



Warszawa, 28 lutego 2020 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.5.2019

**Pan
Piotr Hamryszak
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Strzelcach Opolskich**

**Wystąpienie pokontrolne
sporządzone w wyniku kontroli doraźnej
Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Strzelcach Opolskich**

W dniach od 12 do 14 sierpnia 2019 r. zespół kontrolerów w składzie: Katarzyna Dyoniziak – p.o. naczelnika wydziału (kierownik zespołu), Jacek Kosiński – główny specjalista (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, przeprowadził kontrolę doraźną Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Strzelcach Opolskich¹. Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej od dnia 1 czerwca 1999 r. pełnił Pan Piotr Hamryszak². W dniu rozpoczęcia kontroli PINB rozpoczął urlop wypoczynkowy, który trwał przez cały czas dokonywania czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej. W tym czasie kierownika jednostki kontrolowanej zastępowała Pani Martyna Małek-Bombelka – główny specjalista ds. orzecznictwa administracyjnego³.

Kontrola została rozpoczęta w trybie uproszczonym, jednak z uwagi na okoliczności, o których mowa w ustawie o kontroli w administracji rządowej⁴, przeprowadzona została w trybie zwykłym.

Zakresem kontroli objęto działania⁵ jednostki kontrolowanej podejmowane w wyniku otrzymania protokołu kontroli DIK.401.88.2019 z 22 maja 2019 r. robót budowlanych wykonywanych na działce nr [...] przy ul. [...] w [...]. W ramach kontroli przeprowadzono również dowód z oględzin. Dodatkowo zespół kontrolerów wystąpił do Starosty Strzeleckiego o udzielenie wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

Jednostka kontrolowana swoje zadania wykonuje przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Strzelcach Opolskich⁶, działającego na podstawie Regulaminu organizacyjnego⁷. Zgodnie z Regulaminem PINB sprawuje

¹ Z siedzibą przy ul. Gogolińskiej 2a, 47-100 Strzelce Opolskie, zwanego dalej PINB.

² Pismo Starosty Strzeleckiego z 19 maja 1999 r., znak: OR.I.-1130-8/99.

³ Upoważnienie nr 29/19 z 9 sierpnia 2019 r., znak: WON.0113-10/19.

⁴ Art. 53 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.).

⁵ W okresie od dnia doręczenia protokołu kontroli, tj. 24 maja 2019 r. do dnia kontroli oraz działania późniejsze, które miały wpływ na zakres kontroli.

⁶ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 9/2012 PINB z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Inspektoratowi.

bezpośredni nadzór nad komórkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład Inspektoratu⁸. Jednocześnie Regulamin zobowiązuje pracowników do wykonywania swoich obowiązków w sposób zapewniający sprawną, prawidłową i terminową realizację powierzanych im zadań. Ponadto są odpowiedzialni za merytoryczną stronę prowadzonych spraw i formę opracowania.⁹

W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie, łącznie z PINB, zatrudnionych było od 8 do 9 pracowników, w tym 2 osoby przebywające na urlopie macierzyńskim i jedna na podstawie umowy na zastępstwo. Trzech pracowników posiadało uprawnienia budowlane¹⁰, w tym jeden¹¹ zatrudniony na część¹² etatu.¹³

Według wyjaśnień¹⁴ *w sprawie nie było wszczęte postępowanie administracyjne dlatego nie zostało przypisane do żadnego z pracowników*. Niemniej jednak w zakresie objętym kontrolą, do dnia zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej, działania w sprawie podejmowało 3 pracowników:

- Pani Martyna Małek-Bombelka¹⁵ – główny specjalista ds. orzecznictwa administracyjnego, dla której przedstawiono w formie pisemnej zakres czynności¹⁶ dla stanowiska referent prawn-administracyjny obejmujący m.in. przygotowywanie projektów decyzji i postanowień, gromadzenie i prowadzenie akt administracyjnych spraw, współuczestnictwo w wizjach lokalnych w ramach postępowań administracyjnych.
- Pan Bogusław Barłóg¹⁷ – starszy inspektor nadzoru budowlanego, dla którego przedstawiono w formie pisemnej zakres zadań, obowiązków i uprawnień¹⁸ dla stanowiska starszego inspektora obejmujący m.in. prowadzenie kontroli i inspekcji w zakresie określonym Prawem budowlanym, prowadzenie postępowań z zakresu Prawa budowlanego dotyczących budowy obiektów budowlanych, przygotowywanie decyzji wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych, nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie lub wybudowanego bez pozwolenia na budowę, prowadzenie postępowań wyjaśniających i przygotowywanie projektów wniosków o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Zgodnie z tym dokumentem pracownik ponosi odpowiedzialność za terminowe i należyte wykonywanie zadań.

