



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.2.2025
Warszawa, 5 sierpnia 2025

**Pan
Paweł Mędrzycki
Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego w Wołominie**

**Sprawozdanie z kontroli doraźnej Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego
w Wołominie**

Zespół kontrolerów w składzie: Agnieszka Budna – główny specjalista (kierownik zespołu), Katarzyna Kozłowska – specjalista (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził w okresie od 19 do 21 maja 2025 r. w trybie uproszczonym kontrolę doraźną Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołominie².

Zakresem kontroli objęto działania jednostki kontrolowanej podejmowane w sprawach³ dotyczących budynku mieszkalnego jednorodzinnego położonego na działce nr [...] przy ul. [...] w miejscowości [...]. Celem kontroli była ocena działalności PINB w Wołominie dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. W przypadkach, w których stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia, kontrola miała na celu określenie ich charakteru i zakresu, ustalenie przyczyn ich wystąpienia oraz wskazanie osób odpowiedzialnych.

Kontrolą objęto okres, w jakim jednostka kontrolowana podejmowała działania w ww. sprawie.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnili Pan Piotr Włosek⁴ (w okresie od 2 lipca 2007 r. do 29 lutego 2008 r.) oraz Pani Maria Chmielewska⁵ (w okresie od 2 kwietnia 2019 r. do 25 lutego 2025 r.)⁶. Swoje zadania PINB w Wołominie wykonywał przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Wołominie⁷.

Wewnętrzną strukturę oraz zasady organizacji Inspektoratu określono w regulaminie organizacyjnym⁸. Zgodnie z jego postanowieniami, PINB w Wołominie kieruje pracą Inspektoratu oraz sprawuje nadzór m.in. nad działalnością inspekcji terenowej,

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Legionów 78, 05-200 Wołomin, zwanego dalej PINB w Wołominie.

³ Sprawy znak: ZUT.70032-1.91.2023, ITT.7004.25.2022, PINB.7355/T/24/07.

⁴ Na podstawie powołania, wynikającego z pisma Starosty Wołomińskiego z 14 czerwca 2007 r., znak WO-1030/3/07.

⁵ Na podstawie powołania, wynikającego z pisma Starosty Wołomińskiego z 2 kwietnia 2019 r., znak WOK.2120.5.2019.

⁶ Pismo PINB w Wołominie z 16 maja 2025 r., znak ZOA.0411.76.2025.

⁷ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁸ Zarządzenie PINB w Wołominie nr 3/2004 z 5 maja 2004 r., zmienione zarządzeniem nr 10/2019 z 31 grudnia 2019 r. oraz zarządzeniem nr 1/2024 r. z 1 marca 2024 r.

postępowaniami administracyjnymi, kontrolą wewnętrzną pracy w Inspektoracie, a także współdziałaniem z właściwymi organami w zakresie nadzoru budowlanego⁹. Do wyłącznej kompetencji PINB w Wołominie regulamin zastrzega m.in. podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej oraz występowanie do właściwej izby samorządu zawodowego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie¹⁰. Zgodnie z jego zapisami, PINB w Wołominie może również powoływać stałe lub doraźne zespoły opiniodawcze i doradcze, określając ich cel, skład osobowy, zakres zadań oraz tryb działania¹¹. Regulamin stanowi ponadto, że podczas nieobecności PINB w Wołominie kierowanie jednostką powierza się upoważnionemu pracownikowi Inspektoratu¹².

Z przekazanych wyjaśnień¹³ wynika, że czynności związane z załatwianiem spraw dotyczących obiektu budowlanego położonego na działce o nr ewid. [...] w miejscowości [...], gmina [...] realizowali, poza PINB w Wołominie, również trzej pracownicy Inspektoratu, tj. Pan Paweł Mędrzycki¹⁴, Pan Michał Suchta¹⁵ oraz Pani Ewelina Wicińska¹⁶. Ponadto wskazano, że w odniesieniu do jednej z prowadzonych spraw¹⁷ (...) *w związku z brakiem inicjałów na pierwszych pismach wystosowanych przez tut. Inspektorat nie można jednoznacznie wskazać, który Inspektor odpowiadał za przedmiotowe postępowanie. Z dokumentacji akt sprawy wynika, iż pierwsze pismo mogło zostać zadekretowane na P. Michała Suchtę. Natomiast pisma wytworzone przez tut. Inspektorat zostały podpisane przez ówczesnego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołominie P. Piotra Włosek (...).*

Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁸ funkcja kontroli i nadzoru nad pracownikami Inspektoratu wykonującymi zadania w ww. zakresie realizowana była poprzez prowadzenie od 10 października 2019 r. dziennych sprawozdań, mających na celu weryfikację realizacji obowiązków. Dodatkowo, pracownicy co miesiąc składali sprawozdania miesięczne. W odniesieniu do jednej sprawy¹⁹ zaznaczono, że (...) *tut. organ nie może wypowiedzieć się (...) odnośnie pierwszych pism wysyłanych przez tut. Organ, ponieważ obecnie nie pracuje już żaden pracownik mogący udzielić informacji (...). Jedyna osoba zatrudniona w ówczesnym czasie, mogąca posiadać jakąkolwiek wiedzę odnośnie podziału obowiązków przebywa obecnie na urlopie macierzyńskim*".

PINB w Wołominie wskazał²⁰, że „(...) *nie posiada wiedzy o podejmowaniu przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Wołominie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych w okresie od 24 września 2007 r. do 19 maja 2025 r. Od dnia 26 lutego 2025 r., tj. od momentu powołania na stanowisko PINB Pawła*

⁹ § 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 5 regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia PINB w Wołominie nr 3/2024 r. z 5 maja 2004 r.), § 4 ust. 1 i ust. 2 lit. a, b, f i g regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzeń PINB w Wołominie nr 10/2019 z 31 grudnia 2019 r. oraz nr 1/2024 z 1 marca 2024 r.).

¹⁰ § 5 ust. 1 pkt 3 i 8 regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia PINB w Wołominie nr 3/2024 z 5 maja 2004 r.), § 5 ust. 1 lit. c i h regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 10/2019 z 31 grudnia 2019 r.) oraz § 5 ust. 1 lit. b i d regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2024 z 1 marca 2024 r.).

¹¹ § 5 ust. 2 regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia PINB w Wołominie nr 3/2024 z 5 maja 2004 r.) oraz § 5 ust. 2 regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzeń PINB w Wołominie nr 10/2019 z 31 grudnia 2019 r. oraz nr 1/2024 z 1 marca 2024 r.).

¹² § 5 ust. 3 regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia PINB w Wołominie nr 3/2024 r. z 5 maja 2004 r. oraz nr 10/2019 z 31 grudnia 2019 r.), § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2024 z 1 marca 2024 r.).

¹³ Pismo PINB w Wołominie z 16 maja 2025 r., znak: ZOA.0411.76.2025.

¹⁴ Sprawa znak: ITT.7004.25.2022.

¹⁵ Sprawa znak: PINB.7355/T/24/07.

¹⁶ Sprawa znak: ZUT.70032-1.91.2023.

¹⁷ Sprawa znak: PINB.7355/T/24/07.

¹⁸ Pismo PINB w Wołominie z 16 maja 2025 r., znak: ZOA.0411.76.2025.

¹⁹ Sprawa znak: PINB.7355/T/24/07.

²⁰ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak: ZOA.0411.80.2025.

Mędrzyckiego, żaden z pracowników nie wystąpił z wnioskiem o udzielenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych. W związku z powyższym przez obecnego PINB nie były wydawane ww. zgody”.

Ustaień stanu faktycznego i jego oceny dokonano na podstawie dokumentów udostępnionych w trakcie kontroli oraz wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej.

I. Ustalenia i ocena stanu faktycznego w zakresie działań jednostki kontrolowanej

Na podstawie przedłożonych przez PINB w Wołominie akt spraw zespół kontrolerów ustalił, że w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinnego usytuowanego przy ul. [...] w miejscowości [...], na działce o nr ewidencyjnym [...] organ prowadził 4 sprawy:

1. sprawa znak: PINB.7355/T/24/07 dotycząca wniosku o przeprowadzenie kontroli realizacji robót budowlanych – budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego,
2. sprawa znak: ITT.7004.22.2022 dotycząca wniosku o przeprowadzenie kontroli oraz wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego (sprawy tej nie objęto niniejszą kontrolą z uwagi na fakt, że rozstrzygnięcia poddane były kontroli instancyjnej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ponadto w sprawie Mazowiecki WINB rozpatrywał ponaglenie oraz skargę na PINB w Wołominie),
3. sprawa znak: ITT.7004.25.2022, dotycząca wniosku o przeprowadzenie kontroli oraz o wszczęcie postępowania w ramach nadzoru budowlanego,
4. sprawa znak: ZUT.70032-1.91.2023, dotycząca zawiadomienia o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

1.1. Ustalenia stanu faktycznego w sprawie znak: PINB.7355/T/24/07 dotyczącej wniosku o przeprowadzenie kontroli realizacji robót budowlanych - budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego

W dniu 24 września 2007 r. do Inspektoratu wpłynęło pismo²¹, zawierające prośbę o *przeprowadzenie kontroli realizacji projektu budynku mieszkalnego zgodnie z przepisami prawa*. W piśmie tym wskazano, że obiekt położony jest *zbyt blisko linii elektrycznych, które znajdują się prawie nad budynkiem*, wniesiono również o *sprawdzenie lokalizacji szamba, studni oraz odległości od granic sąsiednich działek*.

