

Białystok, dn. 18.11.2025 r.

PODLASKI
WOJEWÓDZKI INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO
15-084 Białystok, ul. E. Orzeszkowej 32

WIK.7731.3.2025.AJ

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, i w związku z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych z niniejszego wystąpienia wyłączono dane osobowe: uczestników procesu budowlanego, osób przeprowadzających kontrolę i pracowników kontrolowanego organu.

Pan
Jarosław Cwalina
Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego w Zambrowie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE¹

Na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane², oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³, kontrolerzy powołani przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadzili w okresie 26.06.2025 r. ÷ 30.09.2025 r. kontrolę problemową Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie.

Kontrolę przeprowadzili:

1. ██████████ – z-ca naczelnika WIK⁴ – kierownik zespołu;
2. ██████████ – główny specjalista ds. orzecznictwa administracyjnego⁵
– członek zespołu.

Przewidywany zakres kontroli działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie obejmował następującą problematykę:

- Przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków (art. 259 § 1 Kpa);
- Udzielania pozwoleń na użytkowanie i przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych;
- Wykonywania funkcji kontrolnych w terenie oraz dokumentowania ustaleń z kontroli;
- Doprowadzania do zgodności z obowiązującymi przepisami samowolnie wykonanych obiektów lub robót budowlanych, terminowość i skuteczność egzekwowania nałożonych obowiązków na uczestników procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych w należyтым stanie techniczno-użytkowym;

¹ sporządzone w oparciu o projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 31.10.2025 r., doręczonego za pośrednictwem systemu e-doręczenia w trybie PURDE Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Zambrowie w dn. 31.10.2025 r. W ustawowym terminie 7 dni roboczych PINB w Zambrowie nie wniósł zastrzeżeń do jego treści.

² Dz.U.2025.418 tj. z dnia 01.04.2025 r.

³ Dz.U.2020.224 tj. z dnia 12.02.2020 r.

⁴ Upoważnienie PWINB nr SOA.057.21.2025.AJ, z dnia 13.06.2025 r.

⁵ Upoważnienie PWINB nr SOA.057.22.2025.MW, z dnia 13.06.2025 r.

- Wykonania wcześniejszych zaleceń pokontrolnych w świetle spraw objętych niniejszą kontrolą.

Kontrolą objęto okres **od dnia 01.01.2023 r. do dnia 31.12.2024 r.**

Obsada etatowa Inspektoratu (na dzień rozpoczęcia kontroli) – 5 osób, z czego 2 pracowników posiada uprawnienia budowlane.

Funkcję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie pełni: mgr inż. Jarosław Cwalina, posiadający uprawnienia budowlane nr 298/88/Os do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno - budowlanej bez ograniczeń, staż pracy 39 lat, w tym w nadzorze budowlanym 35 lat.

Pozostali pracownicy:

- ██████████ – inspektor nadzoru budowlanego, uprawnienia budowlane nr PDL/0013/WBKb/18 do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno – budowlanej bez ograniczeń oraz uprawnienia budowlane nr PDL/0001/PBKb/19 do projektowania w specjalności konstrukcyjno budowlanej bez ograniczeń. Staż pracy 15 lat, w tym w nadzorze budowlanym 5 lat. Pracę w PINB Zambrów zakończyła w dn. 30.06.2025 r.
- ██████████ – inspektor nadzoru budowlanego, brak uprawnień budowlanych. Staż pracy 33 lata, w tym w nadzorze budowlanym 26 lat;
- ██████████ – referent ds. administracyjnych. Staż pracy 8 lat, w tym w nadzorze budowlanym 5 lat.
- ██████████ – księgowa. Staż pracy 51 lat, w tym w nadzorze budowlanym 21 lat.

Podczas nieobecności⁶ w pracy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie – Pana Jarosława Cwaliny do podpisywania decyzji administracyjnych i postanowień, wydawania zaświadczeń, odpowiedzi na skargi i wnioski oraz pism i wystąpień wynikających z realizacji bezpośrednio nadzorowanych zadań upoważniony jest ██████████⁷.

W okresie objętym kontrolą w organie zatrudnione były 2 osoby posiadające uprawnienia budowlane, z czego jedna osoba nie jest już pracownikiem inspektoratu.

W okresie objętym kontrolą w organie upoważnione do nakładania grzywien w drodze mandatów, w trybie art. 93 ustawy Prawo budowlane, są 2 osoby. Jak wynika z przedłożonych przez kierownika jednostki informacji jedna osoba upoważniona do nakładania mandatów, nie posiada uprawnień budowlanych.

1. Ocena ogólna

Pozytywna z uchybieniami⁸

W badanym okresie, zgodnie ze złożoną przez PINB w Zambrowie informacją, kontrolowany organ podjął łącznie **82** rozstrzygnięcia administracyjne (decyzje), w tym

⁶ Urlop, zwolnienie lekarskie, delegacja

⁷ Upoważnienie nr 1/2025 z dnia 14.01.2025 r.

⁸ Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego stosuje 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

wydał 14 decyzji nakazowych, z czego 8 wykonano dobrowolnie – bez wszczynania postępowania egzekucyjnego w administracji, 7 decyzji nakazowych - do dnia zakończenia niniejszej kontroli - nadal pozostaje nie wykonana.

Organ kontrolowany podjął rozstrzygnięcia administracyjne w układzie jak niżej:

Decyzje ¹	Okres										RAZEM				
	2023					2024									
	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Decyzje uchylone / w sędziel w post. nadzwyczajnym/ wstrzymane przez Wojewodę	Pozostało	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Decyzje uchylone/ w sędziel w post. nadzwyczajnym/ wstrzymane przez Wojewodę	Pozostało	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Decyzje uchylone/ w sędziel w post. nadzwyczajnym/ wstrzymane przez Wojewodę	Pozostało
art. 49 ust. 4	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Art. 49e	2	2	0		1	1	1	0	0	0	3	1	0		1
art. 49i ust.1 pkt 1	4	2	0		2	2	2	0	0	0	6	4	0		2
art. 49i ust.1 pkt 2	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Art. 50a	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
art. 51	2	2	0		0	0	0	0	0	0	2	0	0		0
art. 55	25	25	0		0	25	25	0	0	0	50	50	0		0
art. 66 i 67	4	2	0		2	5	3	0	0	2	9	5	0		4
art. 71a	0	0	0		0	2	2	0	0	0	2	2	0		0
Inne decyzje nie wymienione wyżej	7	X				3	X				10	X			
Razem	44	X				38	X				82	X			

W wymienionym na wstępie okresie było: 7 odwołań i 5 zażaleń

Po rozpatrzeniu odwołania/zażalenia	Odwołań	Zażaleń
utrzymano w mocy	5	4
uchylono w całości i wydano nowe rozstrzygnięcie	1	0
uchylono w części i wydano nowe rozstrzygnięcie	0	0
uchylono w całości i przekazano do ponownego rozpatrzenia	0	1
uchylono w całości i umorzono postępowanie pierwszej instancji	1	0
umorzono postępowanie odwoławcze	0	0

W okresie objętym kontrolą, w związku z dokonanymi rozstrzygnięciami, do organu kontrolowanego wpłynęło 7 odwołań i 5 zażaleń, z czego 5 decyzji i 4 postanowienia organ II instancji utrzymał w mocy, w pozostałych sprawach rozstrzygnięcia organu powiatowego zostały:

- uchylone w całości lub w części i wydane zostało nowe rozstrzygnięcie (1 decyzja),
- uchylone w całości i przekazane do ponownego rozpatrzenia (1 postanowienie),
- uchylono w całości i umorzono postępowanie pierwszej instancji.

Z powyższego zestawienia wynika, że zaledwie 15% rozstrzygnięć PINB w Zambrowie zostało zaskarżonych do organu II instancji, z czego 25 % wniesionych zaskarżeń zostało uznanych za zasadne.

Z przedłożonej przez PINB w Zambrowie informacji nr 7 w zakresie działalności inspekcyjno-kontrolnej, w okresie objętym kontrolą organ powiatowy przeprowadził łącznie **237** kontroli w tym **17** kontroli z własnej inicjatywy w układzie jak niżej:

Lp.	Ilość przeprowadzonych kontroli	2023	2024	Razem
1.	obiektów budowlanych w budowie	70	60	130
2.	obiektów budowlanych w użytkowaniu	20	20	40
3.	z poz. 1 i 2 kontrole z własnej inicjatywy	5	12	17
4.	obowiązkowych	25	25	50
5.	na potrzeby przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania	0	0	0
6.	dotyczących instalacji gazowych i wentylacyjnych	0	0	0

W trakcie wykonywania funkcji kontrolnych na terenie powiatu zambrowskiego upoważnieni pracownicy⁹ organu nadzoru budowlanego w 2023 r. nałożyli 4 mandaty karne na łączną kwotę 1600 zł. Mandaty wystawiono na podstawie ujawnionego wykroczenia z art. 93 pkt 1 i pkt 8 Prawa budowlanego. W 2024 r. brak było nałożonych mandatów karnych.

W kontrolowanym organie, w okresie objętym niniejszą kontrolą, zaewidencjonowanych było **843** sprawy stanowiące przedmiot kontroli (82 decyzji + 21 skarg + 237 kontroli + 503 zakończeń budowy).

Losowa próba kontrolna to **73** losowo wybrane sprawy, co stanowi **8,7%** skontrolowanych spraw z poszczególnych tematów kontroli¹⁰.

Wymienioną wyżej ocenę ogólną – pozytywną z uchybieniami oparto na kryteriach j/n:

Ocena częściowa pozytywna	→ 4,0 pkt
Ocena częściowa pozytywna z uchybieniami	→ 3,0 pkt
Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami	→ 2,0 pkt
Ocena częściowa negatywna	→ 1,0 pkt

Z ocen częściowych wynika że:

Ocen pozytywnych	było 0	x 4	= 0 pkt
Ocen poz. z uchybieniami	było 5	x 3	= 15 pkt
Ocen poz. z nieprawidłowościami	było 2	x 2	= 3 pkt
Ocen negatywnych	było 0	x 1	= 0 pkt
	$\Sigma =$	18 : 7	= 2,57

⁹zgodnie z **informacją nr 4** złożoną przez kierownika jednostki następujące osoby zostały upoważnione do nakładania grzywn w drodze mandatu:

- Jarosław Cwalina,

- ██████████

¹⁰ Procentowa wielkość próby kontrolnej jest zgodna z planem kontroli, mieści się w przedziale 2% ÷ 20%.

Ocena ogólna: pozytywna z uchybieniami (przedział 2,5 - 3,5 pkt).

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

Uwagi i wnioski.

- Z poddanych szczegółowej analizie akt spraw wynika, że w okresie objętym kontrolą zarówno działalność orzecznicza w zakresie udzielania pozwoleń na użytkowanie, jak też czynności administracyjne związane z zawiadomieniem organu o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania, realizowane były z zachowaniem podstawowych standardów i obowiązujących procedur;
- Działalność inspekcyjna organu prowadzona była zgodnie z planem oraz w odpowiedzi na zgłoszenia i interwencje obywateli, z uwagą, że dokumentacja protokolarna w zakresie zgodności z wymogami formalnymi wymaga większej rzetelności,
- Organ realizował cele statutowe, wynikające z przepisów ustawy Prawo budowlane, jednakże stwierdzone podczas niniejszej kontroli błędy ograniczały progres organu w zakresie skuteczności nadzoru budowlanego,
- Kontrolowany organ na ogół prawidłowo podejmował działania zmierzające do ustalenia istniejącego stanu faktycznego i prawnego spraw skargowych, jak też spraw zakończonych rozstrzygnięciem administracyjnym, mających na celu doprowadzenie do zgodności z przepisami samowolnie wykonanych robót budowlanych;
- W prowadzonych sprawach prawidłowo określano stronę postępowania i zapewniano czynny udział w postępowaniu;
- Upoważnienie do nakładania kary grzywny w drodze mandatu posiadała osoba nie legitymująca się uprawnieniami budowlanymi, ujawniona sytuacja została naprawiona w trakcie niniejszej kontroli;
- Współpraca kontrolowanego organu nadzoru budowlanego z organem administracji architektoniczno-budowlanej w świetle poddanych kontroli akt spraw była poprawna, jednakże w badanym okresie nie było wspólnych czynności inspekcyjnych i kontrolnych w terenie;
- Kontrolowany organ nadzoru budowlanego zapewnił dobrą współpracę w przeprowadzeniu czynności kontrolnych¹¹.

