



Warszawa, *grudnia 2020 r.*

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.6.2019

**Pan
Jacek Nowak
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Staszowie**

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

Zespół kontrolerów w składzie: Sebastian Szymczuk – naczelnik wydziału (kierownik zespołu), Jacek Kosiński – główny specjalista (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, przeprowadził, w okresie od 21 do 25 października 2019 r., w trybie uproszczonym, kontrolę doraźną Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Staszowie¹.

Zakresem kontroli objęto wszystkie wykazane działania jednostki kontrolowanej podejmowane w stosunku do budynku mieszkalnego jednorodzinnego zlokalizowanego na dz. nr ew. [...].

Zarówno w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych, jak i w okresie objętym kontrolą funkcję PINB pełniła Pani Elżbieta Skrzypek². Swoje zadania wykonywała przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Staszowie³.

W okresie, w którym jednostka kontrolowana prowadziła sprawy dotyczące ww. budynku jednemu z pracowników Inspektoratu udzielano upoważnień m.in. do podpisywania dokumentów związanych z prawidłowym jego funkcjonowaniem⁴.

W okresie objętym kontrolą, w Inspektoracie łącznie z kierownikiem jednostki kontrolowanej, zatrudnionych było od 4 do 7 pracowników merytorycznych⁵. Natomiast w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych zatrudnionych było 5 pracowników merytorycznych⁶.

¹ Z siedzibą przy ul. Opatowskiej 31, 28-200 Staszów, zwanego dalej PINB.

² Powołana na stanowisko z dniem 12 kwietnia 1999 r.

³ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁴ Panu Grzegorzowi Klimkowi: upoważnienia: nr 1/2013 z 2 stycznia 2013 r. (w okresie od 2 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.) oraz nr 1/2015 z 14 stycznia 2015 r. (w okresie od 26 stycznia 2015 r. do 20 lutego 2015 r.).

⁵ Z czego 2 pracowników przebywało w różnych okresach, na urlopie wychowawczym bądź urlopie macierzyńskim.

⁶ Z czego 1 pracownik przebywał na urlopie wychowawczym.

Według udzielonej informacji⁷ w sprawach objętych zakresem kontroli ogółem udział brało 8 pracowników⁸.

I. Ustalenia i oceny

Dokonane ustalenia wskazują, że w zakresie objętym kontrolą PINB prowadził sprawy dotyczące:

- zawiadomienia o rozpoczęciu robót⁹,
- zgodności robót budowlanych z ustaleniami i warunkami określonymi w projekcie budowlanym lub w przepisach¹⁰,
- zawiadomienia o zakończeniu budowy¹¹.

1.1. Ustalenia stanu faktycznego w zakresie sprawy dotyczącej zawiadomienia o rozpoczęciu robót

W dniu 23 lipca 2012 r. do Inspektoratu wpłynęło zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia z dniem 31 lipca 2012 r. robót polegających na rozbudowie i przebudowie budynku mieszkalnego jednorodzinne. Jako podstawę powadzenia robót wskazano decyzję o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r.¹². Do zawiadomienia inwestor¹³ dołączył: oświadczenie kierownika budowy¹⁴ o sporządzeniu planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęciu obowiązku kierowania budową, jak również kserokopię zaświadczenia o jego przynależności do izby samorządu zawodowego¹⁵ oraz kserokopię decyzji o pozwoleniu na budowę.

1.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

W działaniu PINB stwierdzono uchybienie polegające na braku jakichkolwiek działań, pomimo otrzymania zawiadomienia niezawierającego wymaganego przepisami¹⁶

⁷ Zestawienie „Struktura zatrudnienia w okresie od 30 sierpnia 2012 r. do 21 października 2019”.

⁸ Pan Paweł Kluszczyński (przyjęcie i sprawdzenie zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych), Pan Michał Klamczyński (przyjęcie i sprawdzenie zawiadomienia o zakończeniu budowy), Pan Mariusz Mroczek (przyjęcie i sprawdzenie zawiadomienia o zakończeniu budowy, udział w kontroli, *prowadzenie sprawy, przygotowywanie projektów dokumentów*), Pani Ilona Pawlik-Kryj (udział w kontroli oraz *prowadzenie sprawy, przygotowywanie projektów dokumentów*), Pan Grzegorz Klimek (udział w kontroli, *prowadzenie sprawy, przygotowywanie projektów dokumentów*), Pan Marcin Kwiecień (udział w kontroli, *prowadzenie sprawy, przygotowywanie projektów dokumentów*), Pan Narcyz Łakomiec (udział w kontrolach), Grzegorz Strzała (*prowadzenie sprawy, przygotowywanie projektów dokumentów*).

⁹ Sprawa znak: PINB.liOA.III.7147.R-36/12.

¹⁰ Sprawy znak: PINB.liOA.III.7146-R-20/2012 i PINB.liOA.III.5141.6.6.2014, PINB.liOA.III.501.6.3.2018

¹¹ Sprawa znak: PINB.liOA.5130.6.5.2019.

