

Białystok, dn. 08.08.2025 r.

**PODLASKI WOJEWÓDZKI  
INSPEKTOR NADZORU  
BUDOWLANEGO**  
15-399 Białystok, ul. Handlowa 6

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

**WIK.7731.2.2025.AJ**

**Pan**  
**Andrzej Czaban**  
Powiatowy Inspektor Nadzoru  
Budowlanego w Białymstoku

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE<sup>1</sup>**

Na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>2</sup>, oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>3</sup>, kontroler<sup>4</sup> powołany<sup>5</sup> przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadził w okresie 26.03.2025 r. ÷ 27.06.2025 r. kontrolę problemową Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku.

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

- Przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków (art. 259 § 1 Kpa);
- Udzielania pozwoleń na użytkowanie i przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych;
- Wykonywanie funkcji kontrolnych w terenie oraz dokumentowanie ustaleń z kontroli;
- Doprowadzania do zgodności z obowiązującymi przepisami samowolnie wykonanych obiektów lub robót budowlanych, terminowość i skuteczność egzekwowania nałożonych obowiązków na uczestników procesu budowlanego oraz utrzymanie obiektów budowlanych w należyтым stanie techniczno-użytkowym;
- Wykonania wcześniejszych zaleceń pokontrolnych w świetle spraw objętych niniejszą kontrolą.

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

Obsada etatowa Inspektoratu (na dzień rozpoczęcia kontroli) – 9 osób, z czego 4 pracowników posiada uprawnienia budowlane.

---

<sup>1</sup> sporządzone w oparciu o projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 17.07.2025 r., doręczonego za pośrednictwem poczty Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Białymstoku w dn. 22.07.2025 r. W ustawowym terminie 7 dni roboczych PINB w Białymstoku nie wniósł zastrzeżeń do jego treści.

<sup>2</sup> Dz.U.2025.418 t.j. z dnia 01.04.2025 r.

<sup>3</sup> Dz.U.2020.224 t.j. z dnia 2020.02.12 r.

<sup>4</sup> Upoważnienie: SOA.057.9.2025.AJ;

<sup>5</sup> Powołanie z dn. 12.03.2025 r. znak: WIK.7731.2.2025.AJ;

Funkcję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku pełni: mgr inż. Andrzej Czaban posiadający uprawnienia konstrukcyjno - budowlane wykonawcze oraz projektowe ograniczone do 1000m<sup>3</sup>, nr upr. BŁ/142/87, staż pracy 42 lata, w tym w nadzorze budowlanym 26 lat.

Pozostali pracownicy:

- mgr inż. budownictwa ██████████ – Zastępca Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, uprawnienia konstrukcyjno - budowlane wykonawcze nr upr. BŁ/14/83, staż pracy 43 lata i 8 miesięcy, w tym w nadzorze budowlanym 32 lata;
- mgr inż. budownictwa ██████████ – Ekspert Nadzoru Budowlanego, uprawnienia konstrukcyjno - budowlane wykonawcze bez ograniczeń nr upr. BŁ/36/00, staż pracy 27 lat i 8 miesięcy, w tym w nadzorze budowlanym 21 lat;
- mgr inż. budownictwa ██████████ – Ekspert Nadzoru Budowlanego, uprawnienia konstrukcyjno – budowlane wykonawcze bez ograniczeń nr upr. BŁ/115/02, staż pracy 24 lata i 7 miesięcy, w tym w nadzorze budowlanym 21 lat;
- mgr inż. inżynierii środowiska ██████████ – Inspektor Nadzoru Budowlanego, staż pracy 8 lat i 9 miesięcy, w tym w nadzorze budowlanym 8 lat i 9 miesięcy;
- tech. budownictwa ██████████ – inspektor, staż pracy 5 lat i 8 miesięcy, w tym w nadzorze budowlanym 5 lat i 8 miesięcy;
- mgr inż. inżynierii środowiska ██████████ – starszy inspektor, staż pracy 7 lat i 4 miesiące, w tym w nadzorze budowlanym 7 lat i 4 miesiące;
- mgr prawa ██████████ - Referent prawno-administracyjny, staż pracy 3 lata i 4 miesiące, w tym 3 lata i 4 miesiące w nadzorze budowlanym;
- mgr ekonomii ██████████ – Główna Księgowa, staż pracy 31 lat, w tym w nadzorze budowlanym 5 lat i 5 miesięcy.

Podczas nieobecności<sup>6</sup> w pracy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku – Pana Andrzeja Czabana do podpisywania decyzji administracyjnych i postanowień, wydawania zaświadczeń, odpowiedzi na skargi i wnioski oraz pism i wystąpień wynikających z realizacji bezpośrednio nadzorowanych zadań upoważniony jest ██████████<sup>7</sup>.

W okresie objętym kontrolą w organie zatrudnione były 4 osoby posiadające uprawnienia budowlane, z czego dwie osoby są w wieku emerytalnym.

W okresie objętym kontrolą w organie upoważnione do nakładania grzywien w drodze mandatów, w trybie art. 93 ustawy Prawo budowlane, były 4 osoby. Jak wynika z przedłożonych przez kierownika jednostki informacji jedna osoba upoważniona do nakładania mandatów, nie posiada uprawnień budowlanych.

---

<sup>6</sup> Urlop, zwolnienie lekarskie, delegacja

<sup>7</sup> Upoważnienie znak: WOS.012.1.2024 z dnia 19.04.2024 r.

## 1. Ocena ogólna

### Pozytywna z uchybieniami<sup>8</sup>

W badanym okresie zgodnie ze złożoną przez PINB w Białymstoku informacją kontrolowany organ podjął łącznie 411 rozstrzygnięć administracyjnych (decyzji), w tym wydał 49 nakazów dla uczestników procesu budowlanego, z czego 40 wykonano dobrowolnie – bez wszczynania postępowania egzekucyjnego w administracji, natomiast 8 decyzji nakazowych - do dnia zakończenia niniejszej kontroli nadal pozostaje nie wykonanych, 1 decyzja nakazowa została wykonana w trakcie niniejszej kontroli problemowej.

Organ kontrolowany podjął rozstrzygnięcia administracyjne w układzie jak niżej:

Decyzje <sup>1</sup>	Okres										RAZEM				
	2023					2024									
	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Decyzje uchylone / w sądzie/ w post. nadzwyczajnym/ wstrzymane przez Wojewodę	Pozostało	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Decyzje uchylone/ w sądzie/ w post. nadzwyczajnym/ wstrzymane przez Wojewodę	Pozostało	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Decyzje uchylone/ w sądzie/ w post. nadzwyczajnym/ wstrzymane przez Wojewodę	Pozostało
art. 49 ust. 4	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-		-
Art. 49e	3	2	-		1	3	1	-	-	2	6	3	-		3
art. 49i ust.1 pkt 1	5	5	-		0	4	4	-	-	0	9	9	-		0
art. 49i ust.1 pkt 2	1	1	-		0	2	2	-	-	0	3	3	-		0
Art. 50a	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-		0
art. 51	9	9	-		0	6	6	-	-	0	15	15	-		0
art. 55	-	-	-			-	-	-	-	-	-	-	-		0
art. 66 i 67	8	6	-		2	8	4	-	-	4	16	10	-		6
art. 71a	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-		0
Inne decyzje nie wymienione wyżej	170	X				193	X				363	X			
Razem	195	X				216	X				411	X			

W okresie objętym kontrolą w związku z dokonanymi rozstrzygnięciami do organu kontrolowanego wpłynęło 26 odwołań i 25 zażaleń z czego 16 decyzji i 17 postanowień organ II instancji utrzymał w mocy, w pozostałych 19 sprawach rozstrzygnięcia organu powiatowego zostały:

- uchylone w całości lub w części i wydane zostało nowe rozstrzygnięcie (1 decyzja),
- uchylone w całości i przekazane do ponownego rozpatrzenia (10 decyzji, 8 postanowień).

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

Z powyższego zestawienia wynika, że około 37% zaskarżonych rozstrzygnięć organu I instancji zostało uchylonych w postępowaniu odwoławczym.