⁸ § 6 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego.

⁹ § 13 Regulaminu organizacyjnego.

¹⁰ Z 27 kwietnia 1994 r. Pan Piotr Hamryszak – [...] Pan Bogusław Barłóg – [...] Pan Jan Mandelka – [...].

¹¹ Pan Bogusław Barłóg.

¹² 1/3 etatu.

¹³ Tabela przedstawiająca strukturę zatrudnienia w Inspektoracie.

¹⁴ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

¹⁵ Posiadająca upoważnienie nr 50/17 z 27 kwietnia 2017 r. PINB do dokonywania czynności kontrolnych przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego, uprawniające m.in. do wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy.

¹⁶ Z 10 sierpnia 2011 r.

¹⁷ Posiadającego upoważnienie nr 51/17 z 27 kwietnia 2017 r. PINB do dokonywania czynności kontrolnych przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego, uprawniające m.in. do wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy.

¹⁸ Z 10 maja 2005 r.

- Pani Joanna Czarska (nazwisko panieńskie Horoszczak)¹⁹ – inspektor ds. administracyjno-kancelaryjnych, dla której przedstawiono w formie pisemnej zakres zadań, obowiązków i uprawnień²⁰ obejmujący m.in. obsługę administracyjno-biurową, prowadzenie kancelarii i archiwum zakładowego, prowadzenie rejestrów i ewidencji.

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²¹, że sprawowanie funkcji kontroli i nadzoru w stosunku do pracowników Inspektoratu polegało na dekretowaniu pism *zgodnie z formularzem kierownika urzędu, w następnej kolejności pracownik przygotowuje pismo do podpisu (...)*. Pracownik, który przeprowadza czynności kontrolne (...) *referuje stan ustaleń (...) oraz przedstawia plan działania w sprawie. W trakcie prowadzenia postępowań odbywa się monitoring spraw w momencie przedstawienia pisma do podpisu na każdym etapie.*

I. Ustalenia stanu faktycznego

Dnia 22 maja 2019 r. pracownicy Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej²² Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego²³ dokonali czynności kontrolnych polegających na sprawdzeniu przestrzegania przepisów prawa budowlanego przy realizacji robót budowlanych wykonywanych w miejscowości [...] przy ul. [...] na działce o nr ew. [...]. W trakcie kontroli ustalono, że na terenie działki, od strony ul. [...], znajdowały się fundamenty (ławy i ściany fundamentowe) zabezpieczone od strony zewnętrznej termoizolacją w postaci styropianu oraz hydroizolacją w postaci folii kubelkowej. Teren budowy był ogrodzony. Obecny podczas kontroli Pan [...] wyjaśnił, że (...) *istniejące obecnie fundamenty zostały wykonane po zakończeniu robót rozbiórkowych pod jego nadzorem. (...) teren, na którym wykonano ściany podziemia został mu przekazany przez inwestorów [...] niezwłocznie po zakończeniu rozbiórki istniejących wcześniej na terenie prowadzonych robót rozbiórkowych budynku usługowego i budynku garażu, około 1 kwietnia 2019 r. Z czynności tej nie sporządzono protokołu.* Podczas czynności kontrolnych nie przedłożono żadnych dokumentów związanych z budową rozpoczętą na ww. działce.

Dnia 24 maja 2019 r. jeden egzemplarz protokołu z przeprowadzonych czynności kontrolnych został przekazany PINB.

Inwestor 10 czerwca 2019 r. poinformował²⁴ PINB, że na działce nr [...] nie ma fundamentów, o jakich mowa w protokole kontroli GUNB.

Pierwszym własnym działaniem PINB było wydanie 12 czerwca 2019 r. pracownikowi Inspektoratu – Pani Martynie Małek-Bombelka m.in. polecenia przedstawienia planu działań w związku z protokołem nr DIK.401.88.2019. Kierownika jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że zadekretował protokół z kontroli GUNB wraz z pismem inwestora celem rozpisania kontroli w terenie.