¹² Znak: B.6740.54.2012.II.AR.

¹³ Pan [...].

¹⁴ Pana [...].

¹⁵ Obejmujące okres od 1 kwietnia 2012 r. do 30 września 2012 r.

¹⁶ Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 3 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w czasie rozpatrywania zawiadomienia inwestor był obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie informację zawierającą dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego.

załącznika, tj. informacji zawierającej dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego¹⁷.

2.1. Ustalenia stanu faktycznego w zakresie spraw dotyczących zgodności robót budowlanych z ustaleniami i warunkami określonymi w projekcie budowlanym lub w przepisach

2.1.1. Sprawa prowadzona pod znakiem PINB.liOA.III.7146-R-20/2012

W dniu 30 sierpnia 2012 r. do Inspektoratu wpłynęło pismo Pani [...] z prośbą o przeprowadzenie kontroli budowy, wstrzymanie jej prowadzenia oraz nakazanie rozbiórki obiektu. Skarżąca podnosiła również, że roboty są prowadzone w sposób odbiegający od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy, a ściana budynku, w której wykonano okna znajduje się *w odległości mniejszej aniżeli 4 metry od granicy z działką sąsiednią*.

PINB zawiadomił¹⁸ inwestora o terminie kontroli oraz powołując się na art. 36 § 1 k.p.a.¹⁹, poinformował, że sprawa zostanie załatwiona w terminie miesiąca od dnia przeprowadzenia tej czynności.

Podczas kontroli²⁰ pracownicy Inspektoratu stwierdzili, że w trakcie robót odstąpiono od projektu budowlanego poprzez zmianę konstrukcji stropu na poddaszu²¹, wydłużenie okapu południowego²², obniżenie komina kotłowni²³, podwyższenie²⁴ i zmianę sposobu wykonania²⁵ ścian rozbudowy od strony południowej oraz niewykonanie stropu nad kondygnacją parteru rozbudowy. Przy tym, jedynie zmiana konstrukcji stropu była uzgodniona z projektantem. Zgodnie z zapisami protokołu kontroli w ścianie wschodniej obiektu (części użytkowanej) leżącej w odległości 4,1 m – 4,25 m od ogrodzenia znajdował się otwór okienny *zgodny z inwentaryzacją obiektu*. Na dzień kontroli wykonane były ściany konstrukcyjne bez robót wykończeniowych i instalacyjnych, a trwały prace związane z pokryciem budynku.

W ww. kontroli nie uczestniczył kierownik budowy, który stawiał się w Inspektoracie w późniejszym terminie²⁶ i wyjaśnił, że *komin zostanie wymurowany na wysokość nie mniejszą niż przedstawiona w projekcie, stwierdzone zmiany były dopuszczone przez projektanta, jednak nie udokumentowane w dzienniku budowy*. Za brak udokumentowania odstępstw od projektu budowlanego²⁷ na kierownika budowy nałożono mandat karny²⁸. Na protokole z przyjęcia ww. wyjaśnień zamieszczono

¹⁷ Kierownik budowy (robót) jest obowiązany umieścić na budowie lub rozbiórce, w widocznym miejscu, tablicę informacyjną oraz ogłoszenie zawierające dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (art. 42 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego).

¹⁸ Pismem z 3 września 2012 r.

¹⁹ W brzmieniu obowiązującym w czasie wystosowywania pisma przepis ten stanowił, że o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

²⁰ Z 20 września 2012 r.

²¹ Z projektowanego stropu lekkiego na strop Ackermana.

²² Z projektowanych 0,9 m na ok. 1,2 m.

²³ Ok. 0,4 m niższy niż przewidziany w projekcie.

²⁴ Wyższe o ok. 0,25 m.

²⁵ Nie wykonano wieńca żelbetowego mocującego murlatę.

²⁶ Podczas wizyty w Inspektoracie w dniu 25 września 2012 r.

²⁷ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

²⁸ Na podstawie art. 93 pkt 6 Prawa budowlanego: Kto wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę

informację, że 10 października 2012 r. do Inspektoratu dostarczono dwa rysunki z naniesionym zmianami *dopuszczonymi przez projektanta*.

Następnie, pismem z 26 września 2012 r. PINB przekazał do Starostwa Powiatowego w Staszowie ww. pismo Pani [...] z 30 sierpnia 2012 r. Wskazał przy tym, że podczas własnej kontroli nie stwierdził istotnego odstępstwa od projektu budowlanego. Natomiast kwestia zgodności robót z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy leży w kompetencjach organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Pismem z 2 października 2012 r. PINB poinformował Panią [...] o wynikach przeprowadzonej kontroli. Wskazał, że budowa była prowadzona z nieistotnymi, *potwierdzonymi przez projektanta*, odstępstwami od projektu i nie było podstaw do jej wstrzymania lub nakazania rozbiórki obiektu. Poinformowano również, że budynek jest usytuowany w odległości większej niż 4 m od ogrodzenia z dz. nr ew. [...]. W podsumowaniu PINB wskazał, że *nie ma podstaw do podjęcia czynności (...) na podstawie przepisów Prawa budowlanego*.