¹¹ Kontrolowany organ w należyty sposób podjął współpracę udostępniając, losowo wybrane sprawy i udzielając ustnie niezbędnych wyjaśnień.

Zestawienie spraw objętych przedmiotową kontrolą:

2 . Skargi		
PINB.5140.K.2023.AJ	PINB.5140.K.2024.AJ	PINB.5140.K.1.2024.AJ
PINB.5140.7.2023.AJ	PINB.5140.8.2023.AJ	PINB.5143.K.2024.AB
PINB.5140.K.2025.AJ		
3 . Decyzje pozwolenia na użytkowanie		
PINB.7353.5.2023	PINB.5121.24.2023	PINB.5121.1.2024
PINB.5121.7.2024	PINB.5121.4.2024	PINB.5121.5.2024
PINB.5121.13.2023	PINB.5121.14.2023	PINB.7353.11.2023
PINB.7353.8.2023	PINB.7353.16.2023	PINB.5121.13.2024
PINB.5121.16.2024	PINB.5121.19.2024	
4 . Zawiadomienia o zakończeniu budowy		
1570/2023	3279/2023	1565/2023
3976/2023	827/2023	3597/2023
176/2023	3647/2023	3677/2023
3715/2023	3716/2023	3728/2023
4152/2024	4181/2024	191/2024
3849/2024	3874/2024	4145/2024
1658/2024	4371/2024	849/2024
4085/2024		
5 . Kontrole w użytkowaniu		
8/2023	7/2023	6/2023
5/2023	1/2023	15/2023
13/2023	1/2024	5/2024
3/2024	4/2024	7/2024
6 . Kontrole budowy		
17/2024	20/2024	24/2023
25/2023	26/2023	27/2023
28/2023	31/2024	22/2024
14/2024	4/2024	40/2024
7 . Postępowania naprawcze		
PINB.5141.4.2023.AJ	PINB.5141.1.5.2023.AJ	PINB.7355.4.2023.AJ
PINB.5141.1.2024.AB	PINB.5140.1.2024.AJ	PINB.5140.2.2024.AJ
PINB.5141.3.2024.AJ	PINB.5141.1.2024.AJ	PINB.5141.2.2024.AJ

2. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (art. 259 § 1 Kpa)

Oc – Pozytywna z nieprawidłowościami

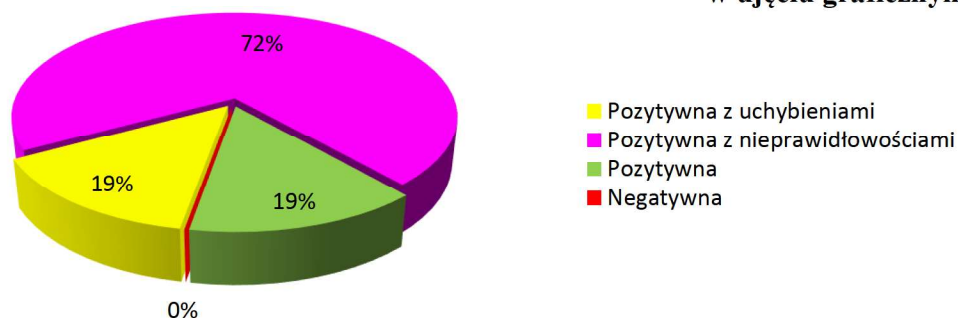
Z informacji kontrolowanego organu¹² wynika, że w okresie objętym niniejszą kontrolą do PINB w Zambrowie wpłynęło **21** skarg. W 16 przypadkach uznano skargi za zasadne i wszczęto postępowania administracyjne po jej rozpoznaniu. W żadnym z przypadków organ nie przekazał skargi na podstawie art. 231 Kpa. Bezpośrednio po rozpoznaniu i

¹² Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych - informacja nr 3.

uznaniu, że wniesiona skarga jest zasadna, organ wszczynał postępowanie administracyjne w trybie art. 61 § 4 Kpa.

Przeanalizowano 7 spraw kwalifikowanych w jednostce kontrolowanej jako skargi. W 1 przypadku przeprowadzone postępowanie skargowe oceniono pozytywnie, w 1 przypadku ocena była pozytywna z uchybieniami, 5 spraw skargowych oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, żadnej sprawy nie oceniono negatywnie.

Ocena częściowa sposobu załatwiania spraw skargowych w ujęciu graficznym



Ocenę częściową w kwestii wymogów formalnych rozpatrywania skarg i wniosków, uzasadniają poniżej stwierdzone uchybienia:

1. Udzielona odpowiedź na skargę nie wypełnia wymagań art. 238 § 1 Kpa. Brak jednoznacznego wskazania czy skarga została uznana za zasadną czy niezasadną. Przeprowadzone postępowanie skargowe, jak też udzielona odpowiedź na skargę, nie wyjaśniały istoty sprawy¹³;
2. W udzielonej odpowiedzi na skargę brak było pouczenia o treści art. 239 Kpa¹⁴;
3. Pisma/wnioski do innych organów administracji publicznej, władzy publicznej bądź jednostek organizacyjnych, nie powinny być załatwiane w trybie skargowym¹⁵;
4. Brak wykazania w protokole kontroli, że pracownik organu przeprowadzający czynności kontrolne posiadał uprawnienia budowlane. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i ust. 7 ustawy Prawo budowlane przeprowadzenie kontroli obiektu budowlanego jest wykonywaniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, którą wykonywać mogą tylko osoby posiadające uprawnienia budowlane, stąd w protokole kontroli/ogłędzin należy taką informację zawrzeć¹⁶;
5. W aktach brak odpowiedzi udzielonej bezpośrednio skarżącemu - pismo informacyjne do właściciela terenu zawierające ustalenia organu odnośnie dat powstania obiektów, a także informacja o warunkach i możliwości wszczęcia

¹³ PINB.5140.K.2023.AJ, PINB.5140.K.2024.AJ, PINB.5140.K.1.2024.AJ, PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ, PINB.5143.K.2024.AB, PINB.5140.K.2025.AJ.

¹⁴ PINB.5140.K.2023.AJ, PINB.5140.K.2024.AJ, PINB.5140.K.1.2024.AJ, PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ, PINB.5143.K.2024.AB, PINB.5140.K.2025.AJ.

¹⁵ PINB.5140.K.2023.AJ, PINB.5140.K.2024.AJ, PINB.5140.K.1.2024.AJ, PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ, PINB.5143.K.2024.AB.

¹⁶ PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ.

- uproszczonego postępowania legalizacyjnego, nie stanowi zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia skargi oraz nie odnosi się do treści wniesionej skargi¹⁷;
6. Nietrzymanie terminów ustawowych załatwienia skargi, określonych w art. 237 § 1 i art. 35 § 3 Kpa¹⁸;
 7. Nieterminowość załatwienia sprawy, co narusza art. 12 Kpa, stanowiący iż organy winny działać w sprawach wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia¹⁹;
 8. Brak monitów na nieudzielenie odpowiedzi ze Starostwa Powiatowego. Wysyłanie kolejnych zapytań następowało bez nawiązania do wcześniejszych pism²⁰;
 9. Niedostatecznie wyjaśniono sprawę: zbyt ogólne określenie przedmiotu postępowania; z akt sprawy nie wynika, który z budynków, istniejących na działce, był przedmiotem skargi, brak dokumentacji fotograficznej, obrazującej przedmiot sprawy, sporządzony opis w protokole kontroli i odręczny szkic nie dają wyobrażenia o stanie wizualnym i technicznym obiektu, jak również usytuowaniu obiektu względem innych obiektów na działce²¹;
 10. Organ błędnie procedował sprawę skargową, włączając w to postępowanie elementy postępowania administracyjnego. W konsekwencji sprawa skargowa nie była załatwiona zgodnie z procedurą skargową, tj. brak rozpoznania sprawy i udzielenia odpowiedzi skarżącemu w ciągu miesiąca ze wskazaniem zasadności lub nie wniesionej skargi. Zamiast tego organ wszczął postępowanie, a po 1,5 roku od wszczęcia postępowania PINB wysłał pismo do inwestora informując o możliwości złożenia wniosku o legalizację uproszczoną. Brak odpowiedzi skarżącemu, czy adnotacji do akt sprawy o sposobie załatwienia rozpoznawanej skargi²²;
 11. Brak metryki i wykazu akt sprawy narusza przepis art. 66a § 1-3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami.

Ocenę pozytywną z nieprawidłowościami oparto na analizie akt spraw kontrolowanego organu, wskazanych w pkt 1 oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie, złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, stosownie do uregulowań zawartych w art. 258 § 1 pkt 3 Kpa, sprawuje nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. Mając na względzie działania zmierzające do przeciwdziałania przyczynom skarg, podnoszenia zaufania do organów nadzoru

¹⁷ PINB.5140.K.2023.AJ, PINB.5140.K.2024.AJ, PINB.5140.K.1.2024.AJ, PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ.

¹⁸ PINB.5140.K.2023.AJ, PINB.5140.K.2024.AJ, PINB.5140.K.1.2024.AJ, PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ.

¹⁹ PINB.5140.8.2023.AJ,

²⁰ PINB.5140.K.2023.AJ, PINB.5140.K.2024.AJ, PINB.5140.K.1.2024.AJ, PINB.5140.7.2023.AJ, PINB.5140.8.2023.AJ.

²¹ PINB.5140.8.2023.AJ.

²² PINB.5140.8.2023.AJ,

budowlanego poprzez wdrażanie zasady bezstronności i równego traktowania w niniejszym postępowaniu kontrolnym, problematykę tę poddano badaniu.

Zapisy pisemnej informacji złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych (informacja nr 3) ujawniły, że kontrolowany organ nie dopełniał obowiązku zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy skargowej uznanej za zasadną, co w konsekwencji naruszało art. 237 § 3 i art. 238 § 1 Kpa. Brak jest normy prawnej, która zwalniałaby organ z obowiązku udzielenia odpowiedzi skarżącemu na wniesioną skargę zasadną, z uwagi na wszczęcie postępowania w skarżonej sprawie. Ustawodawca w żaden sposób nie uzależnia obowiązku dokonania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi od tego czy była ona zasadna, czy też nie. Udzielenie odpowiedzi jest obligatoryjne - art. 237 § 3 Kpa: *O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.*

Załatwienie sprawy skargowej winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 Kpa), zaś sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, o czym stanowi art. 35 § 3 Kpa. Naruszenia w tym zakresie mogą narazić organ na zarzut niedochowywania ustawowych terminów.