Zawiadomieniem z 28 czerwca 2019 r. PINB poinformował²⁵ inwestora o wyznaczeniu na 9 lipca 2019 r. kontroli w zakresie istnienia ścian fundamentowych.

¹⁹ Posiadająca upoważnienie nr 16/15 z 8 lipca 2015 r. PINB do dokonywania czynności kontrolnych przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego, uprawniające m.in. do wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy.

²⁰ Z 1 września 2009 r.

²¹ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

²² Zwanego dalej DIK.

²³ Zwanego dalej GUNB.

²⁴ Pismo z 6 czerwca 2019 r. data wpływu do Inspektoratu: 10 czerwca 2019 r.

²⁵ Data doręczenia zawiadomienia inwestorowi: 1 lipca 2019 r.

Jednocześnie wnioś by osoba upoważniona udostępniła obiekt do przeprowadzenia kontroli.

W wyznaczonym terminie pracownicy jednostki kontrolowanej²⁶ dokonali czynności kontrolnych. W kontroli uczestniczył inwestor. Z przedstawionych wyjaśnień²⁷ wynika, że pracownicy Inspektoratu polecenie przeprowadzenia ww. czynności otrzymali w dniu kontroli. Przygotowania do niej polegały jedynie na przygotowaniu druku protokołu przez Panią Joannę Czarską. Ponadto, według wyjaśnień²⁸, *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Pan Piotr Hamryszak przekazał, iż należy opisać stan faktyczny widoczny na działce.*

Z kontroli sporządzono protokół kontroli zawierający korekty oraz dokumentację fotograficzną. Według wyjaśnień²⁹ pracownik posiadający uprawnienia budowlane dyktował treść protokołu, a drugi pracownik pełnił funkcję pomocniczą przy jego spisywaniu oraz wykonał dokumentację zdjęciową własnym telefonem komórkowym. Podczas kontroli ustalono, że teren był ogrodzony i (...) *wyrównany pospółką do poziomu sąsiednich terenów (...) na ww. działce magazynowane są resztki deskowań i elementów metalowych i innych drobnych materiałów budowlanych. Na terenie działki jak i na ogrodzeniu nie stwierdzono żadnych tablic informacyjnych (...).* Jak wskazano w wyjaśnieniach³⁰ kontrola polegała jedynie na *oględzinach wizualnych* terenu działki. Przy tym ustaleń dokonano bez wchodzenia na teren nieruchomości. W ocenie jednego z pracowników³¹ Inspektoratu *stan wizualny* działki wskazywał na *brak istnienia fundamentów*, ponadto wyjaśnił³², że według jego *oceny z ulicy [...]* można było ocenić cały teren działki, w związku z tym uważał, iż nie było potrzeby wchodzenia bezpośrednio na jej teren.

PINB wyjaśnił³³, że po przeprowadzonej kontroli pracownicy przekazali mu protokół z kontroli wraz ze zdjęciami. Natomiast pracownik przeprowadzający czynności nie pamiętał, żeby (...) *osobiście przekazywał komukolwiek informacje pokontrolne*³⁴.

Pismem z 5 sierpnia 2019 r. pracownik jednostki kontrolowanej działając na podstawie jednodniowego upoważnienia³⁵ przekazał³⁶ do GUNB informację o przeprowadzeniu ww. kontroli. Wskazał również, że w jej ramach (...) *nie stwierdzono prowadzenia robót budowlanych ani też istnienia fundamentów. Teren działki jest na wysokości takiej jak działki sąsiednie co potwierdzają też wykonane zdjęcia (...).* W związku z tymi ustaleniami odstąpiłem od wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego. Pismo to zostało przekazane do wiadomości Staroście Strzeleckiemu 5 sierpnia 2019 r.

Według wyjaśnień³⁷ pismo skierowane do GUNB w całości zostało przygotowane osobiście przez pracownika bez żadnych wskazówek co do jego treści. Niemniej

²⁶ Bogusław Barłóg oraz Joanna Czarska.

²⁷ Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r. oraz PINB z 27 sierpnia 2019 r.

²⁸ Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r.

²⁹ Wyjaśnienia Pani Joanny Czarskiej z 12 sierpnia 2019 r. oraz Bogusława Barłóg z 13 sierpnia 2019 r.

³⁰ Wyjaśnienia Joanny Czarskiej z 12 sierpnia 2019 r. oraz Bogusława Barłóg z 13 sierpnia 2019 r.

³¹ Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 13 sierpnia 2019 r.

³² Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r.