W kolejnym piśmie²⁹ Pani [...] ponownie zwróciła się do PINB o podjęcie działań w stosunku do inwestycji prowadzonej na dz. nr ew. [...]. Kolejny raz wskazała, że roboty są prowadzone niezgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy oraz z przepisami techniczno-budowlanymi. Podniosła również, że wedle jej wiedzy została stwierdzona nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę. W odpowiedzi PINB wezwał³⁰ skarżącą, do *sprecyzowania żądania wraz ze wskazaniem podstawy prawnej do podjęcia przez Inspektorat działań*. Żądanie to nie zostało spełnione.

2.1.2. Sprawa prowadzona pod znakiem PINB.liOA.III.5141.6.6.2014

Pismem z 3 października 2014 r. Pani [...] złożyła wniosek o (...) *podjęcie stosownych czynności, w szczególności na podstawie art. 48 lub też na podstawie art. 51 (...) prawa budowlanego – w stosunku do (...) inwestora na działce o nr ewid. [...] (...)*. Podniosła w nim, że w związku ze wznowieniem przez Starostę Staszowskiego postępowania w sprawie pozwolenia na budowę³¹ inwestor nie dysponuje prawomocną decyzją udzielającą zgody na prowadzenie robót, a nadal je prowadzi³².

Pismem z 31 października 2014 r. skierowano do Pani [...] oraz Pana [...] na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. zawiadomienie o możliwości zapoznania się aktami sprawy oraz złożenia ewentualnych wniosków przed rozstrzygnięciem w sprawie wniosku z 3 października 2014 r. Pan [...], podczas wizyty w Inspektoracie³³, oświadczył, że roboty budowlane na dz. nr ew. [...] zostały wstrzymane.

W dniu 3 grudnia 2014 r. PINB przeprowadził kolejną kontrolę na ww. nieruchomości, podczas której ustalono zakres robót zrealizowanych od czasu ostatniej kontroli³⁴.

bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu, podlega karze grzywny.

²⁹ Z 12 lutego 2014 r.

³⁰ Na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

³¹ Postanowieniem z 22 października 2013 r., znak: B.6740.54.2012.IIAR.

³² Postanowienie Starosty Staszowskiego z 23 października 2013 r. wstrzymujące wykonanie decyzji Starosty Staszowskiego z 3 lipca 2012 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z wykonaniem wewnętrznej instalacji elektrycznej i centralnego ogrzewania w części rozbudowywanej wpłynęło do Inspektoratu w dniu 23 października 2013 r.

³³ 12 listopada 2014 r.

³⁴ Z 20 września 2012 r.

Stwierdzono m.in. że inwestor wykonał *instalację wod-kan oraz c.o. w części rozbudowy i nadbudowy*.

Podczas późniejszej wizyty w Inspektoracie³⁵ inwestor oświadczył, że po otrzymaniu postanowienia Starosty Staszowskiego z 23 października 2013 r.³⁶ nie prowadził żadnych robót budowlanych. Natomiast 10 grudnia 2014 r. kierownik budowy przedstawił w Inspektoracie m.in. dziennik budowy. Zawierał on wpisy dotyczące robót wykazanych w ww. protokole z kontroli, a ostatni z 22 października 2014 r. dotyczył zakończenia ocieplania ściany północnej.

W dniu 15 grudnia 2014 r. wpłynęło do Inspektoratu pismo Pani [...] z informacją o zakończeniu postępowania rozgraniczeniowego między dz. dz. nr ew. [...]. W jej ocenie (...) *ewidentnie ustalona została granica w taki sposób, że budynek mieszkalny rozbudowywany na działce [...] znajduje się w odległości mniejszej niż 4 metry – odnośnie ściany tego budynku w której [...] wykonał otwory okienne*. W związku z tym Pani [...] wniosła o nakazanie zamurowania tych otworów.

W dniu 12 stycznia 2015 r. w Inspektoracie stawiał się kierownik budowy. Wyjaśnił, że w dzienniku budowy omyłkowo dokonał zapisu o zakończeniu z dniem 22 października 2014 r. ocieplania ściany północnej obiektu. W rzeczywistości chodziło o ścianę południową, a roboty wykonano 22 października 2013 r. Przedstawił również dziennik budowy z dokonanymi korektami w tym zakresie.