Z przedłożonej przez PINB w Białymstoku informacji nr 7 w zakresie działalności inspekcyjno-kontrolnej, w okresie objętym kontrolą organ powiatowy przeprowadził łącznie 607 kontroli w tym 162 kontrole z własnej inicjatywy w układzie jak niżej:

Lp.	Ilość przeprowadzonych kontroli	2023	2024	Razem
1.	obiektów budowlanych w budowie	151	102	253
2.	obiektów budowlanych w użytkowaniu	16	62	78
3.	z poz. 1 i 2 kontrole z własnej inicjatywy	74	88	162
4.	obowiązkowych	114	162	276
5.	na potrzeby przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania	0	0	0
6.	dotyczących instalacji gazowych i wentylacyjnych	0	0	0

W trakcie wykonywania funkcji kontrolnych na terenie powiatu białostockiego w latach 2023-2024 upoważnieni pracownicy<sup>9</sup> organu nadzoru budowlanego nałożyli 1 mandat karny w wysokości 200 zł w związku z ujawnionym wykroczeniem z art. 93 pkt 6 Prawa budowlanego.

W kontrolowanym organie, w okresie objętym niniejszą kontrolą, zawiadencjonowanych było 4848 spraw stanowiących przedmiot kontroli (159 decyzji + 84 skarg + 331 kontroli + 4274 zakończeń budowy).

Losowa próba kontrolna to 68 losowo wybranych spraw<sup>10</sup>.

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

Ocena częściowa pozytywna → 4,0 pkt

Ocena częściowa pozytywna z uchybieniami → 3,0 pkt

Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami → 2,0 pkt

Ocena częściowa negatywna → 1,0 pkt

#### Z ocen częściowych wynika że:

Ocen pozytywnych było 1 x 4 = 4 pkt

Ocen poz. z uchybieniami było 3 x 3 = 9 pkt

Ocen poz. z nieprawidłowościami było 3 x 2 = 6 pkt

Ocen negatywnych było 0 x 1 = 0 pkt

$$\Sigma = 19 : 7 = 2,7$$

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

<sup>9</sup>zgodnie z informacją nr 4 złożoną przez kierownika jednostki następujące osoby zostały upoważnione do nakładania grzywnien w drodze mandatu:

-  
-  
-  
-

<sup>10</sup> Procentowa wielkość próby kontrolnej jest relatywnie niska (1,4%) z uwagi na bardzo dużą liczbę złożonych do organu powiatowego zawiadomień o zakończeniu budowy.

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

#### **Uwagi i wnioski.**

- Z poddanych szczegółowej analizie akt spraw wynika, że w okresie objętym kontrolą zarówno działalność orzecznicza w zakresie udzielania pozwoleń na użytkowanie jak też czynności administracyjne związane z zawiadomieniem organu o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania realizowane były z zachowaniem podstawowych standardów i obowiązujących procedur;
- Kontrolowany organ na ogół prawidłowo podejmował działania zmierzające do ustalenia istniejącego stanu faktycznego i prawnego spraw skargowych jak też spraw zakończonych rozstrzygnięciem administracyjnym mających na celu doprowadzenie do zgodności z przepisami samowolnie wykonanych robót budowlanych;
- W prowadzonych sprawach prawidłowo określano stronę postępowania i zapewniano czynny udział w postępowaniu;
- Sprawy załatwiane były w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego;
- Organ sprawnie wdrożył wystosowane zalecenia z poprzedniej kontroli problemowej.

Powyższe nie oznacza, że w badanym okresie kontrolowany organ nie ustrzegł się błędów opisanych w dalszej części projektu wystąpienia pokontrolnego, w szczególności:

- Poddane kontroli akta sprawy nie zawsze charakteryzował porządek i czytelność materiału dowodowego w szczególności protokołu kontroli;
- Brak czytelnej zasady rejestru kontroli w użytkowaniu, rejestru kontroli budowy i rejestru kontroli interwencyjnych związanych np. z postępowaniami skargowymi;
- Realizacja działalności inspekcyjno-kontrolnej nie zawsze doprowadzała do osiągnięcia zamierzonego celu, co rodzi uzasadnione pytanie o skuteczność działań prewencyjnych prowadzonych w obszarze powiatu białostockiego, jak również negatywnie wpływać na postrzeganie efektywności działań organów nadzoru budowlanego;
- Brak zawiadomień o sposobie załatwienia skargi w sytuacji wszczęcia postępowania administracyjnego bezpośrednio po rozpoznaniu skargi. W złożonym wyjaśnieniu kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że brak odpowiedzi na skargę wynikał z faktu wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie art. 61 § 4 Kpa;
- W postępowaniach administracyjnych dotyczących pozwolenia na użytkowanie ujawniono dwa przypadki błędnie procedowanego wniosku inwestora jak też braku w protokole kontroli obowiązkowej stwierdzenia, że obiekt budowlany

nadawał się do użytkowania. Taka sytuacja nie dawała podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie<sup>11</sup>.

- Upoważnienie do nakładania kary grzywny w drodze mandatu posiadała osoba nie legitymująca się uprawnieniami budowlanymi, ujawniona sytuacja została naprawiona w trakcie niniejszej kontroli;
- Współpraca kontrolowanego organu nadzoru budowlanego z organem administracji architektoniczno-budowlanej w świetle poddanych kontroli akt spraw była poprawna, jednakże w badanym okresie nie było wspólnych czynności inspekcyjnych i kontrolnych w terenie;
- Kontrolowany organ nadzoru budowlanego zapewnił dobrą współpracę w przeprowadzeniu czynności kontrolnych<sup>12</sup>.

**Zestawienie spraw objętych przedmiotową kontrolą:**

<b>2 . Skargi</b>		
WOP.051.11.2023.JP	WOP.051.21.2023.MP	WOP.051.36.2023.RŚ
WOP.051.45.2023.RŚ	WOP.051.58.2023.JP	WOP.051.72.2023.MP
WOP.051.84.2023.WP	WOP.051.35.2024.PK	WOP.051.43.2024.MP
WOP.051.55.2024.MP	WOP.051.64.2024.RŚ	WOP.051.74.2024.PK
WOP.051.83.2024.RŚ	WOP.051.95.2024.JP	
<b>3 . Decyzje pozwolenia na użytkowanie</b>		
WOP.5121.42.2023.JP	WOP.5121.75.2023.MP	WOP.5121.152.2024.WP
WOP.5121.31.2023.RŚ	WOP.5121.9.2023.JP	WOP.5121.130.2024.WP
WOP.5121.76.2023.RŚ	WOP.5121.29.2023.JP	WOP.5121.153.2024.WP
WOP.5121.25.2023.RŚ	WOP.5121.53.2024.AJ	WOP.5121.67.2024.MP
WOP.5121.87.2024.MP	WOP.5121.52.2024.MP	WOP.5121.86.2024.RŚ
WOP.5121.88.2024.AJ	WOP.5121.92.2024.JP	WOP.5121.40.2024.JP
<b>4 . Zawiadomienia o zakończeniu budowy</b>		
1772/2024	1396/2024	303/24
1436/2024	612/24	360/24
1485/2024	929/23	113/23
300/23		
<b>5 . Kontrole w użytkowaniu</b>		
WIK.5141.241.2023.JP	WIK.5140.3.2023.JP	WIK.5141.195.2023.MP
WIK.5141.11.2023.JP	WIK.5141.12.2023.JP	WIK.5143.12.2024.WP
WIK.5143.13.2024.WP	WIK.5140.10.2023.JP	WIK.5140.21.2023.JP
WIK.5140.20.2023.JP		
<b>6 . Kontrole budowy</b>		
WIK.5141.279.2023.WP	WIK.5141.282.2023.PK	WIK.5141.274.2023.PK
WIK.5143.330.2023.AJ	WIK.5141.110.2023.WP	WIK.5141.177.2023.WP
WIK.5141.133.2023.WP	WIK.5141.10.2023.JP	WIK.5141.269.2023.JP
WIK.514.352.2024.PK	WIK.514.163.2024.PK	WIK.514.192.2024.PK
<b>7 . Postępowania naprawcze</b>		
WOP.5160.4.2023.WP	WOP.5140.54.2024.MP	WOP.5140.63.2023.PK
WOP.5140.65.2023.PK		

<sup>11</sup> dot. sprawy: WOP.5121.87.2024.MP; WOP.5121.40.2024.JP.