PINB w Wołominie 24 października 2007 r. zawiadomił o „oględzinach”²² w sprawie budowy budynku mieszkalnego położonego przy ul. [...] w [...], na działce nr ewidencyjny [...], planowanych na 16 listopada 2007 r. Z ww. działań organu sporządzono protokół. Z jego treści wynika, że: ww. czynności zostały przeprowadzone 18 listopada 2007 r. i brała w nich udział współwłaścicielka działki, na której prowadzono kontrolę. Ponadto według protokołarnych zapisów kontrolujący ustalili, że:

- *na działce (...) stwierdzono wybudowany w stanie surowym otwartym budynek mieszkalny jednorodzinny,*
- *przedłożono decyzję (...) zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę bud. mieszk. jednorodz.,*
- *przedłożono dziennik budowy (...) prowadzony na bieżąco,*
- *obiekt został wytyczony na gruncie przez uprawnionego geodetę,*
- *nie stwierdzono wykonania istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego,*

²¹ Przekazane do PINB w Wołominie wg właściwości postanowieniem Starosty Wołomińskiego oraz postanowieniem Mazowieckiego WINB.

²² Zawiadomienie o oględzinach znak: PINB.7355/T/24/8800/07.

- *wg oświadczenia współwłaścicieli ujęcie wody usytuowane jest zgodnie z planem zagospodarowania działki, nie została wykonana instalacja kanalizacyjna oraz zbiornik na nieczystości ciekłe.*

Pismem z 29 listopada 2007 r. PINB w Wołominie zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie *budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (...)*. Jednocześnie ww. pismem poinformował, że strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, uzyskać wyjaśnienia w sprawie, składać wnioski i zastrzeżenia. Następnie decyzją²³ z 11 stycznia 2008 r. umorzył przedmiotowe postępowanie. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazał m.in., że (...) *roboty prowadzone są na podstawie projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę (decyzja ostateczna) (...). Stan surowy otwarty. Kierownik budowy ustanowiony, budynek wyznaczony na gruncie przez uprawnionego geodetę. Z zapisów dziennika budowy wynika, że budowa jest prowadzona bez przerw dłuższych niż dwa lata. Nie stwierdzono wykonania istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. (...) dalsze postępowanie w tej sprawie jest bezprzedmiotowe (...).*

1.2. Ocena opisowa na tle ustalonego stanu faktycznego

W związku z wnioskiem o kontrolę jednostka kontrolowana podjęła działania. Pierwszą czynnością jednostki kontrolowanej w tej sprawie było zawiadomienie skarżącej oraz współwłaścicieli działki o nr ewid. [...], położonej przy ul. [...] w miejscowości [...] o planowanych na 16 listopada 2007 r. „ogłędzinach”. Organ przeprowadził kontrolę, z której sporządzono protokół – data czynności wskazana w tym dokumencie została określona na 18 listopada 2007 r. Z dokumentu tego wynika, kto, kiedy i gdzie dokonał czynności, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Nie zawiera natomiast ustaleń dotyczących wymiarów budynku, usytuowania na działce, a także kwestii zagospodarowania terenu, tj. mających szczególne znaczenie do prawidłowego podjęcia działań przez jednostkę kontrolowaną. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że²⁴ *W protokole z oględzin wpisano, że „nie stwierdzono wykonania istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego”, gdyż takie ustalenia zostały dokonane podczas przeprowadzonych oględzin. Jednakże brak jest możliwości potwierdzenia tejże tezy ze względu na to, że żaden z pracowników zatrudnionych w tamtym czasie nie pracuje już w PINB w Wołominie i brak jest możliwości uzyskania informacji od osób, które w tamtym czasie zajmowały się prowadzeniem tego postępowania, a także przeprowadzaniem oględzin na terenie przedmiotowej nieruchomości.*

Podkreślenia wymaga, że w ww. protokole, co również potwierdził w wyjaśnieniach PINB w Wołominie, kontrolujący wskazali, że w trakcie realizacji budowy *nie stwierdzono wykonania istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego*. Dokonywanie ocen w protokole z kontroli stanowi nieprawidłowość. Organ administracji publicznej ocenia bowiem na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym jednostki kontrolowanej brak było również:

- 1) dokumentów świadczących o dokonaniu analizy, czy: wykonane roboty budowlane zostały zrealizowane zgodnie z decyzją (...) zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz projektem stanowiącym integralną część tej decyzji, czy zapisy w dzienniku budowy potwierdzają wykonanie robót budowlanych zgodnie z zatwierdzoną decyzją o pozwoleniu na budowę,
- 2) odniesienia do zakresu skargi, tj. usytuowania obiektu zbyt blisko linii energetycznych,

²³ Decyzja nr 20/2008, znak: PINB.7355/T/24/639/07.

²⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 26 maja 2025 r., znak: ZOA.0411.80.2025.

- 3) własnych ustaleń dotyczących odległości od granic sąsiednich działek, usytuowania szamba oraz studni, pomimo że kwestie te również zostały poruszone w skardze. W tym zakresie PINB w Wołominie wskazał²⁵, że nie jest w stanie wyjaśnić braku dokonania ustaleń w powyższym zakresie *ze względu na bardzo długi okres, który upłynął od momentu przeprowadzenia przedmiotowego postępowania, a także ze względu na to, iż żaden z pracowników zatrudnionych w tamtym czasie nie pracuje już w PINB w Wołominie i brak jest możliwości uzyskania informacji od osób, które w tamtym czasie zajmowały się prowadzeniem tego postępowania. Najprawdopodobniej mogło być to związane z tym, że PINB w Wołominie od początku istnienia powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego boryka się z bardzo dużą ilością prowadzonych postępowań oraz brakami kadrowymi, gdyż Powiat Wołomiński jest jednym z największych powiatów ziemskich na terenie całego województwa.*

Uwzględniając powyższe nieprawidłowością jest brak dokonania ustaleń/zgromadzenia pełnego materiału dowodowego pozwalającego na podjęcie, przez jednostkę kontrolowaną, właściwych dalszych działań. Skutkiem ich było bezpodstawne umorzenie postępowania administracyjnego, w sytuacji gdy jak wynika z późniejszych działań PINB w Wołominie budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego przy ul. [...] w [...] wraz z zagospodarowaniem terenu, na działce o nr ewidencyjnym [...], została zrealizowana ze zmianami, które w rozumieniu art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)²⁶ tj. obowiązującym w czasie załatwiania tej sprawy, należało zakwalifikować jako zmiany istotne.

Ponadto należy stwierdzić, że wątpliwości budzi zapis uzasadnienia ww. decyzji umorzeniowej, w myśl którego *„Przedstawiciele (...) Inspektoratu przeprowadzili (...) oględziny (...). (...) roboty prowadzone są na podstawie projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę (decyzja ostateczna) (...). (...) Nie stwierdzono wykonania istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego.(...)”*. Taki zapis pozostaje w sprzeczności z wymaganiami prawa stawianymi uzasadnieniu decyzji, w myśl których uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Brak spełnienia tych elementów stanowi w tym przypadku nieprawidłowość. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest naruszenie zasady pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej.

W sprawie stwierdzono również uchybienie polegające na braku udokumentowania sposobu ustalenia stron postępowania administracyjnego. Kierownik jednostki kontrolowanej złożył te same wyjaśnienia, co przywołane przepisem nr 25.

Niezależnie od powyższego, w skontrolowanej sprawie stwierdzono uchybienia polegające na:

- podjęciu pierwszych działań po upływie ponad 20 dni od daty wpływu do organu wniosku o przeprowadzenie kontroli obiektu,
- wystosowaniu zawiadomienia o przeprowadzaniu oględzin, w sytuacji gdy nie prowadzono jeszcze postępowania administracyjnego,

²⁵ Wyjaśnienia jw.

²⁶ Nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy: 1) zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu, 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, 3) (*uchylony*), 4) (*uchylony*) 5) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, 6) zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, 7) ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi.

- rozbieżności między planowaną datą przeprowadzenia czynności kontrolnych wskazaną w zawiadomieniu o oględzinach a datą przeprowadzenia czynności wpisaną w protokole kontroli,
- braku zawiadomienia stron o niezakończonym terminie zgodnie z art. 36 kpa.

PINB w Wołominie w zakresie rozbieżności co do daty czynności kontrolnych wyjaśnił, że²⁷ *rozbieżność w zapisanych datach najprawdopodobniej mogła być spowodowana omyłką pisarską w protokole oględzin*, w odniesieniu do pozostałych uchybień złożył wyjaśnienia tożsame z przywołanymi w przypisie nr 25.