Postanowieniem z 12 stycznia 2015 r. PINB odmówił wszczęcia postępowania w sprawie *podjęcia działań (...) w stosunku do inwestycji wykonywanej na dz. nr [...]*. W uzasadnieniu wskazano, że *inwestor nie naruszył przepisów ustawy Prawo budowlane w sposób wymagający podjęcia postępowania naprawczego*. Przedstawiono także relację z postępowań prowadzonych przez Starostę Staszowskiego dotyczących pozwolenia na budowę dla ww. inwestycji. Wynikało z niej, że na dzień orzekania przez PINB w obrocie prawnym znajdowały się: decyzja o pozwoleniu na budowę³⁷, postanowienie o wznowieniu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę³⁸ oraz postanowienie o wstrzymaniu ww. decyzji³⁹. W stosunku do omawianych robót nie miał zatem zastosowania art. 48 Prawa budowlanego. Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego⁴⁰ uchylił⁴¹ w całości rozstrzygnięcie PINB i umorzył postępowanie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania. Organ odwoławczy wskazał, że postępowanie związane z pismem p. [...] faktycznie już się toczyło przed organem I instancji. Wskazywały na to przeprowadzenie kontroli oraz dokonanie merytorycznych ocen materiału dowodowego, co znalazło wyraz w zaskarżonym postanowieniu.

W związku z rozstrzygnięciem organu odwoławczego PINB⁴² wezwał Panią [...] do uzupełnienia pisma z 3 października 2014 r. poprzez *wskazanie podstawy prawnej*, na podstawie której *Inspektorat ma podjąć stosowne czynności*. Wnioskodawczyni nie dopełniła tej czynności. Wskazała natomiast⁴³, że żaden przepis nie nakłada na nią obowiązku wskazania podstawy prawnej żądania. Działanie PINB w tym zakresie

³⁵ 8 grudnia 2014 r.

³⁶ Wstrzymujące wykonanie decyzji o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r.

³⁷ Z 3 lipca 2012 r.

³⁸ Z 22 października 2013 r.

³⁹ Z 23 października 2013 r.

⁴⁰ Zwany dalej Świętokrzyskim WINB.

⁴¹ Postanowieniem z 4 marca 2015 r., znak: WINB-WOA.7721.12.4.2015.

⁴² Pismem z 16 marca 2015 r. na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

⁴³ W piśmie z 23 marca 2015 r. (wpływ do PINB tego samego dnia).

podlegało ocenie Świętokrzyskiego WINB w związku ze złożonym zażaleniem na niezakończona sprawy w terminie. Organ wyższego stopnia⁴⁴ uznał powyższe wezwania za niezasadne i wezwał organ I instancji do podjęcia stosownych działań. Za nieuzasadnione uznał natomiast zarzuty niezakończona sprawy w terminie i prowadzenia postępowania w sposób przewlekły.

Pismem z 26 marca 2015 r. PINB zawiadomił strony, o wszczęciu z dniem 4 marca 2015 r. postępowania w sprawie *rozbudowy budynku mieszkalnego*. Przekazał też informację o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz składania zastrzeżeń, wniosków i wyjaśnień. Wskazał również, że sprawa zostanie zakończona w ciągu miesiąca od dnia, w którym upłynie termin na dokonanie ww. czynności.

Decyzją z 10 kwietnia 2015 r.⁴⁵ PINB w Staszowie *orzekł (...) o braku konieczności nakazania wykonania robót celem doprowadzenia realizowanej rozbudowy budynku do stanu zgodnego z prawem*. Przywołane w uzasadnieniu motywy takiego rozstrzygnięcia były zbieżne z argumentacją przedstawioną w ww. postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania⁴⁶. Świętokrzyski WINB⁴⁷ uchylił tę decyzję w całości i umorzył postępowanie organu I instancji. W uzasadnieniu wskazał, że *niezgodne z prawem jest wydawanie decyzji „a contrario” (odmawiającej nakazania obowiązku) – w oparciu o przepis art. 51 Prawa budowlanego*. Organ wojewódzki zauważył również, że w realiach rozpatrywanej sprawy *bardzo trudne byłoby udowodnienie, że inwestor wykonał faktycznie jakieś roboty po dniu otrzymania postanowienia wstrzymującego wykonanie decyzji o pozwoleniu na budowę*. Wyrokiem z 28 października 2015 r.⁴⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach⁴⁹ oddalił skargę na rozstrzygnięcie organu odwoławczego.

2.1.3. Sprawa prowadzona pod znakiem PINB.liOA.III.501.6.3.2018

Pani [...] ustnie⁵⁰ poinformowała PINB, że komin w budynku położonym na dz. nr ew. [...] *jest za niski, w związku z czym jej działka jest zadymiana*. Wniosła jednocześnie o przeprowadzenie w kontroli tej nieruchomości.