<sup>12</sup> Kontrolowany organ w należyty sposób podjął współpracę udostępniając, losowo wybrane sprawy i udzielając (w miarę potrzeby) niezbędnych wyjaśnień.

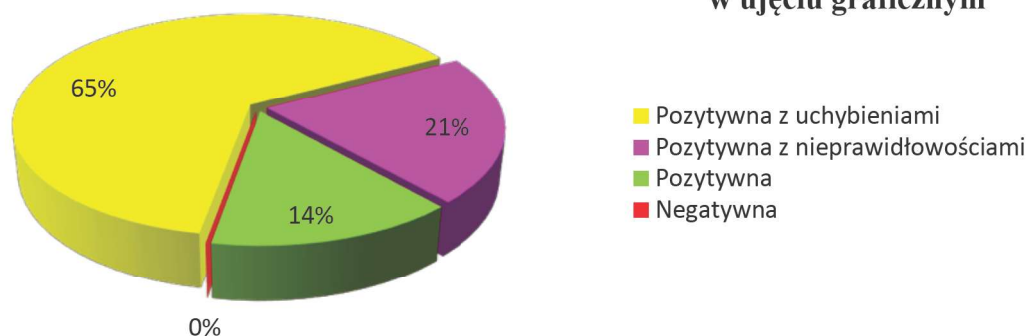
## 2. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (art. 259 § 1 Kpa)

### Oc – Pozytywna z uchybieniami

Z informacji kontrolowanego organu<sup>13</sup> wynika, że w okresie objętym niniejszą kontrolą do PINB w Białymstoku wpłynęło **84** skarg. W **82** przypadkach organ rozpatrzył skargi, w **2** przypadkach skargę przekazał na podstawie art. 231 Kpa. Bezpośrednio po rozpoznaniu i uznaniu, że wniesiona skarga jest zasadna organ wszczynał postępowanie administracyjne w trybie art. 61 § 4 Kpa.

Przeanalizowano **14** spraw kwalifikowanych w jednostce kontrolowanej jako skargi. W **2** przypadkach przeprowadzone postępowanie skargowe oceniono pozytywnie, w **9** przypadkach ocena była pozytywna z uchybieniami, **3** sprawy skargowe oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, żadnej sprawy nie oceniono negatywnie.

Ocena częściowa sposobu załatwiania spraw skargowych w ujęciu graficznym



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

1. Organem udzielającym odpowiedzi na skargę jest Powiatowy Inspektor, a nie jak wskazano w odpowiedzi na skargę „Powiatowy Inspektorat”<sup>14</sup>;
2. Udzielona odpowiedź na skargę nie wypełnia wymagań art. 238 § 1 Kpa. Brak jednoznacznego wskazania czy skarga była uznana za zasadną czy niezasadną<sup>15</sup>;
3. W udzielonej odpowiedzi na skargę brak było pouczenia o treści art. 239 Kpa<sup>16</sup> w jednej sprawie skargowej<sup>17</sup> gdzie pouczenie było zawarte, po wniesieniu kolejnych skarg organ nie skorzystał z uregulowań w/w przepisu;
4. Pisma/wnioski od innych organów administracji publicznej, władzy publicznej bądź jednostek organizacyjnych nie powinny być załatwiane w trybie skargowym<sup>18</sup>;

<sup>13</sup> Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

<sup>14</sup> WOP.051.11.2023.JP, WOP.051.21.2023.MP, WOP.051.72.2023.MP, WOP.051.84.2023.WP, WOP.051.43.2024.MP, WOP.051.55.2024.MP, WOP.051.64.2024.RŚ, WOP.051.74.2024.PK, WOP.051.83.2024.RŚ.

<sup>15</sup> WOP.051.11.2023.JP, WOP.051.21.2023.MP.

<sup>16</sup> WOP.051.36.2023.RŚ, WOP.051.72.2023.MP, WOP.051.64.2024.RŚ, WOP.051.74.2024.PK.

<sup>17</sup> WOP.051.21.2023.MP.

<sup>18</sup> WOP.051.84.2023.WP.

5. Brak wykazania w protokole kontroli, że pracownik organu przeprowadzający czynności kontrolne posiadał uprawnienia budowlane. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i ust. 7 ustawy Prawo budowlane przeprowadzenie kontroli obiektu budowlanego jest wykonywaniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, którą wykonywać mogą tylko osoby posiadające uprawnienia budowlane, stąd w protokole kontroli należy taką informację zawrzeć (dotyczy większości kontroli przeprowadzonych na potrzeby postępowania skargowego);
6. Niezapisane karty protokołu powinny uniemożliwić dopisanie nowych treści np. poprzez przekreślenie niezapisanych kart protokołu (dotyczy większości kontroli przeprowadzonych na potrzeby postępowania skargowego);
7. Brak informacji w aktach sprawy w jaki sposób i kiedy pozyskano istotny materiał dowodowy<sup>19</sup>;
8. Został naruszony 7 dniowy termin przekazania skargi do organu właściwego<sup>20</sup>;
9. Przeprowadzone postępowanie skargowe, jak też udzielona odpowiedź na skargę nie wyjaśniały istoty sprawy<sup>21</sup>;
10. Uchybienia w protokołach kontroli dokonywanych na potrzeby postępowań skargowych analogicznie jak w części 6 i 5 niniejszego protokołu.

**a) Ocena częściowa pozytywna z uchybieniami**

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

**b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień**

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, stosownie do uregulowań zawartych w art. 258 § 1 pkt 3 Kpa, sprawuje nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków. Mając na względzie działania zmierzające do przeciwdziałania przyczynom skarg, podnoszenia zaufania do organów nadzoru budowlanego poprzez wdrażanie zasady bezstronności i równego traktowania w niniejszym postępowaniu kontrolnym problematykę tę poddano badaniu.

Zapisy pisemnej informacji złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych (informacja nr 3) ujawniły, że kontrolowany organ nie dopełniał obowiązku zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy skargowej uznanej za zasadną, bowiem wszczynał z urzędu postępowanie administracyjne<sup>22</sup>, co w konsekwencji naruszało art. 237 § 3 i 238 § 1 Kpa. W złożonym pisemnym wyjaśnieniu kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił cyt.: „(...) informuję, iż w rubryce „w tym uznano za zasadne oraz ilość wszczętych postępowań po rozpoznaniu skargi” nie wykazano żadnych spraw, gdyż bezpośrednio po dokonaniu kontroli w przypadku zasadnych skarg lub wniosków tut. Inspektorat

---

<sup>19</sup> WOP.051.35.2024.PK, WOP.051.74.2024.PK.

<sup>20</sup> WOP.051.95.2024.JP.

<sup>21</sup> WOP.051.84.2023.WP, WOP.051.45.2023.RŚ, WOP.051.21.2023.MP.

<sup>22</sup> Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania – art. 233 Kpa.

wszczynał postępowanie administracyjne w trybie art. 61 § 4 Kpa.”. Trudno przyjąć w/w wyjaśnienie PINB w Białymstoku, bowiem brak jest normy prawnej, która zwalniałaby organ z obowiązku udzielenia odpowiedzi skarżącemu na wniesioną skargę zasadną. Ustawodawca w żaden sposób nie uzależnia obowiązku dokonania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, od tego czy była ona zasadna czy też nie. Udzielenie odpowiedzi jest obligatoryjne, stąd wyjaśnienie kierownika jednostki kontrolowanej nie usprawiedliwia błędnie procedowanych skarg zasadnych.

Stwierdzone uchybienia w zbadanych sprawach skargowych, nie stanowiły rażących naruszeń prawa i wynikały raczej z rutyny w działaniu organu oraz konieczności załatwienia dużej ilości spraw jakie wpływały do organu. Powyższe przyczyniało się do braku wnikliwej analizy przedmiotu skargi i ustaleń poczynionych w postępowaniu wyjaśniającym przed zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi. Dalsza praca organu wymaga większego zaangażowania, większej wnikliwości i staranności w procedowaniu wnoszonych skarg obywateli.