Ujawniono brak zastosowania przez organ przepisu art. 233 Kpa²³. Przepis ten jest istotny w sprawach, w których wniesione zarzuty skargi, po przeprowadzeniu postępowania skargowego, okazały się zasadne.

c) Uwagi i wnioski

Art. 238 § 1 Kpa stanowi, że zawiadomienie skarżącego o odmownym sposobie załatwienia skargi powinno zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. W związku z tym rozpoznanie skargi winno być poprzedzone prawidłowo sporządzoną dokumentacją z ustaleń²⁴ w miejscu istnienia przedmiotu postępowania skargowego. W treści udzielonej odpowiedzi organ zobowiązany jest określić czy skarga jest zasadna, czy nie. Odpowiedź skarżącemu nie powinna zawierać stwierdzeń o charakterze rozstrzygnięcia administracyjnego ani pouczenia o brzmieniu przepisów prawa, ale odnosić się do treści wnoszonych zarzutów. Niedostateczne wyjaśnienie meritum sprawy, rodzi poczucie niesprawiedliwości u skarżącego i generuje wnoszenie kolejnych skarg, dlatego też udzielona odpowiedź powinna być poprzedzona jednoznacznym wyjaśnieniem przedmiotu skargi.

Spisane i udokumentowane w protokole kontroli ustalenia pracownika organu posiadającego stosowne uprawnienia budowlane, stanowią podstawę udzielenia odpowiedzi na wnoszone skargi obywateli, jak też, w razie konieczności, podstawę podjęcia dalszych działań. Kompletny protokół kontroli będzie miał załączoną dokumentację fotograficzną i szkic, a ustalenia w nim zawarte będą jednoznacznie wskazywać, czy sprawa wymaga podjęcia przez organ działań ustawowych. Tak

²³ Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę – art. 233 Kpa.

²⁴ Protokół kontroli w trybie Prawa budowlanego

sporządzony protokół nie będzie rodzić żadnych wątpliwości co do ustaleń w nim zawartych.

W sytuacji konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego zarezerwowanego dla postępowań merytorycznych wskazuje się na zasadność wcześniejszego wszczęcia sprawy z urzędu, zamiast narażania się na zarzut nieterminowego załatwiania spraw skargowych. Kolejną kwestią jest odnotowanie przeprowadzonych postępowań bez ich merytorycznego bądź formalnego zakończenia, co jest niedopuszczalne zarówno w postępowaniu skargowym, jak i administracyjnym.

Każda sprawa skargowa winna zostać opatrzona wykazem akt sprawy oraz metryką. Praktyka przeciwna narusza przepis art. 66a § 1-3 Kpa, w myśl którego metryka sprawy wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. W treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności.

Przyczynami ujawnionych uchybień i nieprawidłowości były utrwalone sposoby postępowania, nie dość wnikliwa analiza materiału dowodowego, jak również to, że znaczna większość rozpoznawanych spraw wymagała ustaleń i ocen w terenie, a w organie występuje mała obsada, zwłaszcza osób posiadających uprawnienia budowlane.

Dalsza praca organu wymaga większego zaangażowania, terminowości, większej wnikliwości i staranności w procedowaniu wnoszonych skarg obywateli.

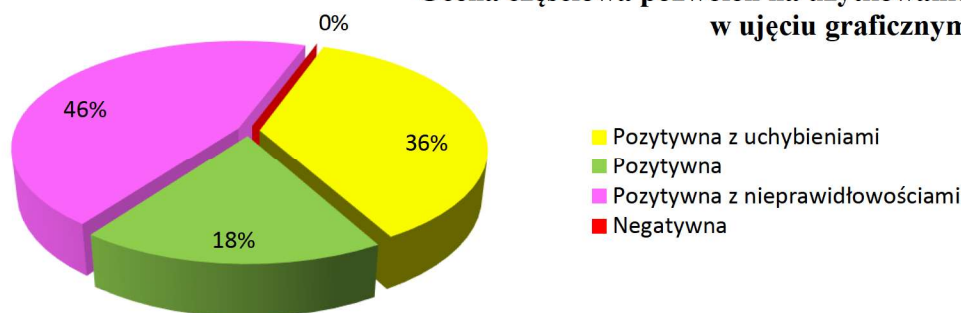
3. Ocena częściowa [Oc] w zakresie udzielania pozwoleń na użytkowanie

Oc – Pozytywna z uchybieniami

Z informacji kontrolowanego organu²⁵ wynika, że w okresie objętym kontrolą organ wydał **50** decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kontrolerzy przeanalizowali **14** spraw zakończonych w/w decyzją. W **3** przypadkach ocena była pozytywna, w **5** przypadkach ocena była pozytywna z uchybieniami, **6** spraw oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

²⁵ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych

Ocena częściowa pozwoleń na użytkowanie w ujęciu graficznym



Dokonując w/w oceny brano pod uwagę poprawność prowadzonych postępowań, legalność czynności administracyjnych oraz podejmowanych działań. Sprawdzano czy do osiągnięcia celów²⁶ zastosowano optymalne metody i środki. Analiza postępowań administracyjnych, zakończonych w kontrolowanym organie ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, ujawniła następujące uchybienia, a także nieprawidłowości:

1. Przyjęty przez organ wniosek o pozwolenie na użytkowanie kierowany był do urzędu, a nie do organu, we wniosku brak było jednoznacznego wskazania czy realizacja inwestycji nastąpiła na podstawie decyzji, czy zgłoszenia, wniosek zawierał wyrażenie zgody na korespondencję elektroniczną, co obligowało organ do elektronicznej korespondencji z inwestorem, jednakże w przedmiotowej sprawie organ działał tradycyjnie – wydawał pisma i decyzje w formie pisemnej; brak daty podpisania wniosku przez inwestora (odpowiednio do sprawy)²⁷;
2. Określony we wniosku przedmiot postępowania tj. obiekt budowlany, powinien mieć oparcie w definicji ustawy Prawo budowlane i przepisach kolejnych; niedopuszczalne jest procedowanie wniosku w sprawie *strefy przeładunkowej*, określenie to nie ma bowiem oparcia w katalogu obiektów budowlanych, o którym mowa w art. 3 Prawa budowlanego ani też w załączniku do ustawy, zawierającym określenie kategorii obiektów budowlanych²⁸;
3. Przyjęty wniosek dotyczył budynku produkcyjnego – bez informacji o infrastrukturze obiektu, natomiast przedmiotem pozwolenia na użytkowanie był już obiekt wraz z infrastrukturą – nie wyjaśniono w/w niezgodności²⁹;
4. Pismo potwierdzające zwrot inwestorowi dokumentów, wyszczególnionych w art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego, nie spełniało w/w przepisu z uwagi na niedochowanie określonego w ustawie czasu na ich zwrot (tj. brak zakończonej

²⁶ Celem postępowań o pozwoleniu na użytkowanie w głównej mierze jest wydanie decyzji zezwalającej na legalne rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego poprzedzone stwierdzeniem: braku zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi; spełnieniem przepisów warunków technicznych, stwierdzenie zgodności z projektem budowlanym oraz warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę.

²⁷ PINB.7353.5.2023, PINB.5121.24.2023, PINB.5121.1.2024, PINB.5121.7.2024, PINB.7353.8.2023, PINB.5121.16.1.2024.

²⁸ PINB.5121.7.2024

²⁹ PINB.5121.1.2024

- procedury administracyjnej). Ponadto pismo nie zawierało pieczęci organu oraz podpisu osoby dokonującej w/w czynności (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw);
5. W aktach sprawy znajdowały się oryginały map poinwentaryzacyjnych, protokołów badań i sprawdzeń. Brak zwrotu w/w dokumentów inwestorowi stoi w sprzeczności z art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego (dotyczy większości skontrolowanych spraw);
 6. Oświadczenie o zapoznaniu się z aktami sprawy (art. 10 Kpa.) nie zawierało pieczęci organu oraz podpisu pracownika organu, który dokonał w/w czynności³⁰;
 7. Przyjęto wniosek, w którym analiza PZT i mapy poinwentaryzacyjnej wykazała, że zrealizowane zagospodarowanie zawierało szereg zmian nieistotnych, które nie zostały wskazane w oświadczeniu kierownika budowy, jak również nie dołączono do wniosku udokumentowanych zmian w sposób, o jakim mowa w art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego – brak wyjaśnień ze strony organu³¹;
 8. Kwalifikacja zmian nieistotnych od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu arch-bud. (art. 36a ust. 6 Pb.) jest obowiązkiem projektanta, a nie inspektora nadzoru inwestorskiego³²;
 9. Brak wykazania we wniosku legalności przyłącza wodociągowego (zgłoszenie do ab lub gestora sieci), które zostało zrealizowane wg odrębnego opracowania, tj. innego niż uzyskane pozwolenie na budowę. W sytuacji gdy zrealizowane przyłącza nie były objęte pozwoleniem na budowę (zgodnie z zatwierdzonym PZT ich realizacja miała nastąpić *wg odrębnych opracowań*), inwestor miał obowiązek przedłożyć dokument potwierdzający legalność dokonanej budowy przyłączy z uwagi na art. 29 ust. 1 pkt 23 i art. 29a ustawy Prawo budowlane – organ nie badał czy inwestor dopełnił w/w formalności i uzyskał zezwolenie gestorów sieci na realizację przyłączy lub czy zgłosił budowę przyłączy do organu ab³³;
 10. Brak przedłożonego do akt sprawy projektu technicznego, co narusza art. 57 ust. 1 pkt 1a) Prawa budowlanego³⁴;
 11. Organ przyjął PT, który:
 - nie zawierał części branży konstrukcyjnej lub doziemnej instalacji wodnej lub sanitarnej, czy rozwiązań projektowych zbiornika na ścieki, co naruszało art. 34 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego oraz § 23 i § 24 Rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego,
 - nie uwzględniał wprowadzonych odstępstw nieistotnych od zatwierdzonego projektu wprowadzonych przez projektanta,

³⁰ PINB.5121.7.2024

³¹ PINB.7353.5.2023.

³² PINB.5121.14.2023.

³³ PINB.5121.1.2024.

³⁴ PINB.5121.1.2024, PINB.5121.24.2023.

- nie zawierał w uzgodnień rzeczoznawców p.poż. zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 oraz ust. 3c Prawa budowlanego,
 - nie zawierał daty jego sporządzenia - istotnej z uwagi na złożone oświadczenie o sporządzeniu PT przy zawiadomieniu o rozpoczęciu robót budowlanych, organ nie wyjaśnił w/w braków, a zaniechania projektanta nie wypełniającego swoich ustawowych obowiązków nie miały dalszych konsekwencji w działaniu organu³⁵;
12. Złożone oświadczenie kierownika budowy było niepełne, zawierało błędnie określony lub nieprecyzyjnie określony przedmiot zrealizowanej inwestycji (np. modernizacja systemu ogrzewania budynków użyteczności publicznej należących do Gminy), brak wypełnienia poszczególnych części oświadczenia – na formularzu oświadczenia brak informacji dot.: 1) robót budowlanych pozostałych do wykonania, 2) czy nie zachodzi/zachodzi potrzeba wykonania prób i poprawek oraz 3) czy doprowadzono do należytego stanu i porządku teren budowy – powyższe braki naruszały art. 57 ust. 1 pkt 2 lit a i b oraz ust. 2 Prawa budowlanego (odpowiednio do sprawy)³⁶;
 13. Organ nie wyjaśniał różnic między informacjami, podanymi we wniosku inwestora i zawartymi w oświadczeniu kierownika budowy, a następnie stojącymi w sprzeczności z ustaleniami w protokole kontroli obowiązkowej. Brak było spójności wniosku z protokołem kontroli obowiązkowej lub z oświadczeniem kierownika budowy w zakresie zrealizowanej inwestycji (odpowiednio do sprawy)³⁷;
 14. W oświadczeniu kierownika budowy brak wykazania wprowadzonych zmian nieistotnych, jak też brak wykazania elementów pozostałych do wykonania; wskazanie, że do wykonania jest II etap inwestycji, nie wyczerpuje wielości robót pozostałych do wykonania³⁸;
 15. Brak oświadczenia kierownika budowy o wbudowaniu wyrobów budowlanych zgodnych z art. 10 Prawa budowlanego – odpowiedzialność kierownika budowy z mocy art. 22 ust. 3e Prawa budowlanego (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw);
 16. Brak zgodności sporządzonej mapy poinwentaryzacyjnej z projektem PZT w zakresie zainwentaryzowanego utwardzenia, miejsc parkingowych, instalacji doziemnych (zmiana ilości zbiorników, przebiegu kanalizacji sanitarnej), wskazywał na dokonanie odstępstw nieistotnych podczas realizacji inwestycji. Brak w aktach sprawy rysunków, opisu lub kwalifikacji odstępstw nieistotnych od zatwierdzonego projektu zgodnie z wymaganiami art. 57 ust. 2 w zw. z art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego, świadczył o niekompletności złożonego do organu wniosku, a także niespełnieniu w przedłożonej dokumentacji wymogów zawartych w art. 57 Prawa budowlanego³⁹;

³⁵ PINB.5121.1.2024, PINB.5121.4.2024.