PINB przeprowadził czynności kontrolne⁵¹, podczas których dokonano m.in. ustaleń w zakresie usytuowania budynku mieszkalnego jednorodzinnego, jego konstrukcji i wymiarów (w tym w odniesieniu do przewodu dymowego w kotłowni). Do protokołu z kontroli przeprowadzonej przez PINB załączono m.in. protokół z kontroli przewodów kominowych z 18 lipca 2018 r. podpisany przez mistrza kominarskiego [...]⁵². W dokumencie tym stwierdzono, że przewody kominowe wykonano zgodnie z Polską Normą 89/B-10425 i projektem budowlanym. Przewód dymowy posiadał *drożność dobrą, ciąg prawidłowy*. Wszystkie przewody kominowe były drożne i nadawały się do użytkowania.

Pismem z 1 października 2019 r. PINB poinformował Panią [...], że nie znalazł podstaw do podjęcia działań w oparciu o przepisy Prawa budowlanego. Argumentując to stanowisko jednostka kontrolowana przywołała zapisy Polskiej

⁴⁴ W piśmie z 16 kwietnia 2014 r., znak: WINB-WOA.7721.12.4.2015.

⁴⁵ Na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

⁴⁶ z 12 stycznia 2015.

⁴⁷ Decyzją z 5 czerwca 2015 r., znak: WINB-WOA.7721.12.4.2015.

⁴⁸ Sygn. akt II SA/Ke 702/15.

⁴⁹ Zwany dalej WSA.

⁵⁰ Notatka służbowa z 31 sierpnia 2018 r. spisana na okoliczność przeprowadzonej rozmowy.

⁵¹ 11 września 2018 r.

⁵² Informacja na podstawie pieczętki zamieszczonej na protokole.

Normy PN-89/B-10425 „Przewody dymowe, spalinowe i wentylacyjne murowane z cegły” dotyczące wymogów wysokościowych oraz ustalenia własnej kontroli, jak również wnioski wynikające ze wspomnianego protokołu z kontroli przewodów kominowych.

W odpowiedzi⁵³ skarżąca wniosła m.in. o przeprowadzenie ponownej kontroli oraz doręczenie jej odpisu decyzji rozstrzygającej jej żądanie. Wskazała również m.in., że PINB powinien sprawdzić, czy budynek na dz. nr ew. [...] jest objęty w całości pozwoleniem na użytkowanie, *ze szczególnym uwzględnieniem kotłowni, przewodów kominowych i pieców*. Według informacji zawartych w tym piśmie WSA⁵⁴ uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r., a skarga na to orzeczenie została oddalona⁵⁵. Skarżąca zwróciła się również o wyjaśnienie kwestii przyjęcia przez Starostę Staszowskiego zgłoszenia z 11 kwietnia 2016 r.⁵⁶, w czasie gdy według niej w obrocie prawnym nadal pozostawała decyzja o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r.

Do Inspektoratu wpłynęło także pismo Wójta Gminy Rytwiany⁵⁷ przekazujące wstąpienie Pani [...] z 24 października 2018 r. Również w nim skarżąca podniosła kwestię zadymiania jej nieruchomości i legalności użytkowania obiektu położonego na dz. nr ew. [...].

Jednostka kontrolowana przeprowadziła ponowną kontrolę⁵⁸. Stwierdzono podczas niej, że na przewodzie dymowym w kotłowni nie było otworu rewizyjnego, a otwór wentylacji grawitacyjnej zlokalizowano bezpośrednio pod okapem. Nie było również nawiewu powietrza zewnętrznego do pieca. W czasie kontroli nie był on użytkowany.

Podczas wizyty w Inspektoracie⁵⁹ inwestor i kierownik budowy oświadczyli m.in., że nieprawidłowości wskazane w protokole kontroli PINB⁶⁰ zostały usunięte, a pomieszczenie kotłowni doprowadzone do stanu zgodnego z przepisami. Inwestor oświadczył również, że przystąpił do użytkowania kotłowni w 2013 r.

Pismem z 23 listopada 2018 r. PINB przekazał Pani [...] informację o podjętych działaniach. Odnosił się do jej stanowisk i wątpliwości podniesionych w piśmie z 25 października 2018 r. Opisał także nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli z 16 listopada 2018 r. oraz poinformował, że nie wpłynęło do niego zawiadomienie o zakończeniu budowy ani wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie⁶¹.

⁵³ Pismo z 23 października 2018 r. (wpływ do PINB – 25 października 2018 r.).

⁵⁴ Wyrokiem z 3 czerwca 2015 r., sygn. akt II SAB/Ke 34/15.

⁵⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2241/15.

⁵⁶ Sprawa znak: B.6740.1.1.2016.IIAR.

⁵⁷ Z 5 listopada 2018 r. (wpływ do PINB: 7 listopada 2018 r.), znak: IŚ.606.6.2018.BW.

⁵⁸ 16 listopada 2018 r.

⁵⁹ 20 listopada 2018 r.

⁶⁰ Inwestor przedstawił zdjęcia na potwierdzenie tego faktu.