### c) Uwagi i wnioski

Wnoszone skargi dotyczyły głównie stanów niezgodnych z prawem należących do właściwości kontrolowanego organu. Brak właściwości organu obliguje do przekazania pisma nie później niż w terminie 7 dni zgodnie z § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Zgodnie z art. 238 § 1 Kpa zawiadomienie skarżącego o odmownym sposobie załatwienia skargi powinno zawierać w m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. W związku z tym rozpoznanie skargi winno być poprzedzone prawidłowo sporządzoną dokumentacją z ustaleń<sup>23</sup> na miejscu przedmiotu postępowania skargowego. W treści udzielonej odpowiedzi organ zobowiązany jest określić czy skarga jest zasadna czy nie. Odpowiedź skarżącemu nie powinna zawierać stwierdzeń o charakterze rozstrzygnięcia administracyjnego.

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

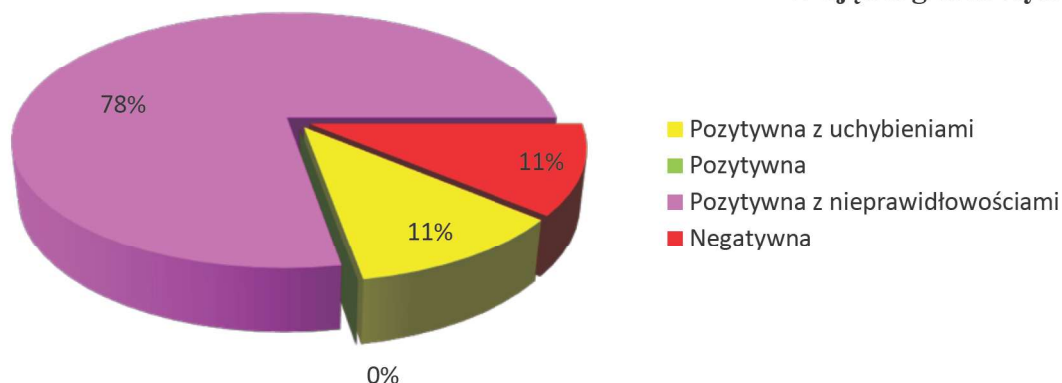
### Oc – Pozytywna z nieprawidłowościami

Z informacji kontrolowanego organu<sup>24</sup> wynika, że w okresie objętym kontrolą organ wydał **252** decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Kontrolerzy przeanalizowali **18** spraw o pozwolenie na użytkowanie. W **2** przypadkach ocena była pozytywna z uchybieniami, w **14** przypadkach ocena była pozytywna z nieprawidłowościami, **2** sprawy oceniono negatywnie.

<sup>23</sup> Protokół kontroli w trybie Prawa budowlanego

<sup>24</sup> Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych

### Ocena częściowa pozwoleń na użytkowanie w ujęciu graficznym



Dokonując w/w oceny brano pod uwagę poprawność prowadzonych postępowań i czynności administracyjnych oraz podejmowanych działań. Sprawdzano czy do osiągnięcia celów<sup>25</sup> zastosowano optymalne metody i środki, a przede wszystkim czy założone cele zostały osiągnięte. Analiza postępowań administracyjnych, zakończonych w kontrolowanym organie ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie ujawniła następujące uchybienia i nieprawidłowości:

1. Przyjęty przez organ wniosek o pozwolenie na użytkowanie nie był złożony na obowiązującym druku urzędowym, nie zawierał określenia jakie załączniki wraz z wnioskiem inwestor przedłożył, wniosek kierowany był do urzędu, a nie do organu, brak było jednoznacznego wskazania czy realizacja inwestycji nastąpiła na podstawie decyzji czy zgłoszenia, braki w uzupełnianiu poszczególnych pkt, brak nazwy organu, brak daty podpisania wniosku, brak oryginału wniosku w aktach sprawy (odpowiednio do sprawy)<sup>26</sup>;
2. W aktach sprawy brak udokumentowanego zawiadomienia inwestora o terminie kontroli obowiązkowej. Zapis dokonany ołówkiem na wniosku inwestora zawierający datę kontroli obowiązkowej nie spełnia obowiązku o jakim mowa w art. 59 c ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z w/w przepisem, organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia kompletnego wniosku o terminie kontroli obowiązkowej. Dokładne wytyczne ustawodawcy w tym zakresie powinny mieć swoje odzwierciedlenie w adnotacji do akt sprawy, tj.: kiedy, na kiedy, z kim i przez kogo została uzgodniona kontrola obowiązkowa (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw);
3. Brak w aktach sprawy dokumentu jednoznacznie potwierdzającego zwrot inwestorowi dokumentów wyszczególnionych w art. 57 ust. 8 Prawa

<sup>25</sup>Celem postępowań w głównej mierze jest legalne użytkowanie obiektu budowlanego i zachowanie obowiązujących procedur w postępowaniu administracyjnym w tym również ewentualne zapobieżenie niebezpieczeństwu zagrożenia zdrowia i życia ludzi w świetle wymagań warunków technicznych.

<sup>26</sup> WOP.5121.25.2023.RŚ, WOP.5121.75.2023.MP, WOP.5121.9.2023.JP, WOP.5121.29.2023.JP, WOP.5121.53.2024.AJ, WOP.5121.130.2024.WP, WOP.5121.153.2024.WP, WOP.5121.67.2024.MP, WOP.5121.87.2024, WOP.5121.52.2024.MP, WOP.5121.86.2024.RŚ, WOP.5121.88.2024.AJ, WOP.5121.40.2024.JP,

budowlanego. Adnotacja inwestora o *odbiorze dziennika budowy* na złożonym wcześniej formularzu wniosku, nie wypełnia dyspozycji w/w artykułu. Zwracane dokumenty / załączniki, powinny być zgodne z załącznikami przedłożonymi przez inwestora (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw);

4. W aktach sprawy znajdowały się oryginały map poinwentaryzacyjnych, protokołów badań i sprawdzeń. Brak zwrotu w/w dokumentów inwestorowi stoi w sprzeczności z art. 57 ust. 8 Pb. (dotyczy większości skontrolowanych spraw);
5. Brak pełnomocnictwa w aktach sprawy do działania w imieniu inwestora podczas kontroli obowiązkowej, do podpisywania dokumentów (protokołu kontroli obowiązkowej), odbierania dokumentów zgodnie z art. 57 ust. 8 Pb i dokonania w tej sprawie adnotacji na wniosku inwestora czy też podpisania oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania<sup>27</sup>;
6. Organ przyjmował do akt sprawy dokumenty nie wymagane przepisami prawa jak też do których przechowywania nie jest uprawniony: np. drugi egzemplarz PT, umowy z gestorami sieci, projekt wykonawczy czy rysunki wykonawcze (odpowiednio do sprawy)<sup>28</sup>;
7. Brak w aktach sprawy projektu technicznego, co narusza art. 57 ust. 1 pkt 1a) Pb<sup>29</sup>;
8. Organ przyjął PT który: - nie uwzględniał odstępstw nieistotnych od zatwierzonego projektu wprowadzonych przez projektanta, - brak było w PT uzgodnień rzeczoznawców zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 Pb, - metryki rysunków PT nie zostały podpisane przez projektanta sprawdzającego - organ nie wyjaśnił w/w braków, a zaniechania projektanta nie wypełniającego swoich ustawowych obowiązków nie miały dalszych konsekwencji w działaniu organu<sup>30</sup>;
9. Organ przyjął PT z brakującymi częściami branży konstrukcyjnej, sanitarnej, nie zawierającego ekspertyzy technicznej obiektu, mimo że projektant w spisie treści czy też opisie technicznym wskazał na ich dołączenie<sup>31</sup>;
10. Złożenie oświadczenia przez kierownika budowy jest jego ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 57 ust. 1 pkt 2 Pb, dlatego też, podpis inwestora na w/w dokumencie jest nieuzasadniony i nie przewidziany przepisami<sup>32</sup>;
11. Złożone oświadczenie kierownika budowy było niepełne, lub nieczytelne, lub wypełnione nierzetelnie i niekompletnie, zawierało błędnie określony przedmiot zrealizowanej inwestycji, lub nie zawierało kluczowej informacji dotyczącej długości i średnicy zrealizowanej inwestycji liniowej, lub nie zawierało informacji czy realizacja inwestycji nastąpiła w całości bądź w części, brak było

---

<sup>27</sup> WOP.5121.42.2023.JP.