³³ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

³⁴ Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r.

³⁵ Nr 28/19 z 1 sierpnia 2019 r., znak: WON.0113-9/19 udzielonego przez PINB Pani Martynie Małek-Bombelka.

³⁶ Data wpływu do GUNB: 8 sierpnia 2019 r.

³⁷ Pani Martyny Małek-Bombelka.

jednak w związku z tym, że treść pisma była przygotowana wcześniej PINB zapoznał się z jego treścią przed podpisaniem.

Ze zgromadzonego materiału wynika, że osobiste działanie kierownika jednostki kontrolowanej w niniejszej sprawie ograniczały się do zadekretowania pism na pracownika. Ponadto jak wskazują wyjaśnienia³⁸ PINB na żadnym etapie sprawy nie podejmowano współpracy ze Starostą Strzeleckim.

Dnia 13 sierpnia 2019 r. pracownicy DIK dokonali ponownych czynności kontrolnych na działce nr ewid. [...] przy ul. [...] w [...]. Oględzin dokonano przy udziale pracownika Inspektoratu oraz w obecności funkcjonariuszy z Komendy Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich. Podczas czynności kontrolnych ustalono m.in., że na ogrodzonej działce od strony ul. [...] znajduje się nasyp z piasku o zmiennej wysokości. W celu ustalenia czy pod nasypem znajdują się elementy fundamentu dokonano odkrywek. W czterech miejscach odkryto folie kubelkową na styropianie w formie narożnika. Odległość pomiędzy sąsiednimi narożnikami wynosiła odpowiednio 9,70 m oraz 21,40 m. Ponadto odkryto element betonowy znajdujący się bezpośrednio przy styropianie oraz 2 elementy uziomu fundamentowego. Ujawniono także, że jeden z ww. narożników stykał się z wykonanym na działce wykopem i był przykryty jedynie czarną folią oraz deskami.

Szczegółowe ustalenia zawarto w protokole³⁹ oraz w załączonych do niego dokumentacji fotograficznej i szkicu.

Po zakończeniu czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej do GUNB wpłynęło pismo⁴⁰ PINB z informacjami o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie robót budowlanych na działce nr ewid. [...] przy ul. [...] w [...], o zawiadomieniu⁴¹ właścicieli działki o wszczęciu postępowania oraz o wyznaczeniu terminu przeprowadzenia dowodu z oględzin. Jednocześnie PINB poinformował, że *zobowiązano inwestora do przygotowania przedmiotu oględzin poprzez odkopanie terenu na głębokość co najmniej jednego metra celem bezsprzecznego ustalenia stanu faktycznego.*

Niezależnie od powyższego ustalono, że [...] dwukrotnie składali do Starosty Strzeleckiego wniosek o pozwolenia na budowę budynku usługowego na działce nr ewid [...] w [...].

Pierwszy z nich został złożony 13 czerwca 2019 r., tj. pomiędzy terminem pierwszej kontroli GUNB, i pierwszej kontroli PINB. Dotyczył budowy budynku usługowego – sklepu z artykułami przemysłowymi w [...] przy ul. [...], na działce [...]. Wniosek został wycofany przez wnioskodawców 27 czerwca 2019 r., tj. 3 dni po otrzymaniu przez Starostę Strzeleckiego informacji z GUNB o wykonanych robotach na ww. działce. W konsekwencji wycofania wniosku, 1 lipca 2019 r., Starosta Strzelecki umorzył postępowanie administracyjne.

Kolejny wniosek wpłynął⁴² do Starosty po przeprowadzeniu pierwszej kontroli przez PINB, a przed drugą kontrolą GUNB, w jeden dzień po przekazaniu przez PINB informacji do GUNB o niestwierdzeniu istnienia fundamentów na działce. Wniosek dotyczył udzielenia pozwolenia na budowę budynku usługowego zlokalizowanego na

³⁸ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

³⁹ Protokół oględzin DIK 42.5.2019 z 14 sierpnia 2019 r. przekazany PINB tego samego dnia.

⁴⁰ 28 sierpnia 2019 r.

⁴¹ Pismo z 16 sierpnia 2019 r., znak: WIB.4002-S-11/19 podpisane z upoważnienia PINB przez Panią Martynę Małek-Bombelka.