³⁶ PINB.5121.13.2023, PINB.5121.14.2023, PINB.7353.16.2023.

³⁷ PINB.5121.7.2024, PINB.5121.4.2024.

³⁸ PINB.5121.1.2024

³⁹ PINB.5121.1.2024

17. Przyjmowane mapy geodezyjne poinwentaryzacyjne nie zawierały informacji geodety o zrealizowaniu obiektu z odstępstwami nieistotnymi lub zawierały informację nie wypełniającą normy zawartej w art. 57 ust. 1 pkt 5 Pb – organ nie podejmował wyjaśnień (większość spraw);
18. Stwierdzenie do protokołu kontroli obowiązkowej (system RKO), że obiekt budowlany nie nadawał się do użytkowania, nie dawało podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁴⁰;
19. Kontrola obowiązkowa została przeprowadzona w dn. 27.11.2023 r., natomiast protokół został podpisany 08.11.2023 r. – brak wyjaśnień w/w sprzeczności⁴¹;
20. Uwagi do protokołu kontroli obowiązkowej:
 - niedopuszczalny zapis w pkt 10.2.6 wskazujący, że przedmiotowa inwestycja (kładka dla pieszych przez rzekę) nie dotyczyła dostępu dla osób z niepełnosprawnościami⁴²,
 - brak daty podpisu protokołu⁴³,
 - brak zgodności stwierdzonych odstępstw nieistotnych z wykazem zmian zawartych w oświadczeniu kierownika budowy⁴⁴;
21. W sentencji decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed wykonaniem wszystkich robót, wydanej na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, organ nie zawierał stwierdzenia, że pozwolenie jest udzielane *przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych*. Ponadto, w uzasadnieniu decyzji, brak było wykazania pozostałych do wykonania robót budowlanych, co jest istotne z uwagi na obowiązek inwestora, dotyczący zawiadomienia organu o zakończeniu robót pozostałych do wykonania zgodnie z art. 59 ust. 4a Prawa budowlanego, bowiem organ, po otrzymaniu w/w zawiadomienia inwestora, zobowiązany jest sprawdzić prawidłowość wykonanych robót⁴⁵;
22. W decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed wykonaniem wszystkich robót korzystanie przez organ z art. 107 § 4 Kpa nie jest do końca uprawnione i słuszne, bowiem nierozstrzygnięte pozostają kwestie, jakie roboty jeszcze pozostały do wykonania i w jakim terminie. W przedmiotowej sprawie kierownik budowy wskazał, iż do zakończenia inwestycji pozostała realizacja II etapu, tj. hala piekarnicza, ponadto z mapy poinwentaryzacyjnej wynikało, że zagospodarowanie terenu nie zostało w całości zrealizowane, czego kierownik budowy nie wykazał w oświadczeniu. W takich sprawach zastosowanie przez organ art. 107 § 4 Kpa jest dalece ryzykowne⁴⁶;
23. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie budynku biurowego wraz z infrastrukturą została wydana z naruszeniem art. 59 ust. 3 w zw. z art. 54 ust. 1b Prawa

⁴⁰ PINB.7353.5.2023

⁴¹ PINB.5121.24.202

⁴² PINB.5121.1.2024

⁴³ PINB.5121.1.2024

⁴⁴ PINB.5121.4.2024

⁴⁵ PINB.5121.1.2024

⁴⁶ PINB.5121.1.2024

- budowlanego, ponieważ w protokole kontroli obowiązkowej (w systemie RKO) stwierdzono, że obiekt nie nadaje się do użytkowania. Brak stwierdzenia w protokole kontroli obowiązkowej o zdatności budynku do użytkowania obliguje organ nb do wydania odmownej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁴⁷;
24. Z uwagi na ekonomikę postępowania i fakt, że w postępowaniu o pozwolenia na użytkowanie bierze udział tylko inwestor jako strona, wydawanie zawiadomienia z art. 61 oraz z art. 10 Kpa, stanowi wydłużenie procedury oddania obiektu do użytku, a tym samym wydłużenie inwestorowi czasu niemożności użytkowania obiektu (dotyczy wszystkich spraw z wniosku o pozwolenie na użytkowanie);
25. Brak było przedłożonego upoważnienia w aktach sprawy do działania w imieniu inwestora, do odbierania dokumentów i decyzji – organ nie wyjaśnił w/w braku (odpowiednio do sprawy)⁴⁸;
26. Analizowane sprawy nie były opatrzone metryką sprawy zgodnie z art. 66a Kpa.

a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami.

Ocenę częściową oparto na analizie akt spraw kontrolowanego organu, wskazanych w pkt 1 oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie, złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

Obowiązek zwrotu dokumentacji po zakończonym postępowaniu oddania obiektu do użytkowania jest działaniem ustawowym organu, wynikającym z art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego. W związku z powyższym zwracanie inwestorom dokumentacji, wymienionej w powyższej regulacji prawnej, tj.: dziennika budowy, protokołów badań i sprawdzeń oraz dokumentacji geodezyjnej powykonawczej, jeżeli dokumenty te zostały złożone w oryginale, wymaga rzetelnego i jednoznacznego udokumentowania, ze wskazaniem daty zwrotu dokumentacji po zakończonym postępowaniu, umieszczeniem nagłówka organu i podpisem pracownika dokonującego czynności zwrotu dokumentów. Pozostawienie w aktach sprawy oryginałów dokumentów, należących do inwestora, może mieć swoje konsekwencje w przyszłości, bowiem właściciel lub zarządca obowiązany do przechowywania dokumentacji obiektu budowlanego, w takiej sytuacji, będzie miał prawo domagać się ich zwrotu. Stąd sprawę z wniosku o pozwolenie na użytkowanie powinno kończyć rzetelne udokumentowanie zwrotu należącej do inwestora dokumentacji, zgodnie z art. 57 ust. 8 Pb.

Dokonanie odstępstw nieistotnych przy realizacji inwestycji lub zmiana w PT obliguje uczestników procesu budowlanego do spełnienia określonych warunków zawartych w art. 36a i 36b ustawy Prawo budowlane. Organ nadzoru budowlanego na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie bada prawidłowość udokumentowanych zmian nieistotnych z art. 57 ust. 2 Pb oraz PT, gdy jest on wymagany. Ustawodawca jednoznacznie określił, że inwestor dołącza kopie rysunków wchodzących w skład

⁴⁷ PINB.7353.5.2023

⁴⁸ PINB.5121.13.2023, PINB.5121.14.2023, PINB.5121.13.2024, PINB.7353.11.U.2023.

zatwierdzonego PZT lub PAB z naniesionymi zmianami, a razie potrzeby nawet uzupełniający opis. Nieprawidłowości w tym zakresie, tj. brak lub błędnie, czy też nie w pełni obrazujące rysunki wprowadzonych zmian nieistotnych, brak opisów czy kwalifikacji zmian przez osoby do tego nieuprawnione, powinny mieć swoje konsekwencje w podjęciu stosownych działań przez organ nadzoru budowlanego.

c) Uwagi i wnioski

Organ kontrolowany w znacznej większości realizuje obowiązki związane z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa budowlanego. Postępowania zostały przeprowadzone z zachowaniem proceduralnych terminów, określonych w ustawie Prawo budowlane, a decyzje wydawane były w terminach wymaganych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Dokumentacja natomiast wymaga rzetelniejszego prowadzenia, akta sprawy wymagały uporządkowania i opatrzenia metryką sprawy.

Materiał dowodowy przedkładany na potrzeby pozwolenia na użytkowanie został określony w art. 57 ustawy Prawo budowlane. Brak kompletnie wypełnionego wniosku o pozwolenie na użytkowanie, brak wymaganych załączników (protokołów, rysunków dokumentujących kwalifikację wprowadzonych odstępstw nieistotnych, stosownych pełnomocnictw czy PT) wymaga, by organ nadzoru budowlanego podjął działania mające na celu usunięcie stwierdzonych braków.

Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego przed zakończeniem wszystkich robót dotyczy sytuacji, w której obiekt budowlany wymaga wykonania robót budowlanych, które nie mają wpływu na bezpieczne i samodzielnie funkcjonowanie obiektu budowlanego. W sentencji decyzji o pozwoleniu na użytkowanie należy jednoznacznie wskazywać, że jest to decyzja wydawana przed zakończeniem wszystkich robót, a w jej uzasadnieniu wyartykułować roboty pozostałe do wykonania. Stosowanie w w/w sytuacji normy prawnej art. 107 § 4 Kpa, nie daje możliwości wskazania jakie roboty zostały do wykonania. Powyższe jest istotne, bowiem po zakończeniu robót budowlanych na obiekcie, który uzyskał pozwolenie na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót, inwestor zobowiązany jest do zawiadomienia nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 59 ust. 4a ustawy Prawo budowlane, o ich zakończeniu i przedłożenia stosownych dokumentów, wynikających z art. 57 ust. 1 Pb w zakresie tych robót. Fakt zakończenia robót budowlanych powinien być potwierdzony przez nadzór budowlany kontrolą sprawdzającą.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z art. 61 Kpa jest niezasadne, bowiem kompletny wniosek wszczyna w organie postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie. Wydawanie zawiadomienia z art. 61, a następnie z art. 10 Kpa, stanowi wydłużenie procedury oddania obiektu do użytku, a co za tym idzie niemożność użytkowania obiektu. Z tego względu należałoby rozważyć rezygnację z wysyłania w/w zawiadomień pozostawiając adnotację w aktach sprawy uzasadniającą odstąpienie od realizacji w/w pism.

Zidentyfikowane nieprawidłowości w przeważającej większości nie miały wpływu na legalność wydanych decyzji, jednak wymagają podjęcia działań naprawczych i usprawniających procedury wewnętrzne organu.

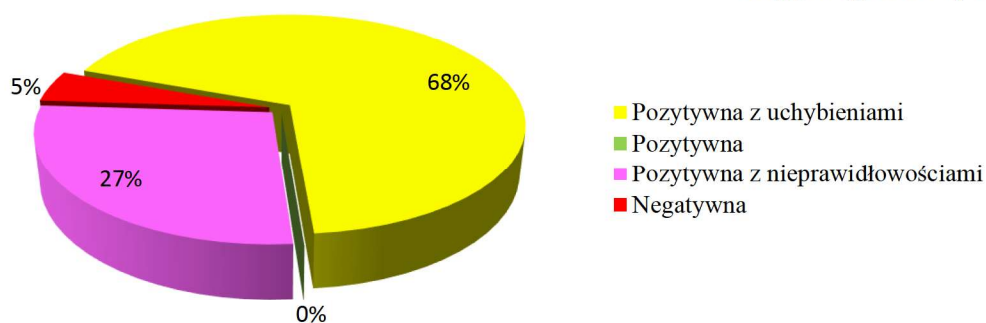
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zambrowie już podczas przedmiotowej kontroli zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do eliminacji większości stwierdzonych wyżej nieprawidłowości.

4. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przyjmowania i załatwiania zawiadomień o zakończeniu budowy

Oc = Pozytywna z uchybieniami

Z informacji kontrolowanego organu⁴⁹ wynika, że w okresie objętym kontrolą do organu wpłynęło **503** zawiadomień o zakończeniu budowy. Kontrolerzy przeanalizowali **22** sprawy. W **15** przypadkach ocena przyjętych zawiadomień była pozytywna z uchybieniami, w **6** przypadkach przyjęte zawiadomienie oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, **1** sprawę oceniono negatywnie.

Ocena częściowa zawiadomień o zakończeniu budowy w ujęciu graficznym



Ocenę częściową w kwestii sprawdzania kompletności i prawidłowości złożonych zawiadomień o zakończeniu budowy pod kątem spełnienia wymogów formalnych - uzasadniają poniżej stwierdzone uchybienia:

1. Przyjęte zawiadomienie o zakończeniu budowy nie zawierało określenia, jakie załączniki inwestor przedłożył, wniosek kierowany był do urzędu, a nie do organu, w pkt 4 wniosku brak wskazania, czy inwestycja objęta była pozwoleniem na budowę, czy zgłoszeniem, brak daty podpisania zawiadomienia, (odpowiednio do sprawy)⁵⁰;
2. Wyrażenie zgody na korespondencję elektroniczną w przyjętym zawiadomieniu, obliguje organ do elektronicznej korespondencji z inwestorem⁵¹;
3. Brak prawidłowo udokumentowanego zwrotu należącej do inwestora dokumentacji;

⁴⁹ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych – informacja nr 8.

⁵⁰ 1570/2023, 3976/2023, 3976/2023, 827/2023, 3597/2023, 176/2023.

⁵¹ 3677/2023.

- pismo ze zwrotem dokumentów było datowane na dzień wpływu zawiadomienia, co naruszało art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego, nakazujący zwrot dokumentów po zakończonej procedurze oddania obiektu do użytkowania,
 - pismo nie zawierało identyfikacji organu (brak nagłówka),
 - pismo nie zawierało podpisu pracownika organu, dokonującego czynności zwrotu dokumentów,
 - w aktach sprawy znajdowały się oryginały protokołów odbiorów i sprawdzeń, oryginał mapy geodezyjnej powykonawczej, pomimo potwierdzenia zwrotu w/w dokumentów, znajdującego się w aktach sprawy (dotyczy większości spraw);
4. Przyjęcie przez organ bez sprzeciwu zawiadomienia o zakończeniu budowy nie zawierało daty, jak też czytelnego podpisu osoby dokonującej tej czynności (dotyczy wszystkich spraw);
 5. Mapy geodezyjne poinwentaryzacyjne pozostawione w aktach sprawy nie przedstawiały całości oddawanej do użytkowania inwestycji (brak zainwentaryzowanego słupa nr 3)⁵², brak uwidocznionej sieci wodociągowej w drodze publicznej i w drodze stanowiącej służebność przejazdu, brak przyłącza do sieci wodnej, kanalizacyjnej⁵³, brak wykazania rzędnych uniemożliwiało weryfikację, czy obiekt został posadowiony zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym⁵⁴, mapa inwentaryzacji powykonawczej zawierała poprawki bez podpisów, brak informacji kto je wniósł i czy zmiany zostały zatwierdzone w ośrodku⁵⁵, z mapy inwentaryzacji powykonawczej wynikało, iż uprawniony geodeta zawarł zastrzeżenie, że zainwentaryzowany obiekt został wybudowany niezgodnie z zatwierdzonym projektem – organ nie wyjaśnił w/w zapisu i przyjął zawiadomienie milczącą zgodą⁵⁶;
 6. Na mapie poinwentaryzacyjnej, sporządzonej przez uprawnionego geodetę, wskazana została decyzja o pozwoleniu na budowę niezgodna z decyzją wskazaną w zawiadomieniu o zakończeniu budowy (odpowiednio do sprawy) - brak wyjaśnienia w/w niezgodności⁵⁷;
 7. Przyjęta i pozostawiona w aktach mapa poinwentaryzacyjna nie zawierała zainwentaryzowanej doziemnej instalacji energetycznej (protokół odbioru przyłącza znajdował się w aktach sprawy)⁵⁸, w którą przedmiotowa inwestycja została wyposażona – zgodnie z PZT budynek miał być zasilony w energię elektryczną wg odrębnego opracowania, stąd na etapie oddania obiektu do użytkowania inwestor miał obowiązek wykazania, że budynek został

⁵² 827/2023

⁵³ 3597/2023

⁵⁴ 3647/2023

⁵⁵ 191/2024

⁵⁶ 3728/2023

⁵⁷ 1658/2024, 4371/2024, 849/2024, 827/2023, 1658/2024, 4371/2024, 849/2024.

⁵⁸ 3279/2023

- wyposażony w przewidywane media, w przeciwnym razie obiekt nie spełnia warunku przyjęcia go do użytku – brak wyjaśnień w/w nieprawidłowości⁵⁹;
8. Z przyjętej i pozostawionej w aktach sprawy mapy poinwentaryzacyjnej wynika, że doziemna instalacja gazu została wykonana na ok. 0,5 m przykrycia – organ nie wyjaśnił, czy taka wysokość przykrycia jest zgodna z projektem i normami przekrycia instalacji doziemnej gazowej⁶⁰, w innym przypadku przekrycie zgodnie z projektem miało wynosić 0,8m, natomiast z danych mapy wynikało, że wysokość przekrycia gazu to tylko 0,23m (wysokość gruntu 130,5m n.p.m., natomiast wys. rury gazowej 130,27 m n.p.m.), tym samym doziemna instalacja gazu została wykonana niezgodnie z PT, inwestor nie wykazał zmian opisanych przez projektanta⁶¹, organ nie wyjaśnił zaistniałej nieprawidłowości;
 9. Informacja geodety zawarta na mapie poinwentaryzacyjnej nie wypełniała normy zawartej w art. 57 ust. 1 pkt 5 Pb⁶²;
 10. Mapa poinwentaryzacyjna przedstawia podłączenie się do zbiornika szczelnego, co stoi w sprzeczności z przedłożonym protokołem odbioru przyłącza kanalizacyjnego przez gestora sieci kanalizacyjnej – brak wyjaśnień w/w niezgodności⁶³;
 11. Na mapie poinwentaryzacyjnej znajdowały się instalacje doziemne i przyłącza energetyczne, wodne i kanalizacyjne. Brak informacji w aktach sprawy na jakiej podstawie zostały zrealizowane te instalacje doziemne i przyłącza, pozwolenie na budowę przewidywało ich realizację wg odrębnego opracowania. Brak informacji w aktach sprawy co do legalności wykonanych przyłączy⁶⁴;
 12. Brak upoważnienia w aktach sprawy do działania w imieniu inwestora - organ nie wyjaśnił w/w braku⁶⁵;
 13. Brak przedłożonego do akt PT, lub brak PT z wprowadzonymi zmianami zakwalifikowanymi jako nieistotne podczas realizacji inwestycji (np. zmiana lokalizacji budynku)⁶⁶;
 14. Brak w aktach sprawy rysunków, opisu lub kwalifikacji zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu, zgodnie z wymaganiami art. 57 ust. 2 w zw. z art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego lub w/w zmiany wprowadzано na rysunkach nie będących kopią zatwierdzonego projektu, kwalifikacji zmian dokonywał kierownik budowy. Powyższe stanowiło o niekompletności złożonego do organu wniosku i załączonej dokumentacji o jakiej mowa w art. 57 Pb⁶⁷;

⁵⁹ 3976/2023

⁶⁰ 1565/2023

⁶¹ 1570/2023

⁶² 3976/2023.

⁶³ 3597/2023.

⁶⁴ 3279/2023, 3647/2023, 3715/2023, 3716/2023, 3728/2023.

⁶⁵ 827/2023, 176/2023.

⁶⁶ 176/2023, 3728/2023.

⁶⁷ 3728/2023.

15. Organ przyjmował do akt sprawy dokumenty nie wymagane przepisami prawa, jak też do których przechowywania nie jest uprawniony, np. arkusze projektu budowlanego drogi, na których nie dokonano żadnych zmian nieistotnych⁶⁸;
16. Brak spójności przedłożonych do organu dokumentów, tj. decyzja o pozwoleniu na budowę zrealizowanej inwestycji była z dn. 01.07.2020 r., natomiast protokół odebrania wykonanych przyłączy wod-kan był również z dn. 01.07.2020 r. – organ nie wyjaśnił na jakiej podstawie inwestor dokonał budowy w/w przyłączy, które w związku z przedstawionymi datami nie mogły być realizowane na pozwolenia na budowę⁶⁹;
17. Brak zgodności przedmiotu sprawy na składanych wraz z zawiadomieniem dokumentach – oddawany do użytkowania obiekt budowlany usytuowany był na mapie poinwentaryzacyjnej na działce 603/4, zaś w zawiadomieniu - na działce 602/3. W oświadczeniu kierownika budowy oddawany do użytkowania był magazyn na środki czystości kat. obiektu XVIII, a w zawiadomieniu inwestora była to hala namiotowa i budynek magazynowy – brak wyjaśnień w/w niezgodności⁷⁰;
18. W aktach sprawy znajdują się cztery oświadczenia kierownika budowy, brak daty poprawiania dokumentu, brak informacji o dokonywanej korekcie, wpływ do organu jest tylko na jednym dokumencie – brak wyjaśnień w/w kwestii⁷¹;
19. Oświadczenie kierownika budowy nie zawierało wskazania czy inwestycja została zrealizowana w części, czy w całości⁷²;
20. Oświadczenie kierownika nie było zgodne z wnioskiem inwestora w zakresie wskazanej decyzji o pozwoleniu na budowę⁷³;
21. Oświadczenie kierownika budowy zawierało pozostałe roboty do wykonania. W takiej sytuacji procedowany powinien być wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót lub wniesienia sprzeciwu do zawiadomienia⁷⁴;
22. Brak oświadczenia kierownika budowy o wbudowaniu wyrobów budowlanych zgodnych z art. 10 Prawa budowlanego - odpowiedzialność kierownika budowy z mocy art. 22 ust. 3e Prawa budowlanego (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw);
23. We wszystkich zbadanych sprawach brak było udokumentowania spełnienia wymogu § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie informacji podatkowych;
24. Analizowane sprawy nie były opatrzone metryką sprawy zgodnie z art. 66a Kpa.

a) Ocena częściowa pozytywna z uchybieniami

Ocenę częściową oparto na analizie 22 spraw udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę (oznaczonych numerami jak w tabeli w pkt 1), oraz na wyjaśnieniach

⁶⁸ 176/2023.

⁶⁹ 3597/2023.

⁷⁰ 3677/2023

⁷¹ 176/2023

⁷² 3976/2023

⁷³ 3976/2023

⁷⁴ 3279/2023

Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień

Stwierdzone podczas kontroli uchybienia dotyczyły m.in. sposobu zwrotu dokumentacji przedłożonej do organu na potrzeby zakończeniu budowy. Dokumentacja wykazana i załączona do zawiadomienia o zakończeniu budowy, jeżeli była dołączona w oryginale, podlega zwrotowi po zakończonym postępowaniu w sprawie w/w zawiadomienia. Ujawnione przypadki zwracanej dokumentacji często stały w sprzeczności z dokumentacją pozostawioną w aktach sprawy. Art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego jednoznacznie wskazuje, kiedy organ zwraca inwestorowi dokumentację, tj. po zakończonym postępowaniu. Sytuacje zwrotu dokumentacji w dniu składania zawiadomienia stanowiły naruszenie art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego.

Jednym z istotnych elementów prawidłowego przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy jest weryfikacja dokonanych odstępstw nieistotnych. Nieprawidłowości w tym zakresie, tj. błędna kwalifikacja lub jej brak rysunków czy opisów przedstawiających te zmiany, powinny mieć swoje konsekwencje w podjęciu stosownych działań wyjaśniających przez organ nadzoru budowlanego.