<sup>28</sup> WOP.5121.42.2023.JP, WOP.5121.76.2023.RŚ, WOP.5121.53.2024.AJ, WOP.5121.130.2024.WP, WOP.5121.92.2024.JP.

<sup>29</sup> WOP.5121.31.2023.RŚ, WOP.5121.76.2023.RŚ.

<sup>30</sup> WOP.5121.42.2023.JP.

<sup>31</sup> WOP.5121.42.2023.JP, WOP.5121.40.2024.JP.

<sup>32</sup> WOP.5121.31.2023.RŚ.

- wyartykułowanych robót budowlanych pozostałych do wykonania, brak wyartykułowanych odstępstw nieistotnych (odpowiednio do sprawy)<sup>33</sup>;
12. Złożone oświadczenie kierownika budowy nie zawierało odstępstw od zatwierdzonego projektu zagospodarowaniu terenu (np. zmiana lokalizacji studni głębinowej, zmiana lokalizacji zbiornika szczelnego, zmiana lokalizacji stacji transformatorowej, zmiany w zakresie kształtu i powierzchni terenu utwardzonego mające wpływ na bilans terenu) – odpowiednio do sprawy<sup>34</sup>;
  13. Organ nie wyjaśnił czy zmiana lokalizacji studni głębinowej i zmiana lokalizacji zbiornika szczelnego nie naruszały warunków technicznych z uwagi na wątpliwe zachowanie obowiązujących odległości między tymi urządzeniami<sup>35</sup>;
  14. Organ nie wyjaśniał podanych we wniosku inwestora informacji różniących się względem informacji zawartych w oświadczeniu kierownika budowy, a następnie stojących w sprzeczności z ustaleniami w protokole kontroli obowiązkowej i zapisami w decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie (sprzeczności w zakresie kluczowych parametrów obiektu budowlanego, czy dokonanych odstępstw nieistotnych, realizacji inwestycji w części, czy też w całości, brak spójności w przedmiocie procedowanego wniosku)<sup>36</sup>;
  15. Brak w aktach sprawy rysunków, opisu lub kwalifikacji odstępstw nieistotnych od zatwierdzonego projektu, zgodnie z wymaganiami art. 57 ust. 2 w zw. z art. 36a ust. 6 Pb, lub w/w odstępstwa nieistotne wprowadzано na rysunkach nie będących kopią zatwierdzonego projektu, kwalifikacji odstępstw dokonywał projektant w nieodpowiedniej specjalności, a nawet kierownik budowy, który nie posiadał stosownych uprawnień projektowych. Powyższe stanowiło o niekompletności złożonego do organu wniosku i załączonej dokumentacji o jakiej mowa w art. 57 Pb<sup>37</sup>;
  16. Przyjmowane mapy geodezyjne poinwentaryzacyjne nie zawierały informacji geodety o zrealizowaniu obiektu z odstępstwami nieistotnymi lub zawierały informację niezgodną z art. 57 ust. 1 pkt 5 Pb (np. geodeta zawarł informację o sporządzeniu mapy *po rozbudowie budynku* – co było sprzeczne z decyzją o pozwoleniu na budowę *przebudowy i nadbudowy*, lub geodeta zawierał informację nie korespondującą z oświadczeniem kierownika budowy, w którym kierownik wykazywał odstępstwa nieistotne np. zmianę lokalizacji wjazdu na działkę, umiejscowienia zbiornika szczelnego, zmianę przebiegu tras instalacji

---

<sup>33</sup> WOP.5121.152.2024.WP, WOP.5121.153.2024.WP, WOP.5121.67.2024.MP, WOP.5121.87.2024.MP, WOP.5121.40.2024.JP.

<sup>34</sup> WOP.5121.31.2023.RŚ, WOP.5121.76.2023.RŚ, WOP.5121.75.2023.MP, WOP.5121.9.2023.JP.

<sup>35</sup> WOP.5121.9.2023.JP.

<sup>36</sup> WOP.5121.152.2024.WP, WOP.5121.87.2024.MP, WOP.5121.52.2024.MP, WOP.5121.92.2024.JP, WOP.5121.92.2024.JP.

<sup>37</sup> WOP.5121.31.2023.RŚ, WOP.5121.76.2023.RŚ, WOP.5121.75.2023.MP, WOP.5121.9.2023.JP, WOP.5121.29.2023.JP, WOP.5121.130.2024.WP, WOP.5121.86.2024.RŚ, WOP.5121.88.2024.AJ, WOP.5121.40.2024.JP.

- doziemnych), zaś geodeta tego nie wykazywał – organ nie podejmował wyjaśnień w zakresie w/w zapisów geodety (odpowiednio do sprawy)<sup>38</sup>;
17. Na przyjmowanych mapach geodezyjnych poinwentaryzacyjnych geodeta nie wykazywał zrealizowanych (zgodnie z oświadczeniem kierownika budowy) instalacji doziemnych (gazowej, kanalizacyjnej), dojazdu do budynku, wjazdu na działkę, utwardzonej drogi na działce inwestycyjnej - organ nie wyjaśniał w/w braków na mapie (większość spraw);
  18. Mapa poinwentaryzacyjna ujawniła, że pp.=152,67m n.p.m., natomiast na zatwierdzonym PZT w trybie zmiany pozwolenia na budowę zaprojektowano pp.= 151,66 m n.p.m. Brak wykazania w dokumentacji budowy ujawnionej różnicy (ponad 1,1 m) w posadowieniu rozbudowanej części budynku. Oświadczenie geodety również pomija w/w kwestię – organ nie wyjaśnił tej różnicy<sup>39</sup>;
  19. W sytuacji gdy zrealizowane przyłącza nie były objęte pozwoleniem na budowę (zgodnie z zatwierdzonym PZT ich realizacja miała nastąpić *wg odrębnych opracowań*), inwestor miał obowiązek przedłożyć dokument potwierdzający legalność dokonanej budowy przyłączy z uwagi na art. 29 ust. 1 pkt 23 i art. 29a ustawy Prawo budowlane – organ nie badał czy inwestor dopełnił w/w formalności i uzyskał zezwolenie gestorów sieci na realizację przyłączy lub czy zgłosił budowę przyłączy do organu ab<sup>40</sup> czy też nie;
  20. Kontrolę obowiązkową przeprowadza osoba zatrudniona w organie i posiadająca uprawnienia budowlane przy czym ustawodawca wymaga spełnienia obu wytycznych łącznie, dlatego też, pracownik bez uprawnień nie może być osobą przeprowadzającą kontrolę, w protokole powinien być wpisany jako przy *udziale współpracownika*<sup>41</sup>;
  21. Brak zasadności sporządzania protokołu kontroli obowiązkowej w wersji papierowej z uwagi na zapisy art. 59d ust. 1 i 2 oraz z uwagi na obowiązujący w kraju elektroniczny system RKO, stanowiący wewnętrzne narzędzie prowadzone przez organy nadzoru budowlanego służące do sporządzania i ewidencjonowania protokołów kontroli obowiązkowej - (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw);
  22. Kontrola obowiązkowa została przeprowadzona w dn. 31.01.2023 r., natomiast protokół do systemu RKO wprowadzono po ponad dwóch miesiącach tj. w dn. 06.04.2023 r.<sup>42</sup>;
  23. Uwagi do protokołu kontroli obowiązkowej: brak zgodności wyartykułowanych odstępstw nieistotnych z wykazem zmian zawartych w oświadczeniu kierownika

---

<sup>38</sup> WOP.5121.42.2023.JP, WOP.5121.31.2023.RŚ, WOP.5121.76.2023, WOP.5121.9.2023.JP, WOP.5121.29.2023.JP, WOP.5121.92.2024.JP.