⁴² 6 sierpnia 2019 r.

działce nr [...], przy ul. [...] w [...]. Do wniosku dołączono m.in. projekt budowlany budynku usługowego przeznaczonego na sklep branży przemysłowej, sporządzony w czerwcu 2019 r. W opisie technicznym do projektu wskazano m.in., że *po zakończeniu prac rozbiórkowych z uwagi na wysoki poziom wody gruntowej w oparciu o otrzymane szkice fundamentów planowanego budynku inwestor samodzielnie wykonał ściany fundamentowe planowanego obiektu. Jednak po kontroli przeprowadzonej w maju 2019 r. na nieruchomości przez przedstawicieli Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w Warszawie inwestor zlikwidował wspomniane wyżej fundamenty i zasypał wykop piaskiem z zagęszczeniem podłoża warstwami (...).* W dalszej części opisu wskazano, że *z uwagi na istniejący stan na nieruchomości rezygnuje się z fundamentowania na ławach fundamentowych na rzecz płyty fundamentowej (...)* zbrojenie ław fundamentowych połączyć z uziemieniem budynku poprzez zespawanie z bednarką ocynkowaną o przekroju 30 x 4 mm. Opis techniczny został podpisany przez [...] ⁴³, [...] ⁴⁴ i [...] ⁴⁵. Z wchodzącego w skład projektu budowlanego rysunku „Rzut fundamentów” wynika, że ich wymiary po obrysie miały wynosić 9,70 m x 21,36 m.

Z dokumentów uzyskanych z jednostki kontrolowanej po zakończeniu czynności kontrolnych w jej siedzibie wynika, że działka ewid. nr [...] była kontrolowana przez powiatowy organ nadzoru budowlanego jeszcze dwukrotnie. W ramach pierwszej ⁴⁶ kontroli stwierdzono m.in., że *widoczne są wykopy z rozbiórką fundamentów – ścian fundamentowych. Widoczne są m-sca odkopane wzdłużne i poprzeczne po ścianach fundamentowych z ich rozbiórką (pomieszczone rozebrane bloczki z piaskiem) z izolacją pionową (styropian + folia kubelkowa). Elementy fundamentów – ścian wraz z izolacją pionową (styropian + folia) zostały usunięte i wywiezione z budowy. Nie stwierdzono ww. elementów jako pozostałości na budowie, poza pojedynczymi bloczkami żwirobetonowymi, elem. zbrojeń słupów zmieszane z piaskiem. Podczas oględzin wizualnie nie można było stwierdzić m-sc (6-ściu) oznaczonych na załączniku nr 2 do protokołu oględzin DIK.42.5.2019 punkty 1-6, gdyż ściany fundamentowe zostały rozebrane.*

Natomiast w ramach drugiej ⁴⁷ kontroli ustalono, że *Na nieruchomości znajduje się nasyp z piasku z elementami żelbetu. Na terenie tego nasypu znajdują się chaotycznie rozlokowane elementy żelbetowe pochodzące najprawdopodobniej z ław fundamentowych, z wystającymi z nich elementami drutu zbrojeniowego. Teren nieruchomości jest nieuporządkowany i chaotyczny. Na terenie znajdują się elementy plastikowych kręgów i rur, materiały budowlane oraz kawałki folii izolacyjnej, deski oraz druty stalowe. Na nieruchomości znajduje się także studnia z elementów – kręgów betonowych – uszkodzona – jeden z kręgów mocno skruszony.*

II. Ocena działania PINB w Strzelcach Opolskich

Działania jednostki kontrolowanej podejmowane w związku z otrzymanym protokołem kontroli przeprowadzonej przez pracowników GUNB, należy ocenić negatywnie.

⁴³ Uprawnienia budowlane nr [...] w specjalności architektonicznej do projektowania bez ograniczeń.

⁴⁴ Uprawnienia budowlane nr [...] bez ograniczeń do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

⁴⁵ Uprawnienia budowlane nr [...] w specjalności instalacji i urządzeń sanitarnych do sporządzania projektów instalacji i urządzeń sanitarnych.

⁴⁶ Przeprowadzonej 4 września 2019 r. przez Jana Mandelka oraz Panią Mirelę Szalecką-Sempryk.

⁴⁷ Przeprowadzonej 14 października 2019 r. przez Pana Piotra Hamryszka oraz Panią Martynę Małek-Bombelka.