2.1. Ustalenia stanu faktycznego w sprawie prowadzonej pod znakiem ITT.7004.25.2022, w związku z wnioskiem²⁸ o przeprowadzenie kontroli oraz wszczęcie postępowania administracyjnego

W dniu 25 sierpnia 2022 r. do Inspektoratu wpłynął wniosek Pani (...) i Pana (...), złożony przez ustanowionego pełnomocnika r.pr. (...). W piśmie tym wnioskodawcy zwrócili się do organu nadzoru budowlanego z prośbą o podjęcie działań, mieszczących się w zakresie jego kompetencji, w związku z prowadzoną budową budynku mieszkalnego jednorodzinnego przy ul. [...] w [...], działka nr ewidencyjny [...]. W ocenie wnioskodawców roboty prowadzone były niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego, a także z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego oraz warunków decyzji o pozwoleniu na budowę. Domagali się niezwłocznego przeprowadzenia czynności kontrolnych na miejscu inwestycji, wszczęcia postępowania administracyjnego mającego na celu doprowadzenie budowy do stanu zgodnego z prawem, w tym ochrony naruszonego – według ich twierdzeń – prawa własności, a także wstrzymania prowadzonych robót budowlanych. Wskazali również na konieczność sprawdzenia, czy decyzja o pozwoleniu na budowę pozostaje w obrocie prawnym, podnosząc, że w toku realizacji inwestycji mogła wystąpić dłuższa przerwa w prowadzeniu robót, co – ich zdaniem – mogłoby skutkować wygaśnięciem przedmiotowej decyzji.

Ponadto w ww. wystąpieniu wskazano: zmianę położenia budynku względem granicy działki nr [...], będącej własnością jednego z wnioskodawców – według przedstawionych informacji odległość ta została zmniejszona z wymaganych 4 m do około 3 m. Wnioskodawcy podnieśli także zarzut zwiększenia wysokości budynku – z projektowanej na niespełna 6 m do około 8 m. Podniesiono także kwestię zmiany lokalizacji zbiornika na nieczystości ciekłe, którego usytuowanie może pozostawać w sprzeczności z przepisami sanitarnymi z uwagi na bliskie sąsiedztwo studni zlokalizowanej na działce sąsiedniej. Wskazano także na wątpliwości co do możliwości realizacji inwestycji przy założonych parametrach zagospodarowania ponieważ powierzchnia działki inwestora może nie być wystarczająca do prawidłowej realizacji zamierzenia budowlanego zgodnie z zatwierdzonym projektem.

Do ww. wniosku załączono: pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej; kopię decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z częścią graficzną projektu zagospodarowania działki, na której m.in. oznaczona była lokalizacja zbiornika na nieczystości ciekłe oraz odległość budynku mieszkalnego usytuowanego na działce o nr ewidencyjnym [...], przy ul. [...] w [...], od działki nr [...] wynosząca 4 m; postanowienie Sądu Rejonowego w Wołominie ws. zniesienia współwłasności działek wraz z mapą obrazującą podział działek; dokumentację fotograficzną z zaznaczoną odległością od granicy działki; zdjęcie budowy zbiornika; mapę obrazującą lokalizację studni oraz oświadczenie inwestorów dotyczące budowy zbiornika na nieczystości ciekłe.

²⁷ Wyjaśnienia jw.

²⁸ Z 19 sierpnia 2022 r.

PINB w Wołominie 12 września 2022 r. wystąpił o udostępnienie danych z rejestru publicznego, na podstawie którego uzyskano wypis z wykazu działek oraz wykaz podmiotów władających działkami nr [...], [...] i [...], obręb [...], gm. [...].

Pismem z 3 października 2022 r. zawiadomiono inwestora o zamiarze przeprowadzenia kontroli budowy na ww. działce o nr ewidencyjnej [...], wyznaczając termin tych czynności na 29 listopada 2022 r.

Następnie 26 października 2022 roku do Inspektoratu wpłynął wniosek Pani (...) oraz Pana (...), złożony przez pełnomocnika o uznanie ich za strony postępowania. Wniosek ten został ponowiony pismem²⁹ z 23 listopada 2022 r. wraz z żądaniem wydania formalnego rozstrzygnięcia.

Kontrola przedmiotowej inwestycji miała miejsce 29 listopada 2022 r. w obecności jednego z inwestorów. W sporządzonym protokole³⁰ odnotowano, że inwestor przedłożył dokumentację obejmującą decyzję o pozwoleniu na budowę, projekt budowlany oraz dziennik budowy. Na podstawie wykonanych pomiarów ustalono, że budynek ma wymiary 8 m × 10,20 m, a jego odległość od działki sąsiedniej, mierzona do istniejącego ogrodzenia, wynosi od 3,20 m do 3,75 m. Protokół zawiera również informację o potrzebie sprawdzenia zgodności ustaleń dokonanych podczas kontroli z dokumentacją projektową udostępnioną przez inwestora.

W dniu 30 listopada 2022 roku Zastępca PINB w Wołominie sporządził adnotację urzędową zawierającą wnioski z przeprowadzonej analizy. Z jej treści wynika, że stwierdzono odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, które zostały uznane za nieistotne. Zmiany dotyczyły wydłużenia budynku z 10,06 metra do 10,20 metra (mniej niż 2%), rezygnacji z wykonania zadaszenia nad wejściem oraz modyfikacji układu ścian działowych na parterze. W adnotacji odnotowano również wykonanie kopii dokumentacji udostępnionej przez inwestora, a także fakt jej zwrotu inwestorowi.

Znajdująca się w aktach sprawy kserokopia dziennika budowy nr [...] zawierająca m.in. wpis z 26 maja 2007 r. uprawnionego geodety o treści: *wytyczenie budynku mieszkalnego na dz. nr [...] położonej w [...] przy ul. [...]. Tyczenie wykonano zgodnie z planem zagospodarowania działki (...)* oraz pierwszy wpis kierownika budowy z 1 czerwca 2007 r. dotyczący *rozpoczęcia robót na obiekcie. Roboty ziemne. Betonowanie fundamentów.*

W dzienniku budowy znajdują się również wpisy dokonane przez kierownika budowy dotyczące prowadzenia robót instalacyjnych, tj.

- 15 lipca 2018 r. – *Poziomy kanalizacyjny.*
- 10 czerwca 2018 – *Kontynuacja robót instalacyjnych.*
- 17 maja 2020 r. – *Wykonywanie przyłącza kanalizacyjnego.*
- 10 maja 2022 r. – *Instalacja wod-kan.*

Zaznaczyć należy, że w posiadaniu jednostki kontrolowanej była również decyzja Starosty Wołomińskiego³¹ zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z projektem budowlanym przekazanym przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Na ww. decyzji wskazano, że powierzchnia zabudowy obiektu wynosi 80,00 m². Natomiast z *Projektu zagospodarowania działki* na którym widnieją pieczętki m.in. że jest to załącznik do decyzji nr 363p/07 z dnia 12 kwietnia 2007 r., znak: WAB7351/T/13/07 oraz pieczętki Starostwa Powiatu Wołomińskiego Wydział Budownictwa, Geodety uprawnionego, Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Wołominie wynika, że wymiary obiektu to 10,06 m x 8 m, odległość obiektu od działki nr [...] wynosi 4 m.

²⁹ W postaci dokumentu elektronicznego przesłanego 24 listopada 2022 r.

³⁰ Nr 630/2022 z 29 listopada 2022 r.

³¹ Decyzja nr 363p/07 z 12 kwietnia 2007 r, znak: WAB-7351/T/13/07.

W odniesieniu do działki nr [...] obiekt znajduje się w jej granicy. Na ww. dokumencie zaznaczono również przyłącze elektryczne z istniejącej sieci NN i przyłącze kanalizacyjne (bez ich opisanie w wymaganym przepisami zakresie). Ponadto w opisie technicznym projektu zagospodarowania działki nr [...] wskazano m.in. że warunki zabudowy określone zostały decyzją Burmistrza Tłuszcza nr 48/06 z 22 sierpnia 2006 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a powierzchnia biologicznie czynna wynosi 50,7%, tj. 122,75 m². Powyższe dokumenty zostały przekazane do PINB w Wołominie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Pismem z 30 listopada 2022 roku PINB w Wołominie poinformował pełnomocnika wnioskodawców, że jego mocodawcy nie posiadają statusu strony w przedmiotowym postępowaniu.

Stanowisko to zostało podtrzymane pismem z 7 grudnia 2022 roku, stanowiącym odpowiedź na wystąpienie pełnomocnika z 2 grudnia 2022 roku³².

Pismem z 7 grudnia 2022 roku zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zgodności realizacji inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym i decyzją o pozwoleniu na budowę oraz poinformowano o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, w terminie 7 dni od doręczenia. Adresatami ww. zawiadomienia byli właściciele działek nr [...] oraz [...] z obrębu [...]. W dniu 15 grudnia 2022 r. współwłaściciel działki nr ewid. [...], skorzystał z przysługującego mu prawa i osobiście zapoznał się z aktami sprawy.