<sup>39</sup> WOP.5121.76.2023.RŚ

<sup>40</sup> WOP.5121.42.2023.JP, WOP.5121.76.2023.RŚ, WOP.5121.29.2023.JP,

<sup>41</sup> WOP.5121.87.2024.MP, WOP.5121.52.2024.MP, WOP.5121.40.2024.JP,

<sup>42</sup> WOP.5121.42.2023.JP, WOP.5121.31.2023.RŚ, WOP.5121.76.2023.RŚ, WOP.5121.25.2023.RŚ, WOP.5121.75.MP, WOP.5121.9.2023.JP,

budowy; zostawiono puste, niezakreślone miejsca w protokole; częsty brak wypełnienia protokołu w pkt 7, 9, 11, w pkt 10.3 dotyczącym wbudowanych wyrobów budowlanych organ stosował niejasny zapis cyt.: „w posiadaniu inwestora” lub żądał w tym pkt podpisu inwestora; brak wypełnienia pkt 10.6 w procedurze pozwolenia na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych; brak czytelności protokołu; protokół wprowadzony w systemie RKO nie był zgodny z protokołem w wersji papierowej znajdującym się w aktach sprawy, brak wskazania w ilu egzemplarzach sporządzono protokół - odpowiednio do sprawy<sup>43</sup>;

24. Niedopuszczalne powołanie się w treści protokołu kontroli obowiązkowej na wnioski inwestora, w zakresie robót pozostałych do wykonania. Organ sam wskazuje jakie roboty zostały do wykonania po ustaleniach kontroli obowiązkowej lub odwołuje się do oświadczenia kierownika budowy, które powinno być zgodne z ustaleniami organu w tym zakresie<sup>44</sup>;
25. Wypełnienie protokołu kontroli obowiązkowej w pkt 10.5 gdzie organ stwierdził dokonanie odstąpienia (brak informacji w jakim zakresie i z czego wynikało) jak też stwierdzenie w pkt 10.6, że nie wykonano obiektu budowlanego, lub brak wypełnienia pkt 10.10 tj. brak stwierdzenia, że obiekt nadaje się do użytkowania - stało w sprzeczności z wydanym przez organ pozwoleniem na użytkowanie. Niezgodności ustaleń faktycznych organu z oświadczeniem kierownika budowy i informacją geodety, oraz brak jakichkolwiek wyjaśnień organu w tym zakresie było niedopuszczalne. Powyższy protokół kontroli obowiązkowej stanowił podstawę do wydania odmownej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie<sup>45</sup>;
26. Niedopuszczalne stwierdzenie w protokole kontroli obowiązkowej, cyt.: „*długość obiektu jest niemożliwa do weryfikacji bowiem obiekt jest podziemny*” - długość obiektu podlega weryfikacji na podstawie mapy poinwentaryzacyjnej, oświadczenia kierownika budowy o długości wykonanego obiektu liniowego, PZT czy dokumentacji powykonawczej – brak weryfikacji zgodności długości obiektu budowlanego z zatwierdzonym projektem nie wypełniało normy art. 59a ust. 1 i 2 Pb<sup>46</sup>;
27. Z akt sprawy udzielonego pozwolenia na budowę budynku handlowo-usługowo-mieszkalnego wynikało, że rozwiązanie odprowadzenia wody z dachu było nieprawidłowe (woda z rynny odprowadzona na teren utwardzony), brak weryfikacji zastosowanego rozwiązania z zatwierdzoną dokumentacją

---

<sup>43</sup> WOP.5121.42.2023.JP, WOP.5121.31.2023.RŚ, WOP.5121.76.2023.RŚ, WOP.5121.25.2023.RŚ, WOP.5121.75.MP, WOP.5121.9.2023.JP, WOP.5121.29.2023.JP, WOP.5121.53.2024.AJ, WOP.5121.152.2024.WP, WOP.5121.130.2024.WP, WOP.5121.153.2024.WP, WOP.5121.67.2024.MP, WOP.5121.87.2024.MP, WOP.5121.52.2024.MP, WOP.5121.86.2024.RŚ, WOP.5121.88.2024.AJ, WOP.5121.92.2024.JP, WOP.5121.40.2024.JP,

<sup>44</sup> WOP.5121.92.2024.JP,

<sup>45</sup> WOP.5121.87.2024.MP, WOP.5121.88.2024,

<sup>46</sup> WOP.5121.152.2024.WP, WOP.5121.153.2024.WP,

projektową. Odprowadzenie wody było niezgodne z warunkami technicznymi i ze sztuką budowlaną co nie zostało przez organ wyjaśnione<sup>47</sup>;

28. W sentencji decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót wydanej na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Pb organ nie zawierał stwierdzenia, że pozwolenie jest udzielane *przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych*, co jest istotne z uwagi na obowiązek inwestora dotyczący zawiadomienia organu o zakończeniu robót pozostałych do wykonania zgodnie z art. 59 ust. 4a Pb, organ po w/w zawiadomieniu inwestora zobowiązany jest sprawdzić prawidłowość wykonanych robót<sup>48</sup>;
29. W decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed wykonaniem wszystkich robót, pozostałe do wykonania roboty nie były wykazywane (dotyczy wszystkich decyzji wydanych na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Pb);
30. Sprawa oddania do użytku 6 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie szeregowej (w układzie 2 szeregi po trzy segmenty) stanowiącej część inwestycji realizowanej na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę 18 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w układzie 6 szeregów po trzy segmenty mieszkalne jednorodzinne, została załatwiona błędnie z kilku powodów:
  - podczas kontroli obowiązkowej stwierdzono brak posadzek na balkonach, ustalono kolejny termin kontroli za 10 dni. Takie działanie organu nie miało oparcia w przepisach ustawy Prawo budowlanego, a wyznaczenie kolejnej kontroli było proceduralnie niedopuszczalne,
  - w systemie RKO wprowadzono protokół z kontroli obowiązkowej, w którym nie stwierdzono zdatności budynków do użytkowania. Brak stwierdzenia w protokole kontroli obowiązkowej zdatności budynków do użytkowania, obliguje organ nb do wydania odmownej decyzji pozwolenia na użytkowanie,
  - brak posadzek na balkonach stanowił podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych przy budowie 6 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w układzie dwa szeregi po trzy segmenty mieszkalne,
  - oddawanych do użytkowania 6 budynków mieszkalnych jednorodzinnych było częścią pozwolenia na budowę 18 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w układzie 6 szeregów po trzy segmenty. Organ nb procedował wniosek o pozwolenie na użytkowanie 2 szeregów po trzy segmenty mieszkalne jednorodzinne, niezależne konstrukcyjnie i funkcjonalnie od pozostałych budynków<sup>49</sup>;
31. Sprawa oddania do użytku kanału sanitarnego została załatwiona błędnie. Zakończenie robót budowlanych związanych z budową kanału sanitarnego, realizowanego na podstawie przyjętego zgłoszenia zamiaru realizacji kanału

---

<sup>47</sup> WOP.5121.67.2024.MP,

<sup>48</sup> WOP.5121.152.2024.WP, WOP.5121.130.2024.WP, WOP.5121.153.2024.WP, WOP.5121.87.2024.MP,

<sup>49</sup> WOP.5121.152.2024.WP, WOP.5121.130.2024.WP, WOP.5121.153.2024.WP, WOP.5121.87.2024.MP, WOP.5121.40.2024.JP,

sanitarnego i kanału wodociągowego, należało rozparzyć w trybie zawiadomienia o zakończeniu budowy kanału sanitarnego jako odrębnego stanowiącego niezależny, mogący samodzielnie funkcjonować obiekt budowlany. Fakt dokonania w organie ab jednego zgłoszenia o zamiarze realizacji dwóch obiektów budowlanych (kanał sanitarny, kanał wodociągowy), nie obliguje inwestora do ich łącznej realizacji. Inwestor do użytkowania miał prawo oddać tylko jeden zrealizowany w całości obiekt (kanał sanitarny), pod warunkiem spełnienia art. 55 ust. 1b Pb. W przedmiotowej sprawie organ wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót, błędnie uzależniając wydane pozwolenie na użytkowanie kanału sanitarnego od zakończenia budowy wodociągu<sup>50</sup>;