Wymóg zamieszczenia informacji przez geodetę sporządzającego mapę geodezyjną poinwentaryzacyjną został określony w art. 57 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego. Ustawodawca wskazał, jakie elementy w/w informacja powinna zawierać, dlatego też organ powinien dążyć do wyjaśnienia braków w tym zakresie.

Kontrola niniejsza wykazała brak weryfikacji przedkładanych do organu geodezyjnych map poinwentaryzacyjnych, które zawierały szereg niezgodności i sprzeczności z zatwierdzonym projektem budowlanym, złożonym oświadczeniem kierownika budowy, czy wnioskiem inwestora. Wprawdzie przepisy ustawy Prawo budowlane nakładają na uprawnionego geodetę złożenie wskazanej wyżej informacji na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 5 Pb, jednakże nie zwalnia to organu z rzetelnej analizy przedłożonej dokumentacji geodezyjnej w celu stwierdzenia, czy obiekt zrealizowano zgodnie z PZT, PAB i PT. W przeciwnym razie organ naraża się na niedopuszczalne zatwierdzenie milczącą zgodą dokumentacji zawierającej sprzeczne ustalenia co do oddawanego do użytkowania obiektu budowlanego.

Organ nie powinien przyjmować, a następnie archiwizować, dokumentacji nie wymaganej przepisami prawa z uwagi na brak podstawy prawnej obowiązku przechowywania tego typu dokumentacji, jak też pęcznienia zasobów archiwalnych w organie.

c) Uwagi i wnioski

Z zapisów dotyczących ustaleń w zakresie wyrobów budowlanych powinno wynikać, czy spełniają one art. 10 Prawa budowlanego, za co podczas procesu budowlanego odpowiedzialny jest przede wszystkim kierownik budowy (art. 22 ust 3e Prawa budowlanego). Dlatego też, oświadczenie kierownika budowy przedłożone do akt będzie potwierdzeniem wprowadzenia do obrotu na rynku krajowym wbudowanych wyrobów budowlanych.

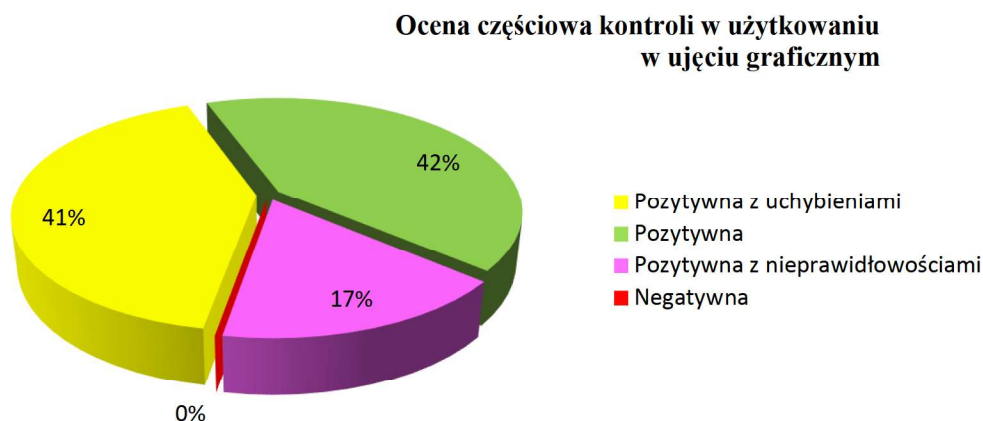
Z przedłożonych do kontroli akt spraw wynikało, że inwestorzy nie zawsze załączali do zawiadomień wymagane prawem kompletne dokumenty. Jednostka kontrolowana korzystała z możliwości, jaką daje art. 57 ust. 4 Prawa budowlanego i wzywała inwestora do uzupełnienia dokumentów. W żadnej ze zbadanych spraw nie wniesiono sprzeciwu do wniesionego zawiadomienia, jak też w żadnej sprawie nie zostało wydane zaświadczenie o niewnoszeniu sprzeciwu. Wszystkie 22 skontrolowane zawiadomienia jednostka kontrolowana rozstrzygnęła poprzez milczące załatwienie sprawy.

Przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy oceniono pozytywnie z uchybieniami. Jednostka kontrolowana na ogół poprawnie prowadziła sprawy w w/w zakresie osiągając zamierzony cel. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zambrowie już podczas przedmiotowej kontroli zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do eliminacji większości stwierdzonych wyżej uchybień.

5. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przeprowadzania i dokumentowania kontroli w użytkowanym obiekcie budowlanym

Oc = Pozytywna z uchybieniami

Z informacji kontrolowanego organu⁷⁵ wynika, że w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził **40** kontroli w użytkowaniu. Kontrolerzy przeanalizowali **12** protokołów kontroli w użytkowaniu. W **5** przypadkach ocena protokołów kontroli w użytkowaniu była pozytywna, w **5** przypadkach kontrole w użytkowaniu oceniono pozytywnie z uchybieniami, **2** sprawy oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, żadnej sprawy nie oceniono negatywnie.



Wskazaną wyżej ocenę częściową co do przeprowadzania i dokumentowania ustaleń z kontroli uzasadniają poniżej wskazane uchybienia ujawnione w protokołowanych kontrolach poddanych badaniu:

⁷⁵ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

1. Brak opisu stanowisk służbowych pracowników organu przeprowadzających kontrolę w użytkowaniu lub brak wskazania, kto z w/w posiada uprawnienia budowlane (dotyczy wszystkich zbadanych spraw);
2. Brak informacji, w jakim charakterze występował uczestnik kontroli lub brak ustalenia właściciela / zarządcy budynku (odpowiednio do sprawy)⁷⁶;
3. Osoba reprezentująca podczas kontroli właściciela / zarządcę nie przedłożyła stosownego upoważnienia do protokołu kontroli w użytkowaniu⁷⁷;
4. Formularz protokołu kontroli nie był dedykowany dla kontroli obiektów w użytkowaniu – brak podstawowych danych, jakie należało wypełnić przy tego rodzaju kontroli, tj. brak miejsca na informacje w zakresie przeprowadzonych kontroli okresowych, brak miejsca na dane co do osób przeprowadzających kontrole okresowe w zakresie posiadanych uprawnień budowlanych, bycia czynnym członkiem izby⁷⁸;
5. Z ustaleń organu wynikało, że obiekt nie miał przeprowadzonych kontroli okresowych zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego - takie stwierdzenia powinny skutkować stosownym pouczeniem do protokołu właściciela/zarządcy o ciężących na nim obowiązkach z ustawy Prawo budowlane⁷⁹;
6. Brak ustaleń czy: obiekt miał przeprowadzane kontrole okresowe zgodnie z art. 62 ustawy Prawo budowlane oraz czy w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego wskazywane były metody i środki użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów - art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego (dotyczy wszystkich spraw);
7. Brak informacji w protokole, kto otrzymał protokół i czy został on przekazany właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, brak podpisu / pokwitowania odbioru protokołu (wszystkie sprawy);
8. Brak wypełnienia poszczególnych części protokołu, niezapisane miejsca na kartach protokołu umożliwiały dopisanie nowych treści (większość protokołów);
9. Brak sporządzenia dokumentacji fotograficznej lub szkicu / mapki usytuowania obiektu (większość spraw);
10. Brak ustaleń organu w zakresie oddania budynku do użytkowania rodził wątpliwości, czy przeprowadzona kontrola stanowiła kontrolę w użytkowaniu⁸⁰;
11. Z dokonanych ustaleń organu nie wynikało na podstawie jakiej normy prawnej zadziałał PINB - organ nb w protokołach kontrolnych nie wydaje zaleceń, ma obowiązek opisanie stanu technicznego i ew. zarządzenie doraźnego zabezpieczenia w celu eliminacji zagrożenia bezpieczeństwa, z terminem jego wykonania art. 68 pkt 3 lit. b) Pb⁸¹;

⁷⁶ 7/2023, 5/2023.

⁷⁷ 15/2023, 13/2023, 1/2024, 5/2024, 3/2024, 4/2024, 7/2024.

⁷⁸ 8/2023, 7/2023, 6/2023, 5/2023, 1/2023.

⁷⁹ 8/2023, 7/2023, 6/2023, 1/2023.

⁸⁰ 5/2023.

⁸¹ 6/2023.

12. Organ dokonał sprzecznych ustaleń do protokołu kontroli – organ stwierdza brak dokumentacji obiektu, a następnie dokonuje ustaleń do protokołu, że obiekt ma prawidłowo prowadzą książkę obiektu⁸²;
13. Brak informacji w protokole o dokonanych ustaleniach organu w przedmiocie wykonania bądź nie zaleceń z kontroli okresowych⁸³;
14. Brak adnotacji w protokole kontroli o wpisie do książki obiektu budowlanego, organ nie dokonywał wpisu do książki obiektu budowlanego lub nie ustalał czy książka jest prowadzona i w jakiej formie (dotyczy wszystkich protokołów obiektów budowlanych dla których wymagane jest prowadzenie książki obiektu budowlanego);
15. Kontrola w użytkowaniu ograniczająca się tylko do instalacji fotowoltaicznej, czyli urządzenia (art. 3 pkt 9 Pb), nie mogła stanowić kontroli w użytkowaniu, należało przeprowadzić kontrolę budynku, na którym zainstalowano w/w urządzenie⁸⁴.

a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami

Ocenę oparto na analizie 12 protokołów kontroli w użytkowaniu, dokonanych przez kontrolowany organ (oznaczonych numerami w tabeli w pkt 1) oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie, złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości

Przedmiotowa kontrola ujawniła, że protokoły kontroli w użytkowaniu często zawierały stwierdzenia, że budynek nie miał przeprowadzonych kontroli okresowych zgodnie z art. 62 Pb. Takie ustalenia nie skutkowały pouczeniem właściciela lub zarządcy o ciążyących na nim obowiązkach z ustawy Prawo budowlane, jak też wskazaniem naruszonego przepisu. Organ kontrolowany nie odnotowywał swojej kontroli w książce obiektu budowlanego, nie załączał do protokołu sporządzonej dokumentacji fotograficznej, czy szkicu sytuacyjnego.

Wydane polecenie zabezpieczenia dostępu na działkę odnotowane w formie dopisku (w dolnej części protokołu) jest niedopuszczalne. Organ nie zaleca ani nie wydaje poleceń w protokole kontroli, z uwagi na brak narzędzi prawnych do ich wyegzekwowania. Stwierdzone nieprawidłowości powinny być opisane w protokole kontroli ze wskazaniem, która norma prawna została naruszona. Następnie stwierdzenie naruszenia prawa powinno mieć swoje konsekwencje w postępowaniu administracyjnym.

Spisane i udokumentowane w protokole kontroli w użytkowaniu ustalenia pracownika organu posiadającego stosowne uprawnienia budowlane, niejednokrotnie stanowią podstawę do udzielenia odpowiedzi na wnoszone skargi obywateli, jak też w razie konieczności podstawę podjęcia dalszych działań administracyjnych wynikających z obowiązujących przepisów. Kompletny protokół kontroli będzie miał załączoną

⁸² 15/2023, 13/2023.

⁸³ 15/2023, 13/2023.

⁸⁴ 1/2023.

dokumentację fotograficzną, a jego niezapisane karty uniemożliwią dopisanie nowych treści.

Istotną kwestią jest również zawarcie w protokole informacji, kto protokół otrzymał i czy zostało to potwierdzone podpisem.

Tak sporządzony protokół nie będzie rodzić żadnych wątpliwości co do ustaleń w nim zawartych.

c) Uwagi i wnioski.