Jednostka kontrolowana podjęła czynności dowodowe dopiero po upływie ponad miesiąca od daty otrzymania ustaleń z pierwszej kontroli przeprowadzonej przez GUNB. Ze względu na zakres przekazanych ustaleń należy uznać, że PINB podjął działania po okresie bezczynności, co stanowi nieprawidłowość. W wyjaśnieniach⁴⁸ wskazano, że *kontrola została przeprowadzona po zawiadomieniu inwestora o jej terminie z zachowaniem wszystkich terminów określonych w kpa. Kontrola została ustalona w terminie możliwym do zrealizowania*. Podkreślenia jednak wymaga, że kontrola przeprowadzona przez organ powiatowy nie była prowadzona w ramach wszczętego postępowania administracyjnego, tym samym nie miały zastosowania procedury przewidziane dla dowodu z oględzin wymagane Kodeksem postępowania administracyjnego.

Po otrzymaniu pisma inwestora z informacją o braku fundamentów PINB prawidłowo ocenił, że konieczne jest przeprowadzenie kontroli celem sprawdzenia tej informacji. Zawiadomienie o kontroli skierowano jednak dopiero po upływie 17 dni, a samą kontrolę przeprowadzono po upływie 28 dni od daty wpływu tego pisma. Czynności kontrolne nie zostały przy tym prawidłowo przygotowane. Do przeprowadzenia kontroli wyznaczono m.in. pracownika, którego zakres obowiązków obejmował głównie czynności administracyjno-kancelaryjne. Pracownicy, którzy mieli przeprowadzić kontrolę zostali o tym zadaniu poinformowani dopiero w dniu jego realizacji. Jak wskazano w przywołanych wyjaśnieniach całe przygotowania do czynności polegało na przygotowaniu druku protokołu. Pracownicy nie zostali przy tym prawidłowo poinformowani o zakresie niezbędnych do poczynienia ustaleń i sposobie ich dokonania. Pracownik Inspektoratu wskazał⁴⁹, że polecono mu jedynie *opisać stan faktyczny widoczny na działce*. Pracownicy wyznaczeni do przeprowadzenia kontroli nie posiadali również odpowiednich narzędzi niezbędnych do przeprowadzenia kontroli. Inspektorat nie dysponuje bowiem narzędziami pozwalającymi na dokonania chociażby powierzchownych odkrywek. Ponadto, chociaż PINB wyjaśnił⁵⁰, że podczas czynności kontrolnych pracownicy mogą m.in. korzystać ze służbowego aparatu fotograficznego, to podczas kontroli na działce przy [...] dokumentacja fotograficzna została sporządzona przy użyciu prywatnego telefonu pracownika⁵¹. Opisane działania należy uznać za nieprawidłowość.

Nieprawidłowości wystąpiły także na etapie realizacji kontroli w terenie. Przede wszystkim przyjęty sposób dokonywania ustaleń nie mógł doprowadzić do uzyskania wiarygodnych informacji w sprawie istnienia fundamentów. Miejsce, w którym wcześniej stwierdzono istnienie fundamentów było przykryte *pospółką*, a pracownicy Inspektoratu dokonali jedynie wizualnego oglądu nieruchomości, nie wschodząc nawet na jej teren. Przy tym pracownik Inspektoratu, który odpowiadał za merytoryczną treść protokołu wskazał⁵², że poczynione w ten sposób ustalenia były wystarczające dla stwierdzenia, czy na działce znajdują się fundamenty i dodatkowe czynności nie były w tym przypadku potrzebne. Ponadto, według pracownika przeprowadzającego czynności⁵³ (...) *z ulicy [...] można było ocenić cały teren działki, w związku z tym uważałem, iż nie było potrzeby wchodzenia bezpośrednio na jej teren*. Nieprawidłowość takiego działania potwierdza ponowna kontrola przeprowadzona przez pracowników GUNB. Jeden z ujawnionych podczas tej

⁴⁸ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

⁴⁹ Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r.

⁵⁰ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

⁵¹ Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r.

⁵² Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 13 sierpnia 2019 r.