Pełnomocnik Pani (...) i Pana (...) pismem z 7 grudnia 2022 r. ponownie zwrócił się o formalne rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej wnioskiem z 19 października 2022 r., wskazując, że odpowiedź organu z 30 listopada 2022 r. nie spełnia wymogów przewidzianych w przepisach k.p.a. w szczególności w zakresie formy i uzasadnienia stanowiska. Pismem z 10 stycznia 2023 r. PINB w Wołominie poinformował, że obowiązujące przepisy nie przewidują szczególnej formy dla czynności polegającej na odmowie uznania uczestnika postępowania za stronę, a przekazanie tej informacji na piśmie uznał za wystarczające. Tego samego dnia PINB w Wołominie decyzją³³ umorzył postępowanie administracyjne w całości w sprawie zgodności realizacji inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz decyzją o pozwoleniu na budowę. Z uzasadnienia decyzji wynika, że *inwestor przedmiotowego obiektu posiada pełną dokumentację na przedmiotowy obiekt i podczas czynności kontrolnych oraz analizy wypożyczonej podczas czynności kontrolnych dokumentacji nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości oraz istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego oraz warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, brak jest podstaw do dalszego prowadzenia przedmiotowego postępowania.*

Pismem z 3 stycznia 2023 r. pełnomocnik wnioskodawców wniósł ponaglenie, które przy piśmie z 10 stycznia 2023 r. przekazano do Mazowieckiego WINB. Ponaglenie uznano za niezasadne³⁴.

W dniu 13 marca 2023 r. do jednostki kontrolowanej wpłynęła skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność PINB w Wołominie w sprawie budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Pismem z 4 kwietnia 2023 r. ww. skargę wraz z odpowiedzią i aktami sprawy przekazano do WSA w Warszawie.

³² W piśmie tym zwrócono się o wyjaśnienie etapu rozpatrywania wniosku z 19 października 2022 roku oraz – w przypadku wydania decyzji ostatecznej – o jej uchylenie lub wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

³³ Nr 22/2023.

³⁴ Postanowienie Mazowieckiego WINB z 13 lutego 2023 r., nr 232/2023.

Wyrokiem z 19 lipca 2023 r. oddalono skargę³⁵. Odpis sentencji wyroku doręczono 7 sierpnia 2023 r. PINB w Wołominie. Orzeczenie natomiast zostało doręczono 7 listopada 2023 r.

W dniu 8 listopada 2023 r. do jednostki kontrolowanej wpłynęło pismo Mazowieckiego WINB, w związku z kolejną skargą na działanie PINB w Wołominie w sprawie dotyczącej budynku mieszkalnego jednorodzinnego, z prośbą o relację z podejmowanych działań, kopie dokumentów oraz ustosunkowanie się do podniesionych w skardze zarzutów. Mazowiecki WINB stwierdził bezzasadność skargi³⁶. Podkreślenia wymaga, że w ramach postępowania organ wojewódzki nie dokonywał oceny merytorycznej sprawy.

Następnie 15 lutego 2024 r. do PINB w Wołominie wpłynęło pismo z GUNB przekazane zgodnie z właściwością³⁷, dotyczące wystąpienia wskazującego na *rażące naruszenie prawa budowlanego podczas realizacji robót budowlanych (...) m.in. poprzez istotne odstąpienie inwestora od decyzji pozwolenia na budowę (...) i projektu architektoniczno-budowlanego*. W ww. wystąpieniu poinformowano, że z decyzji rzeczoznawcy jednoznacznie wynika, że *naruszenia prawa, których dopuścił się inwestor i właściciel przedmiotowej nieruchomości prowadząc roboty budowlane stanowią istotne odstępstwa od projektu architektoniczno-budowlanego (...)* Ponadto występująca wskazała, że mimo wielokrotnego informowania o nieprawidłowościach nie zostały podjęte przez organy nadzoru budowlanego działania w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

W odpowiedzi na powyższe pismo kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że wszystkie postępowania dotyczące przedmiotowej budowy zostały zakończone, a PINB w Wołominie nie znalazł podstaw do prowadzenia czynności w zakresie postępowania naprawczego w trybie art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane.

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego kolejną korespondencją³⁸ występował do PINB w Wołominie z prośbą o uzupełnienie relacji z działań w części dotyczącej wybudowania obiektu z istotnymi odstępstwami od decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego. Przy tym należy zaznaczyć, że w piśmie z 24 października 2024 r. zwrócono uwagę na informację przekazaną od Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, w której wskazano, że *zauważył pewną rozbieżność dotyczącą położenia przedmiotowego budynku znajdującego się na działce ewidencyjnej nr [...]. Zgodnie z załącznikiem stanowiącym fotokopie „Projektu zagospodarowania działki nr [...] położonej w [...] ul. [...]” południowa ściana tego budynku pokrywa się z południową linią graniczną działki ewidencyjnej nr [...], natomiast zgodnie z treścią załącznika przedstawiającego geodezyjną inwentaryzację obiektów budowlanych odnoszącą się do działki ewidencyjnej nr [...], południowa ściana przedmiotowego budynku pokrywa się z istniejącym ogrodzeniem, odbiegając jednocześnie od południowej linii granicznej działki nr [...].* Jednostka kontrolowana odpowiadając wskazywała, że nie stwierdziła nieprawidłowości oraz istotnych odstępstw.

2.2. Ocena opisowa na tle ustalonego stanu faktycznego

W ramach prowadzenia sprawy pierwszą czynnością jednostki kontrolowanej było wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie danych z rejestru publicznego. Pismem z 3 października 2022 r., organ zawiadomił o planowanej kontroli właścicielkę działki o nr ewidencyjnym [...], przy ul. [...] w [...], tj. Panią (...), będącą jednocześnie inwestorem, oraz właściciela działki sąsiedniej o nr ewidencyjnym [...]. Zawiadomienie to nie zostało jednak skierowane do drugiego inwestora, Pana (...), mimo że w aktach sprawy znajdowała

³⁵ Wyrok z 19 lipca 2023 r., sygn. Akt VII SAB/Wa 51/23.

³⁶ Zawiadomienie Mazowieckiego WINB z 12 grudnia 2023 r., znak: WOP.7641.268.2023.AKA.

³⁷ Przez PINB w Ostrowi Mazowieckiej.

³⁸ Pisma znak: BOR.052.82.2024 z 18 kwietnia 2024 r., 6 maja 2024 r., 4 lipca 2024 r., 24 października 2024 r., 13 listopada 2024 r., 13 grudnia 2024 r., 4 lutego 2025 r., 18 lutego 2025 r.

się decyzja o pozwoleniu na budowę, z której wynikało, iż pozwolenie zostało wydane na rzecz tych osób, co stanowi nieprawidłowość. Z wyjaśnień³⁹ organu wynika, że „*drugi inwestor, tj. Pan (...) nie został poinformowany o zamiarze przeprowadzenia kontroli, gdyż w uzyskanym wypisie jako właściciel nieruchomości wskazana była jedynie Pani (...)*”. Ponadto organ nie zawiadomił wnioskodawców o planowanych czynnościach kontrolnych, pomimo wykazania przez nich interesu prawnego w sprawie, co również stanowi nieprawidłowość.

Skutkiem wskazanych nieprawidłowości było niezapewnienie możliwości udziału w czynnościach kontrolnych wszystkim osobom mającym interes prawny w sprawie.

Przeprowadzone 29 listopada 2022 r. czynności kontrolne odbyły się z udziałem jednego z inwestorów, który został uprzednio poinformowany o terminie kontroli. Z czynności sporządzono protokół, który zawierał informacje kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny oraz podpisy osób uczestniczących. W treści protokołu zawarto, że:

- 1) inwestor udostępnił dokumentację, tj. projekt budowlany, dziennik budowy oraz decyzję o pozwoleniu na budowę,
- 2) wymiary budynku wynoszą 8 m x 10,20 m,
- 3) odległość od działki sąsiedniej w przedziale od 3,20 m do 3,75 m, przy czym zaznaczono, że pomiary wykonano do istniejącego ogrodzenia. Protokół nie precyzuje, której działki sąsiedniej dotyczył pomiar, co stanowi nieprawidłowość. Z wyjaśnień⁴⁰ organu wynika, że „*W treści pisma strony skarżącej wskazane zostały do sprawdzenia odległości od działki będącej ich własnością, tj. dz. ew. nr [...], więc organ badał podczas czynności kontrolnych odległość od tejże właśnie działki*”. Zaznaczenia również wymaga, że ww. protokół nie zawiera pomiarów odległości obiektu od pozostałych działek sąsiednich, w szczególności działki o nr ewid. [...], co stanowi nieprawidłowość. W wyjaśnieniach⁴¹ organ wskazał, że „*Nie dokonano pomiarów od granicy z działką sąsiednią, tj. dz. ew. nr [...] gdyż żaden z pracowników nie posiada uprawnień geodety, a organ nie posiada urządzeń geodezyjnych, dlatego podczas czynności kontrolnych brak było możliwości ustalenia faktycznego przebiegu granicy działki. Ponadto, od strony dz. ew. nr [...] obiekt zlokalizowany był w linii ogrodzenia, stąd też organ uznał podczas czynności kontrolnych, że obiekt został wybudowany zgodnie z zatwierdzonym projektem, tj. na granicy z dz. ew. nr [...]*”. W odniesieniu do tych wyjaśnień wskazać należy, że na organie nadzoru budowlanego ciąży obowiązek korzystania ze wszelkiego materiału dowodowego mającego znaczenie na rozstrzygnięcia sprawy. W sytuacji braku możliwości ustalenia odległości od granicy działki podczas czynności kontrolnych organ ma prawo skorzystać z innych środków dowodowych, w toku prowadzenia sprawy, chociażby z uprawnienia przysługującego na podstawie art. 81c ustawy Prawo budowlane,
- 4) wykonano fotografie – stanowiące załączniki. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że nie zawierają opisów w zakresie: kiedy zostały sporządzone, kto sporządził, jakiej działki dotyczą oraz jaki jest ich przedmiot i zawartość, co stanowi uchybienie. Z wyjaśnień organu wynika, że⁴² „*Osoba przeprowadzająca czynności kontrolne nie dysponuje sprzętem umożliwiającym wydruk fotografii w miejscu kontroli. Ponadto inspektor terenowy w ciągu jednego dnia przeprowadza kontrole w kilku miejscach dotyczących różnych postępowań. Brak jest możliwości opisanie fotografii, których wydruk odbywa się w dni wolne od czynności kontrolnych, tj. poniedziałki i czwartki*”.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w protokole kontroli jak i w zgromadzonym materiale dowodowym nie odniesiono się do wszystkich kwestii wskazanych przez skarżących we

³⁹ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴⁰ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴¹ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴² Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

wniosku z 19 sierpnia 2022 r., tj. zmiany usytuowania budynku, zmiany wysokości budynku, zmiany lokalizacji zbiornika na nieczystości ciekłe, pomimo, że zakres ten był już wskazywany we wcześniejszej korespondencji skarżących kierowanej do PINB w Wołominie. Powyższe miało istotne znaczenie dla prawidłowego podjęcia dalszych działań przez jednostkę kontrolowaną. Brak dokonania ustaleń w ww. zakresie stanowi nieprawidłowość.

W odniesieniu do zgłoszonej zmiany odległości budynku od granicy działki wyjaśniono⁴³, że „Organ jako punkt odniesienia uznał istniejące ogrodzenie, gdyż żaden z pracowników nie posiada uprawnień geodety, a organ nie posiada urządzeń geodezyjnych, dlatego podczas czynności kontrolnych brak było możliwości ustalenia faktycznego przebiegu granicy działki. Ustalono, że nie stanowiło to istotnego odstępstwa ze względu na to, że odległość mierzona do ogrodzenia była większa niż 3,00 m, a w ścianie nie znajdowały się otwory okienne ani drzwiowe.” W kwestii zbiornika na nieczystości ciekłe organ wskazał⁴⁴, że „Podczas czynności kontrolnych nie stwierdzono istnienia zbiornika na nieczystości ciekłe, co potwierdza dokumentacja fotograficzna wykonana podczas kontroli. Dokumentacja zdjęciowa przedłożona przez stronę skarżącą nie wskazuje jednoznacznie zbiornika na nieczystości ciekłe. Fotografia opisana została jako „Wykop” z narysowaną strzałką oraz prostokątem, a zdjęcie opisano „Zdjęcie z budowy zbiornika na nieczystości ciekłe”. Jednakże dokumentacja fotograficzna jest bardzo nieczytelna i niewyraźna ze względu na to, że została wykonana po zmierzchu, a być może nawet w nocy. Uwzględniając powyższe, zbiornik na nieczystości ciekłe mógł zostać wykonany w okresie po przeprowadzeniu kontroli przedmiotowej nieruchomości, gdyż w trakcie kontroli nie wszystkie roboty budowlane zostały jeszcze zakończone”. Natomiast, odnośnie zmiany wysokości budynku wyjaśniono⁴⁵, że „Wysokość budynku została sprawdzona, natomiast w swoim piśmie strona skarżąca wskazuje, że: Zmiana dotyczy także wysokości budynku, który ma obecnie ok. 8m, podczas gdy projekt zakładał niespełna 6 m”. W zatwierdzonym projekcie budowlanym wysokość budynku wynosi 887,5 cm, a nie tak jak wskazuje strona skarżąca, tj. niespełna 6 m”. Mimo że organ odniósł się w wyjaśnieniach do poruszonych przez wnioskodawców zagadnień faktem jest, że protokół nie zawiera pełnych ustaleń dokonanych w toku kontroli, tj. m.in. wyniku sprawdzenia wysokości budynku dokonanych w toku czynności kontrolnych w terenie. Brak udokumentowania powyższych ustaleń stanowi nieprawidłowość.

W dniu 30 listopada 2022 r. Zastępca kierownika jednostki kontrolowanej sporządził adnotację urzędową zawierającą informację o przeprowadzeniu analizy zgodności realizowanej inwestycji ze stanem faktycznym. Odniesiono się w niej jedynie do zmiany długości budynku z 10,06 m na 10,20 (mniej niż 2 %), niewykonania zadaszania nad drzwiami wejściowymi oraz zmiany w układzie części ścian działowych na parterze budynku. Wskazano również, że powyższe należy uznać za nieistotne odstępstwo od zatwierzonego projektu budowlanego.

Ustalenia zawarte w adnotacji z 30 listopada 2022 r. opierały się na materiale dowodowym zgromadzonym w toku przeprowadzonych czynności kontrolnych oraz na dokumentacji projektowej udostępnionej przez inwestora. Nie uwzględniono w niej natomiast szczególnie istotnych dowodów przekazanych przez skarżących, tj. części graficznej projektu zagospodarowania działki i dokumentacji fotograficznej, jak również zatwierzonego projektu budowlanego przekazanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, w sytuacji gdy informacje z nich wynikające w zakresie usytuowania budynku na działce były różne. Takie działanie jednostki kontrolowanej uznano za nieprawidłowość. W wyjaśnieniach⁴⁶ organ wskazał, że „Podczas czynności kontrolnych dokonano pomiarów

⁴³ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴⁴ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴⁵ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴⁶ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

budynku, które uznano za niezgodne z przedłożoną przez inwestora dokumentacją, a następnie dokonano ich analizy z protokołem z kontroli oraz wypożyczoną od inwestora dokumentacją. Przeliczono czy zmiana wymiarów stanowi istotne, czy też nieistotne odstępianie od zatwierdzonej dokumentacji i w dniu 30.11.2022 r. sporządzono z tej analizy adnotację urzędową, którą załączono do akt sprawy. Nie dokonano sprawdzenia z egzemplarzem dokumentacji przekazanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, gdyż dokumentacja ta przechowywana jest w wynajmowanych pomieszczeniach w budynku, który znajduje się w innej miejscowości ze względu na brak wystarczającej ilości pomieszczeń w siedzibie PINB w Wołominie. (...) Organ jako punkt odniesienia uznał istniejące ogrodzenie, gdyż żaden z pracowników nie posiada uprawnień geodety, a organ nie dysponuje urządzeniami geodezyjnymi, dlatego podczas czynności kontrolnych nie było możliwości ustalenia faktycznego przebiegu granicy działki. Ustalono, że nie stanowiło to istotnego odstępstwa, ponieważ odległość mierzona do ogrodzenia była większa niż 3,00 m, a w ścianie nie znajdowały się otwory okienne ani drzwiowe. (...) Ponadto, od strony działki nr [...] obiekt znajdował się w linii ogrodzenia, stąd organ uznał, że budowa została wykonana zgodnie z zatwierdzonym projektem."

Następnie organ, na podstawie przeprowadzonych ww. ustaleń, wszczął postępowanie administracyjne i wystosował zawiadomienie o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Niemniej jednak nie uwzględnił wszystkich podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu, co stanowi nieprawidłowość. Pominiętym podmiotem był drugi inwestor. Organ wyjaśnił⁴⁷, że „(...) sugerował się uzyskanym wypisem z ewidencji gruntów, w którym jako właściciel nieruchomości wskazana była jedynie Pani (...). Stąd też organ nie informował Pana (...) o przebiegu postępowania.” Kolejnym pominiętym podmiotem była wnioskodawczyni, wobec której organ stwierdził, że „Organ nie uznał za stronę Państwa (...) ze względu na to, że odległość przedmiotowego budynku, co prawda wynosiła mniej niż 4,00 m od granicy z dz. ew. nr [...], jednakże w ścianie budynku nie stwierdzono na czynnościach kontrolnych (w dniu 29.11.2022 r.) żadnych otworów okiennych ani drzwiowych. W związku z powyższym obszar oddziaływania przedmiotowej inwestycji nie wpływał na dz. ew. nr [...]. Podkreślenia wymaga także fakt, że właścicielem dz. ew. nr [...] jest tylko Pani (...). W uzyskanym wypisie z ewidencji gruntów Pan (...) nie jest wskazany jako właściciel, ani współwłaściciel dz. ew. nr [...]” Wypada wskazać, że pojęcie strony postępowania administracyjnego zostało określone w art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku postępowanie dotyczy, lub kto żąda podjęcia czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W tym kontekście Pan (...) jako inwestor niewątpliwie posiada interes prawny w postępowaniu, ponieważ jego prawa i obowiązki wynikają bezpośrednio z realizowanej inwestycji oraz przepisów prawa budowlanego. Skutkiem tej nieprawidłowości było ograniczenie prawa stron do udziału w sprawie.

W zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym również nie odniesiono się do:

- 1) egzemplarza projektu budowlanego przedłożonego przez inwestora podczas kontroli przeprowadzonej 29 listopada 2022 r, na którym znajduje się wpis o treści: „Poprawki naniesiono kolorem (...)”, opatrzony nieczytelnym podpisem i pozbawiony daty. Z wyjaśnień wynika, że „Organ nie podjął działań mających na celu ustalenie daty wprowadzenia zmian naniesionych na część rysunkową projektu zagospodarowania terenu, ponieważ uznano, że adnotacja „POPRAWKI NANIESIONO KOLOREM CZERWONYM” została sporządzona przez projektanta na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę i dotyczyła zapisu znajdującego się powyżej, tj. „W promieniu 15m od projektowanej studni brak zbiorników na nieczystości” wraz z wrysowaną linią wymiarową między projektowanym szambem oraz projektowaną studnią opisaną „MIN 15.00”. Uznano, iż poprawek oraz adnotacji dokonał projektant ze względu na podpis

⁴⁷ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

(parafka), który odpowiada podpisowi projektanta umieszczonemu w metryce rysunku Projektu Zagospodarowania Działki.”

- 2) odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego w zakresie otworów okiennych. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁴⁸ (...) *nie stanowiło to istotnego odstępstwa, ponieważ odległość mierzona do ogrodzenia była większa niż 3,00 m, a w ścianie nie znajdowały się otwory okienne ani drzwiowe.* Podkreślić jednak należy, że zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, w ścianie od strony działki nr [...] takie otwory zostały przewidziane.
- 3) kwestii wygaśnięcia pozwolenia na budowę. Jednak zgromadzony przez PINB w Wołominie materiał dowodowy w postaci kopii dziennika budowy, potwierdza na podstawie dokonanych wpisów, że przerwa w prowadzeniu robót nie przekroczyła dwóch lat.⁴⁹
- 4) kwestii kolizji budynku objętego kontrolą z istniejącą siecią elektroenergetyczną niskiego napięcia, zarówno pod względem bezpieczeństwa prowadzenia robót budowlanych, jak i zgodności inwestycji z obowiązującymi przepisami. Z zatwierdzonego projektu budowlanego wynikało bowiem, że sieć ta miała podlegać przebudowie, co wskazuje na konieczność jej uwzględnienia w ramach oceny stanu faktycznego. PINB w Wołominie wyjaśnił⁵⁰, że *„Organ nie przeanalizował tej kolizji ze względu na to, że w zatwierdzonym projekcie budowlanym brak było wskazań dotyczących zakresu przebudowy linii elektroenergetycznej, a także decyzja o pozwoleniu na budowę nie nakładała na inwestora obowiązku dokonania w ramach odrębnej procedury przebudowy napowietrznej linii kolidującej z projektowanym obiektem przed rozpoczęciem prac na warunkach określonych przez gestora mediów.”*
- 5) braku, w dzienniku budowy, wpisów w zakresie ustanowienia kierowników robót. PINB w Wołominie wyjaśnił, że⁵¹ *Organ, po otrzymaniu dziennika budowy w dniu 29 listopada 2022 r., nie prowadził postępowania wyjaśniającego czy na budowie zostali ustanowieni kierownicy robót branżowych. Odstąpiono od przeprowadzenia takiego postępowania ze względu na to, że w przedmiotowym dzienniku budowy wpisów dotyczących robót instalacyjnych dokonywał kierownik budowy, co należy do jego podstawowych obowiązków, zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.* Podkreślenia wymaga, że przywołany przez kierownika jednostki kontrolowanej art. 22 pkt 2 ustawy Prawo budowlane stanowi, że do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy prowadzenie dokumentacji budowy jednak art. 42 ust. 4 ww. ustawy jednoznacznie wskazuje, że przy prowadzeniu robót budowlanych, do kierowania którymi jest wymagane przygotowanie zawodowe w specjalności techniczno-budowlanej innej niż posiada kierownik budowy, inwestor jest obowiązany zapewnić ustanowienie kierownika robót w danej specjalności. W sytuacji kontrolowanej sprawy, z akt sprawy wynika, że kierownik budowy posiadał jedynie uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej,
- 6) braku, w dzienniku budowy, wpisów dotyczących zgłoszenia inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁵² *Organ, po otrzymaniu dziennika budowy w dniu 29 listopada 2022 r., nie prowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie braku wpisów w dzienniku budowy dot. sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających, ponieważ uznał, że kierownik budowy*

⁴⁸ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁴⁹ Zgodnie z przepisami obowiązującymi w dniu wydania pozwolenia na budowę, miały zastosowanie przepisy art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zm.), które stanowią, że decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem dwóch lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, lub gdy budowa została przerwana na czas dłuższy niż dwa lata.

⁵⁰ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁵¹ Pismo PINB w Wołominie z 14 lipca 2025 r., znak: ZOA.0411.103.2025.

⁵² Pismo PINB w Wołominie z 14 lipca 2025 r., znak: ZOA.0411.103.2025.

dokonywał na bieżąco takich sprawdzeń oraz odbiorów, o czym świadczą wpisy w dzienniku budowy wskazujące na wykonywanie robót instalacyjnych, m. in. na str. 6 dziennika budowy „poziomy kanalizacyjne” i kolejno na str. 7 dziennika budowy „kontynuacja robót instalacyjnych”. Do obowiązków kierownika budowy należy odbieranie poszczególnych etapów robót, w tym również tych ulegających zakryciu. Kierownik budowy ocenia poprawność wykonania również robót instalacyjnych przed ich zabetonowaniem lub zasypaniem. W momencie wykonywania robót instalacyjnych kierownik budowy odpowiada za stosowanie na budowie zgodnych z projektem i dopuszczonych do obrotu materiałów budowlanych. W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że z art. 22 ust. 7 ustawy Prawo budowlane jednoznacznie wynika, że jednym z podstawowych obowiązków kierownika budowy jest zgłaszanie inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających, a biorąc po uwagę art. 22 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że do obowiązków kierownika budowy należy prowadzenie dokumentacji budowy, czyli zgodnie z art. 3 pkt 13 również dziennika budowy, wpisy potwierdzające ww. czynności powinny być w nim zawarte.

Brak dokonania ww. ustaleń/zgromadzenia pełnego materiału dowodowego w sprawie stanowi nieprawidłowość. Skutkiem ich było wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie zgodności realizowanej inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz decyzją o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego przy ul. [...] w [...], na działce o nr ewidencyjnym [...].

W niniejszej sprawie PINB w Wołominie, przekazując swoje stanowisko wraz z aktami sprawy do organu drugiej instancji w związku z wniesionym przez skarżących ponagleniem, uczynił to po upływie ustawowego⁵³ terminu siedmiu dni, co stanowi uchybienie. Z wyjaśnień⁵⁴ organu wynika, że „(...) Termin został przekroczony zaledwie o jeden dzień, a spowodowane było to tym, że w tut. Inspektoracie prowadzona jest bardzo duża ilość postępowań przypadająca na jednego pracownika i brak jest w budżecie PINB w Wołominie środków na to, aby móc utworzyć nowe etaty w celu rozłożenia pracy na większą ilość pracowników”.

Należy również przytoczyć kolejne wyjaśnienie PINB w Wołominie, w którym stwierdzono: „Organ dokonał analizy pod względem spójności obydwu egzemplarzy zatwierdzonego projektu pod kątem odległości inwestycji od działki ew. nr [...] w momencie korespondowania z Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, po zakończeniu prowadzonych postępowań, tuż przed przeprowadzeniem kontroli GUNB w siedzibie tut. Inspektoratu. Wynikła wtedy niespójność polegająca na tym, że w egzemplarzu projektu budowlanego inwestora odległość ta wynosiła 3,20 m, natomiast w egzemplarzu projektu budowlanego uzyskanego od organu administracji architektoniczno-budowlanej odległość ta wynosiła 4,00 m. (...). Pomimo, że do jednostki kontrolowanej po dacie wydania decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego jak również po dacie skutecznego przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych nadal wpływały skargi, a także korespondencja z Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, w tym zawierająca informacje Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wskazujące m.in. na rozbieżność w stosunku do zatwierdzonego projektu budowlanego w zakresie usytuowania budynku mieszkalnego jednorodzinnego, nie podjęła z własnej inicjatywy postępowania wyjaśniającego celem ustalenia stanu faktycznego, a na jego podstawie ewentualnych dalszych działań skutkujących doprowadzeniem obiektu do zgodności z przepisami prawa. Brak takich działań stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁵⁵ Organ nie zdążył zweryfikować (...) rozbieżności i nie podjął w tym zakresie działań,

⁵³ Art. 37 § 4 k.p.a.