⁶¹ 30 kwietnia i 13 maja 2019 r. do PINB wpłynęły kolejne pisma skarżące. W pierwszym ponownie zwróciła się do jednostki kontrolowanej o udzielenie informacji na temat działań podjętych w stosunku do budowy oraz wskazanie podstaw użytkowania rozbudowanej części obiektu. W drugim podnosiła m.in. kwestię nieprawidłowego wykonania komina. W odpowiedzi PINB pismem z 20 maja 2019 r. przywołał wcześniejsze pisma, w których udzielano informacji w sprawie. Przekazał również informację o niewniesieniu sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu robót budynku położonym na dz. nr ew. [...], które wpłynęło do Inspektoratu 4 lutego 2019 r.

Pani [...] skierowała także pismo do Świętokrzyskiego WINB⁶², w którym kwestionowała prawidłowość działania PINB. Organ wojewódzki stwierdził⁶³, że nie posiada ona *uprawnienia do żądania podjęcia czynności w sprawie* a organ nadzoru budowlanego nie ma podstaw do działania. Podniesiono, że wschodnia ściana budynku położonego na dz. nr ew. [...], która na dzień udzielania odpowiedzi nie miała okien⁶⁴, leży w odległości od 3,65 m do 3,93 m od granicy z dz. nr ew. [...]. Nieruchomość ta, której właścicielem była Pani [...] nie leży w obszarze oddziaływania obiektu.

2.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

Część działań PINB w ww. sprawach podlegała weryfikacji w ramach kontroli instancyjnej i sądowej. Brak jest zatem podstaw do ponownej oceny badanych już obszarów w ramach postępowania kontrolnego. Natomiast w zakresie, w jakim działania jednostki kontrolowanej nie były oceniane stwierdzono poniższe nieprawidłowości.

PINB w piśmie do Pani [...] z 2 października 2012 r. wskazał, że odstępstwa od projektu budowlanego podczas robót wykonywanych na dz. nr ew. [...] zostały *potwierdzone* przez projektanta. Jednakże, w czasie udzielania odpowiedzi nie dysponował on materiałem dowodowym uprawniającym do takiego stwierdzenia. Dopiero 10 października 2012 r. do Inspektoratu wpłynęły rysunki ze zmianami naniesionymi przez projektanta. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶⁵, że przekazaną informację oparto (...) o *wyjaśnienie złożone przez kierownika budowy do protokołu w dniu 25 września 2012 roku (trafniejszy i zgodny z oświadczeniem byłby zapis „... zostały dopuszczone przez projektanta”)*.

Biorąc po uwagę, że przekazana przez PINB informacja ostatecznie znalazła potwierdzenie, należy stwierdzić, że nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków.

Kolejną nieprawidłowością był brak odpowiedniej reakcji jednostki kontrolowanej po ustaleniu, że zatwierdzony przez Starostę Staszowskiego projekt budowlany⁶⁶ był niezgodny z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy. PINB kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego powinien badać prawidłowość postępowania administracyjnego przed organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień⁶⁷. W tym zakresie mieści się również kierowanie do organu wyższego stopnia odpowiednich wniosków o weryfikację tych rozstrzygnięć w trybie nadzoru. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶⁸, że sprawę niezgodności projektu budowlanego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy przekazał jedynie do Starosty Staszowskiego.

Skutkiem nieprawidłowości było uniemożliwienie właściwemu organowi (Wojewodzie Świętokrzyskiemu) rozpatrzenia sprawy, która leżała w jego kompetencjach.

Nieprawidłowość stanowiło również przeprowadzenie kontroli dopiero po upływie ponad 2 miesięcy od dnia, w którym do Inspektoratu wpłynęło pismo Pani [...] z 3

⁶² Pismo z 29 kwietnia 2019 r.

⁶³ Pismo z 6 czerwca 2019 r., znak: WINB-WOA.771.3.36.2019.

⁶⁴ Istniejące wcześniej otwory zabudowano luksferami.

⁶⁵ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁶⁶ Decyzją z 3 lipca 2012 r.

⁶⁷ Art. 84a ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁶⁸ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

października 2014. Wskazano w nim, że na dz. nr ew. [...] prowadzone są roboty budowlane, a PINB posiadał już wtedy wiedzę, że Starosta Staszowski wstrzymał wykonanie decyzji o pozwoleniu na ich realizację. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶⁹, że zwłoka spowodowana była (...) *zmianami kadrowymi na stanowisku merytorycznym*.

Wskutek tej nieprawidłowości w postępowaniu nie uzyskano faktycznej, potwierdzonej dokumentami wiedzy, czy inwestor rzeczywiście nie prowadził robót budowlanych po wstrzymaniu wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jedyne informacje w tym zakresie pochodziły od inwestora i kierownika budowy⁷⁰.

Kolejna nieprawidłowość polegała na nie skierowaniu do właściwego organu izby samorządu zawodowego wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie w stosunku do kierownika budowy, ukaranego mandatem karnym za wykroczenie określone Prawem budowlanym. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷¹, że wnioski takie są przez PINB kierowane (...) *jedynie w przypadku istotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego czy wad projektu*.