Wskazaniem jest wprowadzenie czytelnej zasady kwalifikacji kontroli w użytkowaniu w celu przekazywania organom wyższego szczebla rzeczywistych sprawozdań i statystyk z prowadzonej działalności organu. Protokoły z kontroli przeprowadzanych w wyniku pisemnych interwencji obywateli powinny być rejestrowane w rejestrze kontroli w użytkowaniu tylko wtedy, gdy organ przeprowadził kompleksową kontrolę w użytkowaniu. Jeśli jednak organ skupił się tylko na wniesionej tematyce skargi, kontrola taka będzie stanowić rodzaj kontroli interwencyjnej, a nie planowej kontroli w użytkowaniu. Niedopuszczalnym jest, aby w rejestrze kontroli w użytkowaniu były kontrole budowy i jednocześnie kontrole interwencyjne, wynikające ze sprawy skargowej.

Samoświadomość organu w zakresie czytelności sporządzonego protokołu ma swoje następstwo w wykorzystaniu narzędzi elektronicznych do jego sporządzenia. Cyfrowa forma, a następnie wydruk protokołu kontroli w użytkowaniu, zasługuje na wyróżnienie organu w tym zakresie.

Ponadto Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Zambrowie już podczas przedmiotowej kontroli zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do eliminacji powyższych nieprawidłowości przy realizacji ustawowego obowiązku przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych w użytkowaniu.

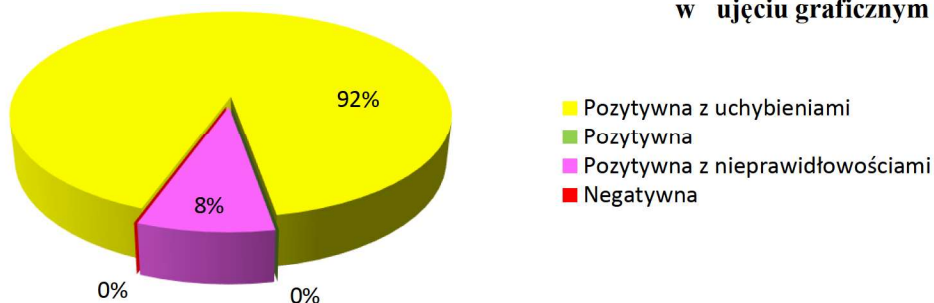
6. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przeprowadzania i dokumentowania kontroli budowy

Oc = Pozytywna z uchybieniami

Z informacji kontrolowanego organu⁸⁵ wynika, że w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził **130** kontroli budowy. Przeanalizowano **12** protokołów kontroli budowy, w **11** przypadkach ocena protokołów kontroli budowy była pozytywna z uchybieniami, w **1** przypadku kontrolę budowy oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, żadnej sprawy nie oceniono pozytywnie, jak też negatywnie.

⁸⁵ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

Ocena częściowa dokonanych kontroli budów w ujęciu graficznym



Ocenę częściową w zakresie przeprowadzania i dokumentowania kontroli budów uzasadniają poniżej stwierdzone uchybienia:

1. Brak opisu stanowisk służbowych pracowników organu, przeprowadzających kontrolę budowy lub brak wskazania, kto z w/w posiada uprawnienia budowlane (odpowiednio do sprawy)⁸⁶;
2. Brak odniesienia się w protokole, czy wyroby spełniają art. 10 Prawa budowlanego. Zapis do protokołu, dotyczący spełnienia w/w wymogu, nie miał potwierdzenia w oświadczeniu kierownika budowy, czy załączonej do protokołu dokumentacji dopuszczonych do obrotu wyrobów budowlanych (większość spraw);
3. Brak narzędzi do egzekwowania zaleceń zawartych w protokole kontroli wyklucza możliwość ich stosowania⁸⁷;
4. Brak informacji w protokole, kiedy nastąpiło zawiadomienie o rozpoczęciu robót budowlanych i czy w ogóle inwestor dopełnił tego obowiązku⁸⁸;
5. Brak jasności w ustaleniach organu dot. wprowadzonych zmian. Organ nie opisał, na czym miałyby one polegać. Realizacja inwestycji z odstępstwami istotnymi obligowała organ do działania w ramach obowiązków ustawowych. Fakt wstrzymania robót przez kierownika budowy z uwagi na wprowadzone odstępstwa nie miał swojej konsekwencji w poinformowaniu organu nadzoru budowlanego o zaistniałej sytuacji, do czego obliguje kierownika budowy art. 22 pkt 4 oraz pkt 5 Pb. Brak podstawowych ustaleń w protokole, dotyczących zaawansowania i stanu realizacji robót budowlanych, opisu wprowadzonych zmian istotnych oraz czy inwestor proceduje zmianę pozwolenia na budowę⁸⁹;
6. Brak załączonej dokumentacji fotograficznej, brak szkicu / mapy usytuowania realizowanej inwestycji lub nie odnotowano sporządzenia dokumentacji fotograficznej w protokole i nie opisano zdjęć⁹⁰;

⁸⁶ 17/2024, 20/2024, 20/2024, 24/2023, 25/2023, 26/2023, 27/2023, 28/2023, 31/2024, 22/2024, 14/2024, 4/2024, 40/2024.

⁸⁷ 17/2024, 20/2024, 24/2023, 25/2023, 26/2023, 27/2023, 28/2023, 31/2024, 22/2024, 14/2024, 4/2024, 40/2024.

⁸⁸ 17/2024, 20/2024, 24/2023, 25/2023, 26/2023, 27/2023, 28/2023, 31/2024, 22/2024, 14/2024, 4/2024, 40/2024.

⁸⁹ 40/2024.

⁹⁰ 17/2024, 20/2024, 24/2023, 25/2023, 26/2023, 27/2023, 28/2023, 31/2024, 22/2024, 14/2024, 4/2024, 40/2024.

7. Brak informacji w protokole kontroli budowy o dzienniku budowy: czy jest prowadzony, czy są bieżące wpisy, czy organ dokonywał wpisu do dziennika budowy (odpowiednio do sprawy)⁹¹;
8. Brak informacji w protokole, kto otrzymał protokół i czy został on przekazany inwestorowi lub uczestnikom kontroli, brak podpisu / pokwitowania odbioru protokołu (wszystkie sprawy);
9. Brak wyjaśnień organu dot. sytuacji, w której rozpoczęcie robót budowlanych nastąpiło następnego dnia po wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę, przy jednoczesnym braku informacji o zawiadomieniu o rozpoczęciu robót budowlanych w organie⁹²;
10. Organ nie prowadził postępowania mandatowego w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości (brak zawiadomienia o rozpoczęciu, brak na bieżąco prowadzonego dziennika budowy, brak udokumentowanych i zakwalifikowanych zmian)⁹³.

a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami

Ocenę oparto na analizie 12 protokołów kontroli budowy przeprowadzonych przez kontrolowany organ (oznaczonych numerami w tabeli w pkt 1) oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie, złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości

W aktualnym stanie prawnym zapis zaleceń do protokołu kontroli nie ma oparcia w przepisach ustawy Prawo budowlane. Organ ma za zadanie dokonania opisu ustaleń faktycznych z podaniem podstawy prawnej stwierdzonych naruszeń. Takie ustalenia będą podstawą do podjęcia stosownych działań przez organ nadzoru, zgodnie z ustawą Prawo budowlane.

c) Uwagi i wnioski

Wyposażenie sprzętowe i techniczne, na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych, pozwalała na realizację funkcji kontrolnych w terenie należących do właściwości Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie.

W pkt 1 niniejszego wystąpienia wykazano, że w przedziale czasowym objętym niniejszą kontrolą (01.01.2023 r. - 31.12.2024 r.) organ powiatowy zdołał nałożyć 3 mandaty karne za wykroczenia przewidziane w art. 93 ustawy Prawo budowlane. Ilość postępowań mandatowych wydaje się być nieproporcjonalnie mała względem ilości przeprowadzanych kontroli i stwierdzanych naruszeń określonych w art. 95 Pb. Taki stan rzeczy może skutkować poczuciem bezkarności ze strony uczestników procesu budowlanego w sytuacji naruszeń przepisów Prawa budowlanego. Brak prowadzenia działalności prewencyjnej odnośnie postępowania mandatowego jest niedopuszczalny z uwagi na ustawowe obowiązki organu określone m.in. w art. 81 i 83 ustawy Prawo budowlane.

Protokoły spisywano czytelnie, wykazywano podstawowe informacje: kto był inwestorem, kto kierownikiem budowy. Jednakże protokół z kontroli budowy stanowi

⁹¹ 17/2024, 20/2024, 24/2023, 25/2023, 26/2023, 27/2023, 28/2023, 31/2024, 22/2024, 14/2024, 4/2024, 40/2024.

⁹² 20/2024,

⁹³ WIK.5143.330.2023.AJ, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.514.192.2024.PK.

dokument zawierający przede wszystkim ustalenia dotyczące zgodności wykonania obiektu budowlanego z pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem. Dlatego też, w sytuacji stwierdzenia, że w trakcie realizacji inwestycji projektant wprowadził odstępstwa, organ jest zobligowany odnotować ten fakt w protokole kontroli. Protokół z kontroli budowy powinien zawierać rzetelny i faktyczny opis, dotyczący prowadzenia robót budowlanych.

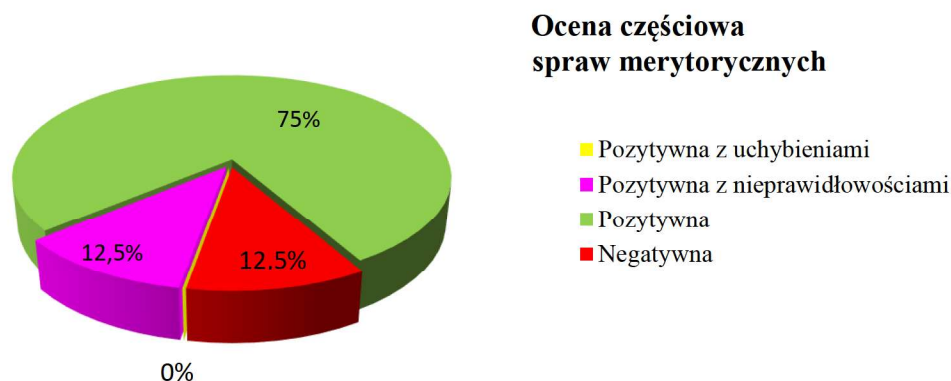
Z zapisów, dotyczących ustaleń w zakresie wyrobów budowlanych, powinno wynikać, czy spełniają one art. 10 Prawa budowlanego, za co podczas procesu budowlanego odpowiedzialny jest przede wszystkim kierownik budowy z mocy art. 22 ust. 3e Prawa budowlanego. Stąd oświadczenie kierownika budowy złożone do protokołu będzie potwierdzeniem wprowadzenia do obrotu na rynku krajowym wbudowanych wyrobów budowlanych.

Powyższej wykazane uchybienia mogły wynikać z dużej ilości kontroli budów przeprowadzonych przez organ powiatowy⁹⁴ oraz z ograniczonej liczby pracowników upoważnionych do jej przeprowadzenia (posiadających uprawnienia budowlane)⁹⁵, dlatego też plany pracy jednostki kontrolowanej każdorazowo powinny uwzględniać zasoby kadrowe, jakimi aktualnie dysponuje organ powiatowy.

7. Ocena częściowa procedowanych postępowań naprawczych

Oc = Pozytywna

Kontroli poddano 9 losowo wybranych spraw, gdzie w 7 przypadkach ocena była pozytywna, w 1 przypadku pozytywna z nieprawidłowościami, w 1 przypadku negatywna.



