o prowadzeniu robót budowlanych z naruszeniem przepisów prawa budowlanego;
 - b) Dokonywanie wyczerpujących ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych istotnych dla określenia właściwego trybu załatwienia sprawy, w tym korzystanie z wszelkich dostępnych dowodów, by materiał dowodowy nie ograniczał się do przesłuchania stron postępowania;
 - c) Niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do załatwienia sprawy na każdym etapie jej rozpatrywania, z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami;
 - d) Zawiadamianie stron o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wyznaczeniem nowego terminu jej załatwienia oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;
 - e) Precyzyjne określanie w treści rozstrzygnięcia, jaki dokument określający zgodności inwestycji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązany ma dostarczyć w ramach postępowania legalizacyjnego;
 - f) Załatwianie w prawie przewidzianej formie wniosków stron o zmianę wydawanych w toku postępowania postanowień;
 - g) Każdorazowe i niezwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z rozstrzygnięć wydanych przez jednostkę kontrolowaną;
 - h) Każdorazowe zawiadamianie skarżących o sposobie załatwienia ich skargi.
2. W zakresie działań podejmowanych na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji:
 - a) Podejmowanie czynności na podstawie u.p.e.a. wyłącznie w stosunku do obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej;
 - b) Każdorazowe i niezwłoczne sprawdzanie wykonania nałożonych obowiązków na każdym etapie sprawy wymagającym takiego działania, a w przypadku

- ustalenia, że obowiązek nie został wykonany, podejmowanie kolejnych czynności przewidzianych przepisami u.p.e.a.;
- c) Odstąpienie od zawierania w upomnieniach zapisów wskazujących, że zobowiązany ma powiadomić jednostkę kontrolowaną o wykonaniu obowiązku;
 - d) Określanie kosztów upomnienia w wysokości zgodnej z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa;
 - e) Sprawdzenie wykonania obowiązków nałożonych w 6 sprawach³¹⁷, w odniesieniu do których, do dnia kontroli, nie podjęto czynności sprawdzających, o ile dotychczas takich działań nie podjęto.
3. W zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących oddawania obiektów budowlanych do użytkowania:
- a) Przeprowadzanie kontroli obowiązkowej w przypadkach, w którym zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa czynność taka jest wymagana;
 - b) Utrwalanie w aktach sprawy zawiadamiania inwestora o terminie kontroli obowiązkowej;
 - c) Dochowywanie należytej staranności przy gromadzeniu materiału dowodowego, mając na uwadze by w akta sprawy odzwierciedlały wszelkie dowody zgromadzone w toku postępowania, w tym protokoły kontroli obowiązkowych;
 - d) Każdorazowe utrwalanie wyników kontroli obowiązkowej w formie protokołu zgodnego z obowiązującym wzorem;
 - e) Rzetelne sporządzanie protokołów kontroli obowiązkowych;
 - f) Sporządzanie protokołów kontroli obowiązkowych w liczbie egzemplarzy wymaganej przez obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa;
 - g) Wnikliwe analizowanie wpływających wniosków o pozwolenie na użytkowanie oraz formułowanie treści decyzji w pełni odzwierciedlającej ustalenia stanu faktycznego, w zakresie lokalizacji inwestycji oraz charakterystycznych parametrów oddawanego do użytkowania obiektu budowlanego;
 - h) Przywoływanie w decyzjach udzielających pozwolenia na użytkowanie podstawy prawnej mającej zastosowanie w załatwianej sprawie.
4. W zakresie prowadzenia postępowań dotyczących nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego:
- a) Niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do załatwiania sprawy na każdym etapie jej rozpatrywania, z zachowaniem terminów przewidzianych przepisami;
 - b) Każdorazowe i niezwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z rozstrzygnięć wydanych przez jednostkę kontrolowaną;
 - c) Zawiadamianie stron o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wyznaczeniem nowego terminu jej załatwienia oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;

³¹⁷ PINB/MC/7355/3/Gm/1569/09), PINB.7740.IB.Lg.11.0219.2015(JI), PINB.7711.TC.P.026.1407.2013, PINB.7740.PI.66.2018.IO(SZK), PINB.7740.KJ.32.2017.JI, PINB.7740.LE.44-1.2018.JI.

5. Zwiększenie nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania w obszarach objętym kontrolą.
6. Podjęcie działań zmierzających do skutecznego wyegzekwowania nakazu rozbiórki wydanego w sprawie znak: PINB.AZ.7740.17.Km.0491.13.RK, o ile obowiązek dotychczas nie został wykonany.

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

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

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

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

Z poważaniem

z upoważnienia

GLÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO
DYREKTOR DEPARTAMENTU INSPEKCJI I KONTROLI BUDOWLANEJ

Arkadiusz Dłużniewski

(dokument podpisany elektronicznie)

Podstawa prawna:

- art. 84b ust. 1 i 4 oraz art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.);
- art. 6 ust. 3 pkt 2, art. 46 oraz art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymuje:

- 1) adresat (ePUAP),
- 2) aa.