⁵⁴ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

⁵⁵ Pismo PINB w Wołominie z 26 maja 2025 r., znak ZOA.0411.80.2025.

gdyż po dostrzeżeniu tychże rozbieżności, miała miejsce kontrola GUNB w tut. Inspektoracie.” Skutkiem beczynności⁵⁶ PINB w Wołominie było brak osiągnięcia celów przewidzianych ustawą Prawo budowlane i osłabienie zaufania do organów administracji publicznej.

3.1. Ustalenia stanu faktycznego w sprawie znak: ZUT.70032-1.91.2023, dotyczącej zawiadomienia o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego

Do Inspektoratu wpłynęło⁵⁷ zawiadomienie o zakończeniu budowy. Z dokumentu tego wynika, że dołączono do niego:

1. Projekt techniczny;
2. Oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami oraz o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy;
3. Oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych;
4. Protokoły badań szczelności instalacji gazowej;
5. Dokumentacja geodezyjna, zawierająca wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz informacja o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu sporządzone przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe;
6. Kopie rysunków, wchodzących w skład zatwierdzonego projektu, z naniesionymi zmianami;
7. Oświadczenie inwestora o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych.

Niezależnie od powyższego w udostępnionych do kontroli aktach znajdowała się również karta ewidencyjna ds. statystycznych dotycząca budynku.

Z ww. oświadczenia kierownika budowy i projektanta⁵⁸ wynika, m.in. że:

- a) podczas wykonywania robót budowlanych wprowadzono zmiany nie odstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, polegające na – zastąpieniu:
 - studni wierconej ze źródłem wody pitnej na przyłączy z podłączeniem do sieci wodociągowej,
 - zaprojektowanego źródła ciepła na kocioł zasilany gazem ziemnym,
- b) teren budowy doprowadzono do należytego stanu i porządku,
- c) dokonano pomiarów powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego i poszczególnych lokali mieszkalnych, w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia, o którym mowa w art. 34 ust. 6 pkt 1.

Do ww. dokumentu załączono również kopie rysunków, z naniesionymi ww. zmianami. Podkreślenia wymaga, że zmiany naniesiono na kopii, która nie była tożsama z zatwierdzonym projektem budowlanym i na której znajdował się już inny zapis *poprawki naniesiono kolorem czerwonym*, jednak z dokumentu nie wynika, kiedy i które zmiany zostały naniesione. Ponadto na ww. kopii odległość obiektu od granicy działki nr [...] wynosiła 3,20 m, natomiast na części rysunkowej projektu zagospodarowania działki przekazanej do jednostki kontrolowanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wymiar ten wynosił 4 m.

W dniu 27 września 2023 r. jednostka kontrolowana wydała zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu do rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego⁵⁹.

⁵⁶ W terminie od lutego 2024 r. do 19 maja 2025 r., tj. od czasu pierwszego pisma z GUNB do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli PINB w Wołominie.

⁵⁷ 14 września 2023 r.

⁵⁸ Z 9 września 2023 r.

⁵⁹ Znak: ZUT.70032-1.91.2023 EW.

W dokumencie tym wskazano jednocześnie, że PINB w Wołominie zwraca dokumentację geodezyjną zawierającą wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej wraz z informacją sporządzoną przez osobę wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu, protokół badania szczelności instalacji gazowej oraz projekt budowlany.

3.2. Ocena opisowa na tle ustalonego stanu faktycznego

Z udostępnionych do kontroli dokumentów wynika, że PINB w Wołominie nie stwierdził by dokonane zawiadomienie o zakończeniu budowy było niekompletne lub posiadało braki i nieścisłości w zakresie wynikającym z art. 57 Prawa budowlanego, określającego zamknięty katalog dokumentów, jakie należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego.

W ramach udostępnionych do kontroli dokumentów brak było dokumentacji geodezyjnej, zawierającej wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, w tym mapę, o której mowa w art. 2 pkt 7b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, oraz informacji o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu sporządzone przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii. Z treści zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego wynika, że taki dokument został do niego dołączony. Natomiast na zaświadczeniu o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu odnotowano, że został zwrócony, do czego jednostka kontrolowana była zobowiązana w świetle obowiązujących przepisów. Brak jest zatem możliwości dokonania oceny w zakresie tego dokumentu.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że z treści zawiadomienia o zakończeniu budowy wynika, że nie dołączono do niego dziennika budowy, a jednostka kontrolowana nie wezwała do jego uzupełnienia, co uznano za nieprawidłowość. PINB w Wołominie wyjaśnił, że⁶⁰ *Organ nie analizował dziennika budowy przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy, gdyż zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami inwestor nie ma obowiązku przedkładania dziennika budowy przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego*. Należy zauważyć, że przywołane przez kierownika jednostki kontrolowanej przepisy zostały wprowadzone ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁶¹. Zgodnie z art. 27 ww. ustawy do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych, dla których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę albo dokonano skutecznego zgłoszenia przepisy ustawy Prawo budowlane stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Ponadto dołączone do zawiadomienia o zakończeniu budowy:

- 1) oświadczenie kierownika budowy złożone na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie zawierało opisu wszystkich zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego. Pomimo tego jednostka kontrolowana nie wezwała do jego uzupełnienia, co stanowi nieprawidłowość. W ww. oświadczeniu wskazano jedynie dwie zmiany natomiast jednostka kontrolowana w toku prowadzonego wcześniej postępowania (opisanego w powyższej części dokumentu) ustaliła również inne zmiany polegające m.in. na zmianie długości budynku z 10,06 m na 10,20 m, niewykonaniu zadaszenia nad drzwiami wejściowymi wspartego na drewnianych

⁶⁰ Pismo PINB w Wołominie z 14 lipca 2025 r., znak: ZOA.0411.103.2025.

⁶¹ Dz.U. 2020 poz. 471.

słupach, zmianach w układzie części ścian działowych na parterze budynku⁶². PINB w Wołominie wyjaśnił, że⁶³ *Organ uznał wykaz zmian za kompletny mimo wcześniej prowadzonego postępowania. Po zakończeniu prowadzonego postępowania administracyjnego akta tegoż postępowania przekazywane są do składnicy akt. Nie są składowane w dziale użytkowania do momentu złożenia przez inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy. Do prowadzenia postępowań skargowych (tak jak postępowanie ITT.7004.25.2022) oraz zawiadomień o zakończeniu budowy (tak jak ZUT.70032-1.91.2023) wyznaczeni są inni pracownicy, którzy nie są w stanie posiadać wiedzy na temat szczegółów prowadzonego postępowania przez pracownika innego działu oraz Organ nie wezwał inwestora do uzupełnienia dokumentacji rysunkowej, o której mowa w art. 57 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, gdyż brak było do tego podstaw wynikających z przedłożonej dokumentacji. Postępowanie administracyjne prowadzone pod znakiem ITT.7004.25.2022 zakończone zostało decyzją nr 22/2023 z dnia 10.01.2023 r., natomiast zawiadomienie o zakończeniu budowy wpłynęło do tut. Inspektoratu w dniu 14.09.2023 r., po ponad 9 miesiącach. W tym czasie inwestor mógł dokonać zmian w budynku polegających na zlikwidowaniu zmian nieistotnych wykazanych podczas ITT.7004.25.2022. W trakcie rozpatrywania prowadzonego postępowania zawiadomienia o zakończeniu budowy przepisy ustawy Prawo budowlane nie przewidują obowiązku przeprowadzenia kontroli obowiązkowej, stąd też organ uznał, że wykazane zostały przez kierownika budowy wszystkie wykonane zmiany nieistotne (...).*

- 2) ww. oświadczenie kierownika budowy nie zawierało również potwierdzenia zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami. Pomimo tego faktu również i w tym przypadku jednostka kontrolowana nie wezwała do jego uzupełnienia, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że⁶⁴ *organ uznał, że oświadczenie kierownika budowy spełnia wymagania określone w art. 57 ust 1 pkt 2 lit a) gdyż w podstawie prawnej oświadczenia wpisana jest podstawa prawna art. 57 ust 1 pkt 2.*
- 3) zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu przedłożono na kopii projektu zagospodarowania działki, która nie była tożsama z rysunkami wchodzącymi w skład zatwierdzonego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej projektu zagospodarowania działki. Na części rysunkowej załączonej do *Oświadczenia kierownika budowy (robót) w razie zmian nie odstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę* odległość obiektu od granicy działki nr [...] wynosiła 3,20 m, natomiast na części rysunkowej zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki przekazanej do jednostki kontrolowanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wymiar ten wynosił 4 m. Kontrolowany organ nie podjął działań wyjaśniających w zakresie ustalenia kto i kiedy takich zmian dokonał. Zaznaczenia wymaga, że w sprawie funkcję projektanta i kierownika budowy pełniła ta sama osoba. Brak podjęcia działań w ww. zakresie uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁶⁵ *Organ nie prowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie sprawdzenia kiedy i przez kogo oraz z jakiego powodu na części rysunkowej projektu zagospodarowania działki został naniesiony wymiar 3,20 m jako odległość od granicy działki sąsiedniej nr ewid. [...], obr. [...]. Organ w trakcie prowadzonego postępowania ITT.7004.25.2022 oraz w trakcie rozpatrywania zawiadomienia o zakończeniu budowy (ZUT.70032-1.91.2023) bazował jedynie na podstawie dokumentacji przedłożonej przez inwestora. Rozbieżność w ww. wymiarze między egzemplarzem dokumentacji inwestora, a egzemplarzem dokumentacji przekazanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej została przez organ dostrzeżona na etapie korespondowania z Głównym Urzędem Nadzoru*

⁶² Adnotacja urzędowa z 30 listopada 2022 r., w sprawie znak: ITT.7004.25.2022 PM.