Skutkiem nieprawidłowości było niezrealizowanie jednego z celów istnienia organów nadzoru budowlanego, tj. zapewnienia odpowiedniej reakcji na przypadki naruszenia obowiązków zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne.

Nieprawidłowość stanowiło także niepodjęcie przez PINB działań w związku z wykonaniem w części obiektu nieprzewidzianej projektem budowlanym instalacji wodno-kanalizacyjnej. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷², że (...) *samowolne wykonanie instalacji w tym przypadku skutkowałoby zastosowaniem przepisu art. 50 – 51 Prawa budowlanego. W związku z tym, iż inwestor przedstawił protokół, z którego wynika, że w dniu 10 października 2013 r. została wykonana próba szczelności instalacji wod-kan z wynikiem pozytywnym, odstąpiono od legalizacji wykonanych robót*.

Skutkiem nieprawidłowości było niezrealizowanie jednego z podstawowych celów istnienia organów nadzoru budowlanego, tj. zapewnienia odpowiedniej reakcji na przypadki naruszenia prawa budowlanego z zachowaniem zasady równości obywateli wobec prawa.

Ponadto, PINB w ramach przeprowadzonych kontroli nie dokonał wystarczających ustaleń w zakresie użytkowania obiektu w części rozbudowanej i nadbudowanej. Z zebranych później dokumentów⁷³ wynika natomiast, że do użytkowania kotłowni przystąpiono już w 2013 r.

Skutkiem tej nieprawidłowości było umożliwienie użytkowania części obiektu bez potwierdzenia w stosownej w procedurze, że wykonano ją zgodnie z projektem budowlanym, warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami.

Ponadto stwierdzono uchybienie polegające na wystosowaniu zawiadomienia na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. już przy pierwszej czynności w sprawie (zawiadomieniu o terminie przeprowadzenia kontroli) bez wskazania przyczyn zwłoki. Kierownik

⁶⁹ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁷⁰ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁷¹ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁷² Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁷³ Oświadczenie inwestora z 20 listopada 2018 r.

jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷⁴, że było to działanie informacyjne wskazujące skarżącej termin udzielenia odpowiedzi na jej pismo.

3.1. Ustalenia stanu faktycznego w sprawie dotyczącej zawiadomienia o zakończeniu budowy

W dniu 4 lutego 2019 r. do PINB wpłynęło zawiadomienie o zakończeniu *rozbudowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego* wykonanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r.⁷⁵ oraz zgłoszenia dokonanego 11 kwietnia 2016 r. Do zawiadomienia załączono oświadczenie kierownika budowy⁷⁶, protokoły badań i sprawdzeń⁷⁷, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą⁷⁸ oraz kopie rysunków wchodzących w skład projektu budowlanego z maja 2012 r. z naniesionymi zmianami (podpisane przez kierownika budowy i Pana [...], jako projektanta). Według spisu załączników zamieszczonego na zawiadomieniu inwestor przedłożył także oryginał dziennika budowy. Wspomniane oświadczenie w miejscu przeznaczonym dla projektanta zostało podpisane przez Pana [...], a jako nieistotne odstępstwa od projektu budowlanego wskazano w nim zmiany w konstrukcji stropów⁷⁹, rozmieszczeniu drzwi wewnętrznych⁸⁰, oraz zamurowanie luksferami okien na ścianie wschodniej budynku.

Jednostka kontrolowana przyjęła zawiadomienie bez sprzeciwu.

W dniu 6 marca 2019 r. inwestor odebrał z Inspektoratu: oryginał dziennika budowy, inwentaryzację geodezyjną powykonawczą oraz protokoły badań i sprawdzeń.

3.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

W działaniu PINB stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wezwania inwestora do uzupełnienia zawiadomienia o zakończeniu budowy, pomimo że w przedłożonej dokumentacji były braki i nieścisłości. W oświadczeniu kierownik budowy nie wskazał wszystkich zmian w stosunku do projektu budowlanego. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁸¹, że nie podjęto żadnych działań w tym zakresie, jednakże 30 października 2019 r. kierownik budowy (...) *złożył oświadczenie uzupełniające oraz dodatkowe oświadczenie (...) uwzględniające dokonane zmiany w odniesieniu do zawiadomienia o zakończeniu budowy (...).* Dodatkowo, zmiany wprowadzone podczas robót zostały przedstawione na rysunkach pochodzących z projektu budowlanego z maja 2012 r. zatwierdzonego

⁷⁴ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁷⁵ Znak: B.6740.54.2012.IIAR.

⁷⁶ 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, a także - w razie korzystania - drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego). Zamieszczono w nim również informację o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych, w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia, o którym mowa w art. 34 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁷⁷ Z kontroli przewodów kominowych, badania stanu izolacji instalacji elektrycznej, z badania skuteczności ochrony przeciwporażeniowej, z badania wyłącznika różnicowoprądowego, z próby szczelności instalacji wodno-kanalizacyjnej, z próby szczelności instalacji centralnego ogrzewania.