Ocenę częściową w obszarze likwidacji skutków samowoli budowlanej uzasadniają poniżej stwierdzone uchybienia:

1. Brak zachowania terminów ustawowych oraz brak zawiadomienia stron o konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy, co naruszało art. 36 § 1 Kpa⁹⁶;

⁹⁴ PINB w Białymstoku przeprowadził łącznie 237 kontroli.

⁹⁵ Do 30.06.2025 r. w organie były 2 osoby posiadające uprawnienia budowlane, aktualnie została 1 - w osobie Powiatowego Inspektora, tym samym tylko PINB w Zambrowie posiada upoważnienie do nakładania mandatów.

⁹⁶ PINB.5141.2.2024.AJ, PINB.5141.1.2024.AJ, PINB.5141.1.2024.AB

2. Brak metryki sprawy naruszał art. 61a § 3 Kpa (metryka sprawy wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana (wszystkie sprawy),
3. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało zbędne pouczenie, że strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom i stronom oraz składać wyjaśnienia w sytuacji braku wyznaczenia rozprawy, oględzin czy innych czynności administracyjnych⁹⁷;
4. W trakcie oględzin organ nie dokonał stwierdzenia do protokołu że „budynek nie nadaje się do remontu, wykończenia ani odbudowy” - co naruszało art. 67 w zw. z art. 72 ustawy Prawo budowlane, a także przepisy wykonawcze, w tym § 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych, bowiem organ wydał decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego⁹⁸,
5. Ocena stanu faktycznego i prawnego była nietrafiona. Inwestor zrealizował 4 wiaty na zgłoszenie, dokonując funkcjonalnego i konstrukcyjnego połączenia dachem jednospadowym. Nastąpiło obejście prawa, bowiem 4 odrębne wiaty funkcjonalnie stanowiły budynek magazynowy, służący do obsługi budynku usługowego na działce Inwestora. Wbrew oświadczeniu strony, zawartemu w aktach sprawy, kwestia funkcjonalności obiektu determinuje w tym wypadku jego kwalifikację prawną i rzutuje na legalność wydanego rozstrzygnięcia - brak podstaw do umorzenia postępowania. W uzasadnieniu wydanej decyzji o umorzeniu postępowania organ przytoczył przepisy o możliwości realizacji wiat wolnostojących na zgłoszenie, jednakże zrealizowane obiekty nie spełniały powyższej definicji, co stało w sprzeczności z przepisem art. 29 ust. 1 pkt 14c ustawy Prawo budowlane⁹⁹;
6. Brak dokumentacji fotograficznej, dołączonej do protokołów oględzin, bądź sporządzonej w toku kontroli, z której spisano notatkę urzędową inicjującą postępowanie (powinien być protokół), a także potwierdzającej rozebranie obiektu (dotyczy większości spraw).

a) Ocena pozytywna

Ocenę oparto na analizie spraw prowadzonych postępowań naprawczych w kontrolowanym organie (oznaczonych numerami w tabeli w pkt 1) oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie, złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień

Poddane kontroli postępowania, co do zasady były prowadzone poprawnie. Stwierdzone uchybienia wynikały z braku wnikliwej analizy przepisów prawa, w tym rozporządzeń wykonawczych do ustawy Prawo budowlane. Stwierdzone uchybienia nie dyskwalifikowały badanego postępowania, poza jednym przypadkiem ocenionym negatywnie, z uwagi na nieprawidłową ocenę stanu faktycznego i prawnego sprawy. W dalszej pracy organu wymagana jest rzetelniejsza analiza przepisów oraz weryfikacja

⁹⁷ PINB.5141.1.2024.AB

⁹⁸ PINB.5141.1.2024.AJ

⁹⁹ PINB.7355.4.2023.AJ

zgłoszeń, dokonanych w organie ab, pod kątem zgodności z prawem. Niezbędne dla wizualizacji przedmiotu sprawy jest sporządzanie dokumentacji fotograficznej.

Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Stosownie do art. 35 § 3 Kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Dlatego też o każdym przypadku niezakończonych spraw w terminie i konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia sprawy organ obligatorycznie zawiadamia strony, z podaniem przyczyny zwłoki, z podaniem konkretnego terminu załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie wniesienia ponaglenia – także w przypadku zwłoki z przyczyn niezależnych od organu, co wynika z § 2 art. 36 Kpa.

c) Uwagi i wnioski.

Mając na względzie ekonomikę uproszczonego postępowania legalizacyjnego, zbędne jest przeprowadzanie przez organ nadzoru budowlanego naocznych oględzin obiektu¹⁰⁰, gdzie z procedury uproszczonej Prawa budowlanego nie wynika konieczność dokonywania takich czynności. Organ powinien skupić się na sprawdzeniu kompletności dokumentów legalizacyjnych oraz czy z ekspertyzy technicznej wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi i pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego, zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

Wskazaniem jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opisanych wyżej niedociągnięć. Od strony prawnej naprawcze postępowania administracyjne, procedowane na podstawie prawa materialnego, przeprowadzone były w większości prawidłowo. Organ wydawał rozstrzygnięcia w oparciu o trafnie zastosowaną podstawę prawną ustawy Prawo budowlane.

8. Ocena częściowa wykonania wcześniejszych zaleceń pokontrolnych.

Oc = Pozytywna z nieprawidłowościami.

Poprzednia kontrola problemowa w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Zambrowie miała miejsce w przedziale czasowym 28.02.2017 r. ÷ 28.04.2017 r. i zakończyła się wystąpieniem pokontrolnym z dn. 23.05.2017 r. znak: WIK.7731.2.2017.CJ, w którym pracę organu oceniono pozytywnie z uchybieniami.

W w/w wystąpieniu sformułowano następujące zalecenia:

- 1. W przypadku gdy inwestora będącego osobą prawną reprezentuje pełnomocnik, bezwzględnie egzekwować wymagań wynikających z przepisu art. 33 § 1, 2 i 3 Kpa;*
- 2. Przestrzeganie wymogów formalnych wynikających z art. 254 Kpa przy przyjmowaniu i rozpoznawaniu skarg i wniosków. W tym celu zaleca się skargi i wnioski chronologicznie rejestrować i przechowywać w teczce skargi i wnioski, rejestr powinien zawierać listę skarg i wniosków opatrzoną w znak sprawy, datę udzielonej odpowiedzi oraz pozwalać na identyfikację udzielonej odpowiedzi, ze wskazaniem czy skarga jest lub nie jest zasadna;*
- 3. Dbać o kompletność akt sprawy w każdym stadium postępowania administracyjnego;*
- 4. Optymalnie wykorzystywać narzędzia (kontrole, oględziny) do zebrania materiału dowodowego;*

¹⁰⁰ PINB.5141.1.2024.AB

5. *Wdrażać prawidłowe, wynikające z ustawy Prawo budowlane procedury naprawcze / legalizacyjne;*
6. *Przedmiot postępowania określać/ustalać na podstawie danych i dowodów, którymi rozporządza organ;*
7. *Podjęcie działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników.*

Z analizy powyżej zacytowanych zaleceń pokontrolnych z 2017 r, wynika, że nie wszystkie z w/w zostały przez kontrolowany organ wdrożone. Niniejsza kontrola ujawniła ponownie naruszenia, o jakich była mowa w w/w pkt 2,4 i 6 i 7. W ujęciu procentowym ok. 60% uwag z poprzedniej kontroli nadal wymaga wdrożenia, czego dowodzą bieżące ustalenia, zawarte w niniejszym projekcie wystąpienia pokontrolnego. Podjęcie działań na rzecz realizacji wcześniejszych zaleceń nie może prowadzić do zaniedbania bieżących błędów. W przypadku nieprawidłowości, które się pokrywają z poprzednią kontrolą, ich eliminacja powinna nastąpić bez zbędnej zwłoki.

Pozostałe zalecenia, zawarte w pkt 1, 3 i 5, zostały przez organ w większości wykonane. Z informacji, złożonej na potrzeby niniejszej kontroli, wynika że w zespole pracowników osobą posiadającą odpowiednie kwalifikacje zawodowe, tj. uprawnienia budowlane, aktualnie jest tylko Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. Taki stan rzeczy w organie wymaga kompleksowej analizy i rodzi konieczność efektywnej zmiany sytuacji kadrowej. Poprawa w tym zakresie niewątpliwie przyczyni się do wdrożenia zaległych zaleceń, a także progresu realizacji celów organu, w szczególności w trudniejszych obszarach jego działalności.

Mając na uwadze powyższe, wykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

9. ZALECENIA POKONTROLNE

W związku z ustaleniami, ocenami i wnioskami przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym w celu usprawnienia funkcjonowania organu i eliminacji stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości należy podjąć działania naprawcze, a w szczególności zalecam:

1. Podjąć działania zmierzające do wyeliminowania w pracy organu nieprawidłowości opisanych w pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 8;
2. Plan kontroli należy opracowywać na miarę możliwości kadrowych Inspektoratu, z uwzględnieniem i podziałem na kontrole, co do których ustawodawca wymaga prowadzenia stosownych rejestrów jak też z uwagi na ustawowe działania organu;
3. W planowej działalności kontrolnej obiektów w użytkowaniu stosować odpowiedni formularz protokołu kontroli w użytkowaniu, w którym należy zawrzeć informacje o spełnieniu lub nie przez właściciela / zarządcę przepisów Rozdziału 6 ustawy Prawo budowlane dot. utrzymania obiektów budowlanych. Egzekwować w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów wskazywane były: *metody i środki użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe*

- działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów - art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego;*
4. Rzetelnie dokumentować ustalenia z czynności kontrolnych dochowując zasad zawartych w art. 68 Kpa., tak aby z protokołu kontroli jednoznacznie wynikało:
 - co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono, jakie uwagi zgłosiły obecne osoby,
 - kto protokół otrzymał i czy zostało to potwierdzone podpisem;a ponadto:
 - do protokołów kontroli dołączać opisaną dokumentację fotograficzną, szkice, lub rysunki,
 - dbać o celowość protokołów.
 5. Wdrażać postępowanie mandatowe, jako środek prewencyjny, w przypadku stwierdzenia zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 93 Prawa budowlanego;
 6. Z uwagi na art. 12, 81 ust. 4, art. 84a ust. 1 i art. 93 ustawy Prawo budowlane wnioski o upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w trybie art. 93 w/w ustawy, może dotyczyć osób posiadających uprawnienia budowlane. Brak uprawnień powinien skutkować cofnięciem w/w upoważnienia;
 7. Sprawozdawczość z działalności organu nadzoru budowlanego przedkładana na potrzeby różnych organów, a dotycząca tej samej problematyki powinna być spójna i mieć odzwierciedlenie w prowadzonej przez organ dokumentacji;
 8. W sprawach zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania, kończących się „*milczącą zgodą*”, dokonać zmian organizacyjnych w taki sposób aby z akt sprawy wynikało kto imiennie zadecydował o „*milczącej zgodzie*” i czy osoba ta posiada stosowne upoważnienie;
 9. Stosować się do obowiązku wydania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi bez względu na jej zasadność czy też nie. W odpowiedziach na skargę unikać sformułowań mających elementy rozstrzygnięć administracyjnych;
 10. Weryfikować poinwentaryzacyjne mapy o uzupełnianie nierzetelnie i z brakami złożonych oświadczeń kierownika budowy;
 11. Po zakończonej procedurze przyjęcia obiektu do użytkowania zwracać inwestorowi oryginały złożonych dokumentów o jakich mowa w art. 57 ust. 8 Pb oraz dokumentować ich zwrot.

Oczekuję w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego szczegółowej informacji o wykonaniu zaleceń, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne jest przeznaczone (po jednym egzemplarzu): dla jednostki kontrolowanej, jednostki kontrolującej.

**PODLASKI WOJEWÓDZKI
INSPEKTOR NADZORU BUDOWLANEGO**

Andrzej Golonko