⁶³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 26 maja 2025 r., znak: ZOA.0411.80.2025.

⁶⁴ Wyjaśnienia jw.

⁶⁵ Wyjaśnienia jw.

Budowlanego po zakończeniu ww. postępowań, tuż przed przeprowadzeniem kontroli GUNB w siedzibie tut. Inspektoratu.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika również, że:

- 1) PINB w Wołominie nie przeanalizował dokumentacji geodezyjnej, zawierającej wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej pod kątem zgodności z zatwierdzonym projektem budowlanym otrzymanym od organu administracji architektoniczno-budowlanej, co uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁶⁶ *Organ nie przeanalizował inwentaryzacji powykonawczej z zatwierdzonym projektem budowlanym otrzymanym od organu administracji architektoniczno-budowlanej, gdyż dokumentacja ta przechowywana jest w wynajmowanych pomieszczeniach w budynku, który znajduje się w innej miejscowości ze względu na brak wystarczającej ilości pomieszczeń w siedzibie PINB w Wołominie i brak jest możliwości każdorazowo po złożeniu zawiadomienia o zakończeniu budowy przez poszczególnych inwestorów, aby przywozić do Inspektoratu dokumentację z miejscowości Kobyłka ze składnicy akt. Jest to również spowodowane tym, że brak jest środków w budżecie PINB w Wołominie, aby zatrudnić do tego celu osobę na stanowisko archiwisty. Do PINB w Wołominie wpływają bardzo duże ilości zawiadomień o zakończeniu budowy i niemożliwe jest wypożyczanie do każdej tej sprawy dokumentacji uzyskanej od organu administracji architektoniczno-budowlanej ze składnicy akt znajdującej się w innej miejscowości.*
- 2) Nie dokonano także czynności wyjaśniających co do zgodności lokalizacji zbiornika na nieczystości ciekłe oraz jego wielkości z danymi zawartymi w projekcie budowlanym. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że⁶⁷ *nie podejmowano takich działań z uwagi, iż w oświadczeniu kierownika budowy nie wskazano takiej zmiany. Ponadto, przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy organ nie ma obowiązku przeprowadzenia kontroli przedmiotowej nieruchomości (...) natomiast z informacji uprawnionego geodety wynika, że przedmiotowa inwestycja wykonana została zgodnie z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki.*
- 3) W toku rozpatrywania sprawy PINB w Wołominie nie dokonał również sprawdzenia zgodności inwestycji z projektem zagospodarowania terenu, który uwzględniał przebudowę istniejącej sieci elektroenergetycznej, z uwagi na kolizję z projektowanym budynkiem biorąc po uwagę potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa użytkowanego obiektu, co uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że⁶⁸ *Organ sprawdził, że w zatwierdzonym projekcie zagospodarowania terenu literą D oznaczono zgodnie z legendą „Linia nn do przebudowy”. W części opisowej oraz w projekcie zagospodarowania terenu nie wskazano w jaki sposób przebudowana ma zostać linia elektroenergetyczna. W zatwierdzonym projekcie zagospodarowania terenu oznaczenie literą D znajduje się na słupie, który posiada wsparcie w postaci trzech punktów wsporczych, natomiast z przedłożonej geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz z Systemu Informacji Przestrzennej w zakładce Mapa zasadnicza, wynika że aktualnie znajduje się tam pojedynczy słup. W związku z powyższym organ uznał, że słup linii elektroenergetycznej eNn został przebudowany zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz organ nie przeanalizował tej kolizji ze względu na to, że w zatwierdzonym projekcie budowlanym brak było wskazań dotyczących zakresu przebudowy linii elektroenergetycznej, a także decyzja o pozwoleniu na budowę nie nakładała na inwestora obowiązku dokonania w ramach odrębnej procedury przebudowy napowietrznej linii kolidującej z projektowanym obiektem przed rozpoczęciem prac na warunkach określonych przez gestora mediów.*

⁶⁶ Wyjaśnienia jw.

⁶⁷ Wyjaśnienia jw.

⁶⁸ Wyjaśnienia jw.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było brak wezwania do uzupełnienia zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych, w sytuacji gdy zawierało nieścisłości i braki, a w konsekwencji przyjęcie zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych bez sprzeciwu.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

- I. W odniesieniu do budynku będącego przedmiotem niniejszej kontroli (jeżeli dotychczas takich działań nie podjęto):
 1. Bezzwłoczne przeprowadzenie wyczerpującego postępowania dowodowego w zakresie zgodności wybudowania budynku z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, a w sytuacji gdy zaistnieją ku temu podstawy, podjęcie działań zmierzających do doprowadzenia zrealizowanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.
- II. W odniesieniu do bieżącej działalności jednostki kontrolowanej:
 1. Rzetelne, wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym dokonywanie ustaleń podczas prowadzonych czynności kontrolnych w zakresie istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, a także sporządzanie protokołów kontroli bez zawierania w nich ocen, a zgodnie z wymaganiami przepisów prawa, tak aby z nich wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.
 2. Podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, korzystając z wszelkich dostępnych środków, dopuszczając jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.
 3. Sporządzanie uzasadnień faktycznych decyzji tak, aby zawierały wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.
 4. Każdorazowe ustalanie pełnego kręgu stron prowadzonych postępowań oraz dokumentowanie tych czynności, a także zapewnianie wszystkim stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym zawiadamianie wszystkich stron o miejscu i terminie oględzin.
 5. Bezzwłoczne podejmowanie niezbędnych działań wyjaśniających w przypadku otrzymania informacji o wykonywaniu robót budowlanych z naruszeniem przepisów prawa.
 6. Bezzwłoczne podejmowanie działań na każdym etapie prowadzonej sprawy oraz załatwienie jej z zachowaniem ustawowych terminów, a także każdorazowe zawiadamianie stron o niezakończeniu sprawy w terminie, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin ich załatwienia.
 7. Dostosowywanie nazewnictwa czynności kontrolnych do stanu faktycznego występującego w czasie ich przeprowadzania.
 8. Staranne gromadzenie dowodów i rzetelne dokumentowanie w aktach sprawy wszystkich okoliczności, które mają istotne znaczenie dla sprawy (w tym w zakresie zgodności zrealizowanych robót budowlanych z zatwierdzonym projektem budowlanym przekazanym przez organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz przepisami prawa budowlanego) lub toku postępowania oraz dokonywanie wnikliwej analizy zgromadzonych dowodów.
 9. Opisywanie załączników w taki sposób, by nie budziły wątpliwości, jakich ustaleń dotyczą i jakiego dokumentu stanowią część.

10. Badanie dopełniania obowiązków przez inwestora oraz kierownika budowy bądź kierowników robót w zakresie nałożonych na nich zadań wynikających z przepisów prawa.
11. Przekazywanie ponagleń organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.
12. Wnikliwą analizę dokumentów dołączonych do zawiadomienia o zakończeniu budowy pod kątem ich kompletności, prawidłowości i zgodności z przepisami prawa, a w przypadku wystąpienia braków lub nieprawidłowości podejmowanie działań zmierzających do ich usunięcia.
13. Niezwłoczne przeprowadzanie kompleksowych postępowań wyjaśniających w sprawie odpowiedzialności zawodowej i karnej w odniesieniu do osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, w każdym przypadku wystąpienia ku temu przesłanek.

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

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, przedstawić do niego stanowisko. Nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

W terminie 1 miesiąca od dnia doręczenia niniejszego sprawozdania proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń lub o podjętych w tym celu działaniach albo przyczynach ich niepodjęcia, w odniesieniu do każdego ze sformułowanych zaleceń.

Sprawozdanie z kontroli sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

Z poważaniem

*z upoważnienia
Głównego Inspektora
Nadzoru Budowlanego*

Katarzyna Gustaw

Zastępca Dyrektora Departamentu
Inspekcji i Kontroli Budowlanej

*/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/*

Podstawa prawna:

- art. 84b ust. 4 oraz art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r., poz. 418),
- art. 6 ust. 3 pkt 2 oraz art. 52 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymują:

- 1) adresat (eDoręczenia),
- 2) aa.