⁷⁸ Zawierającą zapisy o treści: „obiekt budowlany usytuowano zgodnie z projektem zagospodarowania działki – projekt nr B.6740.54.2012.IIAR” oraz „obiekt budowlany usytuowano zgodnie ze zgłoszeniem zagospodarowania działki – zgłoszenie nr B.6740.1.1.2016.IIAR”.

⁷⁹ Nad nadbudowanym poddaszem z lekkiego na Ackermana, nad częścią rozbudowaną z żelbetowego na podwieszany do krokwi.

⁸⁰ Zamurowano drzwi z wiatrołapu do garderoby, wykonano drzwi z garderoby do łazienki.

⁸¹ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019

decyzją o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r. Rozstrzygnięcie to zostało uchylone w procedurze wznowieniowej, po czym Starosta Staszowski odmówił zatwierdzenia wspomnianego projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁸², że (...) 30.10.2019 r. kierownik budowy złożył poprawne oświadczenie, w którym uwzględnił zmiany w odniesieniu do projektu budowlanego załączonego do zgłoszenia z 2016 r. oraz kserokopię rysunku z aktualnego projektu budowlanego z 2016 r. „na wykonanie robót budowlanych związanych z zakończeniem rozbudowy i nadbudowy budynku mieszkalnego - Przebudowa istniejącego budynku mieszkalnego” stanowiącego załącznik do zgłoszenia wraz z naniesionymi zmianami.

Skutkiem nieprawidłowości było umożliwienie użytkowania obiektu, pomimo niespełnienia przez inwestora wszystkich wymogów procedury z tym związanej.

Należy wskazać, że ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika, jakie były przyczyny podpisania oświadczenia, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego przez osobę, która nie była projektantem. W wyjaśnieniach⁸³ kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że ustnie przekazano mu informację, że projektant nie mógł dokonać takiej czynności z powodu choroby. Oświadczenia podpisała zatem inna osoba posiadająca (...) *uprawnienia równoznaczne – tożsame z uprawnieniami Pana [...]*. Brak udokumentowania tego faktu stanowi uchybienie.

II. Zalecenia pokontrolne

Wobec dokonanych ustaleń i ocen oraz w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, w oparciu o zgromadzoną dokumentację kontrolną, zalecam:

1. Szczegółową analizę wpływających zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych i podejmowanie odpowiednich działań w sytuacji, gdy okażą się one niekompletne.
2. Zawieranie w wystosowywanych pismach jedynie takich informacji, które znajdują potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym.
3. Kierowanie do właściwych organów wniosków o weryfikację w trybie nadzoru decyzji, którymi organ administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdził projekt budowlany niezgodny z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy.
4. Przestrzeganie zasady szybkości poprzez bezzwłoczne podejmowanie działań na każdym etapie prowadzonej sprawy.
5. Kierowanie do właściwego organu izby samorządu zawodowego wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie w każdym przypadku stwierdzenia, że osoba podlegająca takiej odpowiedzialności popełniła wykroczenie określone Prawem budowlanym.
6. Wszczynanie odpowiedniego postępowania administracyjnego w każdym przypadku stwierdzenia, że inwestor wykonał roboty budowlane bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia.

⁸² Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

⁸³ Wyjaśnienia PINB z 30 października 2019 r., znak: PINB.Or.II.0910.5.2019.

7. Wyczerpujące i staranne gromadzenie oraz rozpatrywanie całego materiału dowodowego, w szczególności dokonywanie precyzyjnych ustaleń dotyczących legalności użytkowania obiektu budowlanych.
8. Zawiadamianie stron o niezakończonym sprawie w ustawowym lub wyznaczonym terminie jedynie po faktycznym stwierdzeniu, że wystąpiła przyczyna powodująca, że sprawa zostanie zakończona ze zwłoką.
9. Przeprowadzanie szczegółowej analizy dokumentacji przedstawianej wraz z zawiadomieniem o zakończeniu budowy i w razie konieczności wzywanie inwestora do usunięcia występujących w niej braków lub nieścisłości.
10. Dokumentowanie każdej czynności mającej znaczenie dla sprawy, w tym przyjęcia wyjaśnień w toku jej załatwiania.

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

W terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania 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 sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z upoważnienia
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO
ZASTĘPCA DYREKTORA DEPARTAMENTU
INSPEKCJI I KONTROLI BUDOWLANEJ

Jaromir Grabowski
(dokument podpisany elektronicznie)

Podstawa prawna:

- art. 88a ust. 1 pkt 2, art. 84b ust. 1 i 4 Prawa budowlanego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.; Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm.),
- 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).

Otrzymuje:

1. adresat (ePUAP: /pinb-staszow/SkrytkaESP),
2. aa.