⁵³ Wyjaśnienia Bogusława Barłóg z 14 sierpnia 2019 r.

kontroli styropianowych narożników był przykryty jedynie folią i deskami, można więc było ustalić jego istnienie bez dokonywania odkrywek piasku. W treści protokołu wskazano, że jest ona prowadzona *w zakresie istnienia ścian fundamentowych*. Jednak protokół nie zawiera żadnych ustaleń w tym zakresie. Ponadto stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naniesieniu w treści protokołu kontroli poprawek bez wskazania kto i kiedy ich dokonał. Z udzielonych wyjaśnień⁵⁴ wynika, że skreśleń dokonał pracownik spisujący protokół przed jego podpisaniem. (...) *dokonano korekty korektorem w trakcie spisywania pierwszego zdania protokołu. Protokół dyktowany jest przez inspektora i myśl przed dokonaniem korekty była taka sama lecz złożona niepoprawnie stylistycznie*. Jednocześnie brak stosownych adnotacji dotyczących skreśleń i poprawek był, według pracownika składającego wyjaśnienia, *niedopatrzaniem technicznym*.

Nieprawidłowości wystąpiły także na etapie oceny sporządzonego przez pracowników Inspektoratu materiału dowodowego w ramach pierwszej kontroli. Bezzasadnie stwierdzono, że daje on podstawy do podjęcia decyzji, co do istnienia bądź braku przesłanek do wszczęcia postępowania administracyjnego. Ani z protokołu kontroli, ani z załączonej do niego dokumentacji fotograficznej nie wynika, czy na działce istniały fundamenty. Z udzielonych wyjaśnień⁵⁵ wynika przy tym, że powyższa kontrola stanowiła jedyne źródło informacji, na podstawie której podjęto decyzję o odstąpieniu od wszczęcia postępowania administracyjnego.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości był brak rzetelnej wiedzy organu, czy istnieją przesłanki do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w zakresie kompetencji organu nadzoru budowlanego.

Należy także wskazać, że błędna ocena przez pracowników Inspektoratu ustaleń kontrolnych mogła doprowadzić do udzielenia przez Starostę Strzeleckiego pozwolenia na budowę obiektu budowlanego, którego budowa została już rozpoczęta. Bowiem pismo skierowane do GUNB o braku fundamentów na działce zostało również skierowane do wiadomości Starosty Strzeleckiego.

Dopiero po zakończeniu czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej PINB wszczęły z urzędu postępowanie administracyjne. W ramach tego postępowania dwukrotnie przeprowadzono dowód z oględzin w tym samym zakresie mimo, że dokonane ustalenia nie wskazywały na to by stan faktyczny uległ zmianie. Działanie takie należy uznać za niecelowe, co stanowi nieprawidłowość. Skutkiem nieprawidłowości jest niezasadne przedłużanie prowadzonego postępowania administracyjnego.

Dokonane ustalenia i sformułowane oceny wskazują, że kierownik jednostki kontrolowanej niewłaściwie sprawuje nadzór nad działaniami pracowników Inspektoratu podejmowanymi w zakresie kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Może to mieć istotny wpływ na prawidłowość działań, jakie nałożył ustawodawca na organ nadzoru budowlanego stopnia powiatowego.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

- 1) Niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, w każdym przypadku powzięcia informacji o możliwości

⁵⁴ Wyjaśnienia Pani Joanny Czarskiej z 12 sierpnia 2019 r.

⁵⁵ Wyjaśnienia PINB z 27 sierpnia 2019 r.

naruszenia przepisów prawa w zakresie właściwości organu nadzoru budowlanego.

- 2) Podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w prowadzonej sprawie oraz zbieranie materiału dowodowego w sposób wyczerpujący.
- 3) Sporządzanie protokołu z kontroli w taki sposób, aby z niego 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.
- 4) Załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki.
- 5) Zapewnienie właściwego przygotowania pracowników do rzetelnego realizowania nałożonych na nich obowiązków.
- 6) Zwiększenie nadzoru nad pracownikami w zakresie wykonywanych przez nich obowiązków, w szczególności nad pracownikami działającymi z upoważnienia organu nadzoru budowlanego.
- 7) Przekazywanie rzetelnych informacji do organu administracji architektoniczno-budowlanej w ramach współdziałania obejmującego wymianę informacji o wynikach kontroli.

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

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

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego, w oparciu o treść projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń, w których kierownik jednostki kontrolowanej poinformował o wydaniu decyzji⁵⁶ umarzającej w całości postępowanie administracyjne w sprawie robót budowlanych na działce nr [...].

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

Arkadiusz Dłużniewski

(dokument podpisany elektronicznie)

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 2019 r., poz. 1186 ze zm.),

⁵⁶ Nr 102/19 z 9 grudnia 2019 r., znak: WIB.4002-S-11/19.

- art. 6 ust. 3 pkt 2 oraz art. 46, art. 47, art.48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymuje:

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