32. Pozwolenie na użytkowanie przebudowy jest niedopuszczalne z uwagi na art. 54 i 55 Pb. Ustawodawca w przywołanych wyżej przepisach posługuje się sformułowaniem zakończenia budowy *obektu budowlanego*, stąd pozwolenie na użytkowanie może być udzielone tylko i wyłącznie na nowy obiekt budowlany lub jego część, a przebudowa zgodnie z definicją Pb jest robotami budowlanymi w istniejącym obiekcie budowlanym<sup>51</sup>;
33. Oświadczenie inwestora w sprawie braku sprzeciwu i uwag ze strony organów opiniujących było niezgodne ze stanem faktycznym, bowiem opinia sanitarna Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku zawierała uwagi i wskazywała na obowiązek zamontowania zlewozmywaków oraz pobrania próbek wody z pomieszczeń gdzie ta armatura zostanie zainstalowana. Pozytywny wynik badania wody dawał możliwość udzielenia inwestorowi pozwolenia na użytkowanie. Organ nie zweryfikował uwag inspektora sanitarnego, nie zobowiązał inwestora do przedłożenia próbek wody ze wskazanych pomieszczeń, jak też nie wykazał, że w pomieszczeniach zamontowano zlewozmywaki zgodnie z opinią sanitarną<sup>52</sup>;
34. Do akt sprawy zostały złożone dwie opłaty za pełnomocnictwo, organ nie może dokumentować w aktach sprawy opłat nienależnych, jeśli inwestor dokonał opłaty, jednakże nie przedłożył do akt sprawy pełnomocnictwa, należało tę kwestię wyjaśnić. Opłata za pełnomocnictwo, bez przedłożenia samego pełnomocnictwa nie uprawniała organu do dopuszczenia tej osoby do działania w imieniu inwestora, tym bardziej, że w sprawie działał inny pełnomocnik<sup>53</sup>;
35. Przyjęte przez organ pełnomocnictwo gdzie mocodawcą był z-ca burmistrza było wątpliwe, bowiem z zarządzenia z dn. 06.03.2019 r. (w aktach sprawy) nie wynikało by z-ca burmistrza był umocowany do udzielania pełnomocnictw w imieniu burmistrza<sup>54</sup>;

---

<sup>50</sup> WOP.5121.87.2024.MP,

<sup>51</sup> WOP.5121.42.2023.JP

<sup>52</sup> WOP.5121.53.2024.AJ,

<sup>53</sup> WOP.5121.42.2023.JP,

<sup>54</sup> WOP.5121.76.2023.RŚ,

36. Brak było przedłożonego upoważnienia w aktach sprawy do działania w imieniu inwestora, do udziału w kontroli obowiązkowej, podpisania protokołu kontroli obowiązkowej oraz do odbierania dokumentów i decyzji - organ nie wyjaśnił w/w braku (odpowiednio do sprawy)<sup>55</sup>;

37. Analizowane sprawy nie były opatrzone metryką sprawy zgodnie z art. 66a Kpa.

#### **a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami**

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

#### **b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości**

Poddane kontroli postępowania pozwoleń na użytkowanie, były prowadzone poprawnie. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały w głównej mierze z dużej ilości spraw jakie wpływają do organu i braku czasu na wnikliwą analizę przedmiotu i dokumentacji rozpoznawanej sprawy. Ujawniono także błędy mogące być konsekwencją braku wiedzy pracownika procedującego sprawę lub rutynowego działania organu i utartych, nie zawsze prawidłowo wypracowanych schematów działania organu.

RKO jest obowiązującym w naszym kraju Rejestrem Kontroli Obowiązkowych. Stanowi wewnętrzne narzędzie ewidencyjne prowadzone przez organy nadzoru dla celów dokumentowania, rejestrowania i spełnienia obowiązku przekazywania organom wyższej instancji protokołów z przeprowadzonych kontroli obowiązkowych. Ujawnione przypadki różniących się protokołów udokumentowanych w wersji papierowej względem zamieszczonych w systemie RKO jest niedopuszczalne i stanowi naruszenie art. 59d ustawy Prawo budowlane.

Podpis inwestora w protokole kontroli obowiązkowej w pkt dotyczącym wbudowanych wyrobów budowlanych nie miał oparcia w przepisach Prawa budowlanego. Za zgodność z art. 10 Pb zastosowanych wyrobów budowlanych odpowiada kierownik budowy (art. 22 pkt 3e Pb) i inspektor nadzoru budowlanego (art. 25 pkt 2 Pb) jeśli został ustanowiony. W związku z powyższym żądanie od inwestora parafowania w protokole kontroli obowiązkowej zgodności wbudowanych wyrobów budowlanych stanowiło nieprawidłowość. Natomiast dobrą praktyką organu nb byłoby żądanie od kierownika budowy stosownego oświadczenia w zakresie wbudowanych wyrobów budowlanych, w związku z obowiązkiem wynikającym z w/w art. 22 pkt 3e Pb.

Obowiązek zwrotu dokumentacji po zakończonym postępowaniu oddania obiektu do użytkowania jest działaniem ustawowym organu wynikającym z art. 57 ust. 8 Pb. W związku z powyższym zwracanie inwestorom dokumentacji, wymienionej w powyższej regulacji prawnej tj.: dziennika budowy, protokołów badań i sprawdzeń oraz dokumentacji geodezyjnej powykonawczej, jeżeli dokumenty te zostały złożone w oryginale, wymaga rzetelnego i jednoznacznego udokumentowania. Pozostawienie

---

<sup>55</sup> WOP.5121.75.2023.MP, WOP.5121.130.2024.WP,

w aktach sprawy oryginałów dokumentów należących do inwestora może mieć swoje konsekwencje w przyszłości, bowiem właściciel lub zarządca obowiązany do przechowywania dokumentacji obiektu budowlanego, w takiej sytuacji będzie miał prawo domagać się ich zwrotu. Stąd sprawę z wniosku o pozwolenie na użytkowanie powinno kończyć rzetelne udokumentowanie zwrotu należącej do inwestora dokumentacji zgodnie z art. 57 ust. 8 Pb.

### **c) Uwagi i wnioski**

Organ kontrolowany w znacznej większości realizuje obowiązki związane z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego. Postępowania miały zachowany proceduralne terminy określone w ustawie Prawo budowlane, a decyzje wydawane były w wymaganym terminie Kpa. Dokumentacja natomiast wymaga rzetelniejszego prowadzenia, akta sprawy wymagały uporządkowania i opatrzenia metryką sprawy.

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

Przeprowadzając kontrolę obowiązkową organ zobligowany jest przestrzegać zasady wyrażonej wprost w art. 59e Pb. Organ nadzoru zobligowany jest zapewnić przeprowadzenie czynności kontrolnych przez pracownika organu posiadającego stosowne uprawnienia budowlane, w przeciwnym razie ustalenia dokonane w toku tych czynności nie będą mogły stanowić podstawy do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Dokonanie odstępstw nieistotnych przy realizacji inwestycji lub zmian w PT obliguje uczestników procesu budowlanego do spełnienia określonych warunków zawartych w art. 36a i 36b ustawy Prawo budowlane. Organ nadzoru budowlanego na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie bada prawidłowość udokumentowanych zmian nieistotnych z art. 57 ust. 2 Pb oraz PT gdy jest on wymagany. Ustawodawca jednoznacznie określił, że inwestor dołącza kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego PZT lub PAB z naniesionymi zmianami, a razie potrzeby nawet uzupełniający opis. Nieprawidłowości w tym zakresie tj. brak w/w rysunków przedstawiających zmiany nieistotne, opisów czy kwalifikacja zmian przez osoby do tego nieuprawnione, powinny mieć swoje konsekwencje w podjęciu stosownych działań przez organ nadzoru budowlanego.

Błędne podejście interpretacyjne do decyzji wydawanych w trybie przed zakończeniem wszystkich robót (art. 55 ust. 1 pkt 3 Pb), miało swoje konsekwencje w postaci dopuszczenia do użytkowania obiektu budowlanego mogącego samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem ale pod niedopuszczalnym warunkiem realizacji pozostałych obiektów budowlanych, na które inwestor uzyskał jedną zgodę (decyzja / zgłoszenie). W obowiązującym stanie prawnym inwestor ma prawo

zrezygnować z realizacji kolejnych obiektów budowlanych, bowiem pozwolenie na budowę, bądź zgłoszenie jest prawem inwestora, a nie jego obowiązkiem.

Decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana na wiele obiektów budowlanych. Inwestor może realizować obiekty budowlane i przekazywać je do użytku w stosownej dla siebie kolejności, stąd organ nb może wydać wiele pozwoleń na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót z uwzględnieniem art. 55 ust.1a oraz art. 55 ust.1b realizowanych na podstawie jednej decyzji o pozwoleniu na budowę lub jednego zgłoszenia. Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego przed zakończeniem wszystkich robót dotyczy sytuacji, w której obiekt budowlany wymaga wykonania robót budowlanych, które nie mają wpływu na bezpieczne i samodzielne funkcjonowanie obiektu budowlanego. W sentencji decyzji o pozwoleniu na użytkowanie należy jednoznacznie wskazywać, że jest to decyzja przed zakończeniem wszystkich robót, a w jej uzasadnieniu wyartykułować roboty pozostałe do wykonania. Po zakończeniu robót budowlanych na obiekcie który uzyskał pozwolenie na użytkowanie inwestor zobowiązany do zawiadomienia nadzoru budowlanego zgodnie z art. 59 ust.4a ustawy Pb o ich zakończeniu i przedłożyć stosowne dokumenty wynikających z art. 57 ust.1 w zakresie tych robót. Fakt zakończenia robót budowlanych powinien być potwierdzony przez nadzór budowlany kontrolą sprawdzającą.

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

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

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

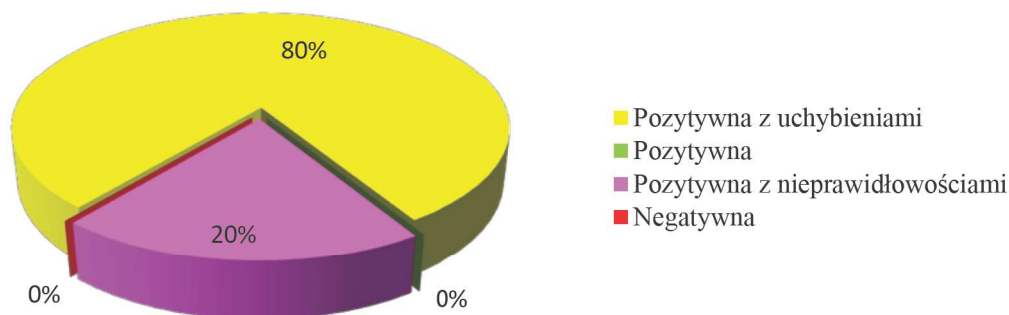
##### **Oc = Pozytywna z uchybieniami**

Z informacji kontrolowanego organu<sup>56</sup> wynika, że w okresie objętym kontrolą do organu wpłynęło **4022** zawiadomień o zakończeniu budowy. Kontrolerzy przeanalizowali **10** spraw. W **8** przypadkach ocena przyjętych zawiadomień była pozytywna z uchybieniami, w **2** przypadkach przyjęte zawiadomienie oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, żadnej sprawy nie oceniono negatywnie.

---

<sup>56</sup> Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

### Ocena częściowa zawiadomień o zakończeniu budowy w ujęciu graficznym



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

1. Brak udokumentowanego zwrotu należącej do inwestora dokumentacji. W aktach sprawy znajdowały się oryginały protokołów odbiorów i sprawdzeń, oryginał mapy geodezyjnej powykonawczej, jednocześnie brak było informacji o dokonany zwrocie inwestorowi powykonawczej dokumentacji budowy zgodnie z art. 57 ust. 8 Prawa (dotyczy większości spraw);
2. Organ przyjmował do akt sprawy dokumenty nie wymagane przepisami prawa jak też do których przechowywania nie jest uprawniony: np. drugi egzemplarz PT, obszerne umowy z gestorami sieci (z PGE, z Zakładami Ścieków czy Wodociągów), projekt wykonawczy czy rysunki wykonawcze (odpowiednio do sprawy)<sup>57</sup>;
3. Przyjęcie przez organ bez sprzeciwu zawiadomienia o zakończeniu budowy, nie zawierało daty jak też czytelnego podpisu osoby dokonującej tej czynności (dotyczy wszystkich spraw);
4. Brak było przedłożonego upoważnienia w aktach sprawy do działania w imieniu inwestora, do odbierania dokumentów i decyzji (odpowiednio do sprawy) - organ nie wyjaśnił w/w braku<sup>58</sup>;
5. Praktykowana forma „pisemnej notatki” na zawiadomieniu o zakończeniu budowy o odebraniu dziennika budowy stanowiła uchybienie z kilku powodów:
  - inwestor nie miał obowiązku przedkładać dziennika budowy w sytuacji zgłoszenia o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w związku z czym dokumentowanie odbioru dziennika budowy również nie miała podstaw prawnych,
  - dokonywanie późniejszych zapisów na dokumencie złożonym przez inwestora i stanowiącym akta sprawy jest niedopuszczalne<sup>59</sup>;
6. Przyjęte zawiadomienie o zakończeniu budowy nie było złożone na obowiązującym druku urzędowym, nie zawierało określenia jakie załączniki

<sup>57</sup> 612/24, 360/24, 1485/2024

<sup>58</sup> 1772/2024

<sup>59</sup> 1772/2024, 1436/2024, 303/24, 1436/2024, 612/24, 1485/2024, 929/23, 931/23, 300/23

- inwestor przedłożył, wniosek kierowany był do urzędu, a nie do organu, zawierało braki w uzupełnianiu poszczególnych pkt, brak daty podpisania zawiadomienia, (odpowiednio do sprawy)<sup>60</sup>;
7. W zawiadomieniu inwestor wyraził zgodę na korespondencję elektroniczną, tym samym organ miał obowiązek kontaktować się z inwestorem we wskazany we wniosku sposób<sup>61</sup>;
  8. Na mapie poinwentaryzacyjnej znajdowały się przyłącza energetyczne, wodne i kanalizacyjne. W decyzji o pozwoleniu na budowę brak było zezwolenia na realizację w/w przyłączy. Brak informacji w aktach sprawy co do legalności wykonanych przyłączy<sup>62</sup>;
  9. Brak zgodności przedmiotu sprawy na składanych wraz z zawiadomieniem dokumentach (większość spraw);
  10. Brak w oświadczeniu kierownika budowy wykazania dokonanych zmian nieistotnych, o których jest informacja w PT, lub brak było jednoznacznego stwierdzenia czy inwestycja została zrealizowana z odstępstwami nieistotnymi czy też nie – brak wyjaśnień organu w tym zakresie<sup>63</sup>;
  11. Oświadczenie kierownika budowy nie zawierało załączonej informacji o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych (art. 57 ust. 1a Pb)<sup>64</sup>;
  12. Na oświadczeniu kierownika budowy brak było kluczowej informacji, że budowa instalacji gazowej dotyczyła budynku mieszkalnego jednorodzinnego<sup>65</sup>;
  13. Brak oświadczenia o zagospodarowaniu terenów przyległych lub dokument nie był kompletnie wypełniony (brak wskazania jakiego obiektu dotyczy i jakich terenów przyległych)<sup>66</sup>;
  14. Brak w aktach sprawy rysunków, opisu lub kwalifikacji zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu, zgodnie z wymaganiami art. 57 ust. 2 w zw. z art. 36a ust. 6 Pb, lub w/w zmiany wprowadzono na rysunkach nie będących kopią zatwierdzonego projektu, kwalifikacji zmian dokonywał projektant w nieodpowiedniej specjalności, a nawet kierownik budowy. Powyższe stanowiło o niekompletności złożonego do organu wniosku i załączonej dokumentacji o jakiej mowa w art. 57 Pb<sup>67</sup>;
  15. Informacja geodety zawarta na mapie poinwentaryzacyjnej nie wypełniała normy zawartej w art. 57 ust. 1 pkt 5 Pb<sup>68</sup>;  
- przedłożona mapa geodezyjna przedstawiała 6 zrealizowanych budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Geodeta stwierdził zgodność jednego zrealizowanego budynku (brak informacji którego) z decyzją o pozwoleniu na

---

<sup>60</sup> 1396/2024, 303/24, 1436/2024, 612/24, 360/24, 1485/2024, 929/23, 931/23, 300/23

<sup>61</sup> 1485/2024,

<sup>62</sup> 1396/2024, 612/24

<sup>63</sup> 1396/2024, 303/24,

<sup>64</sup> 1485/2024,

<sup>65</sup> 929/2024,

<sup>66</sup> 1485/2024, 931/23.

<sup>67</sup> 1396/2024

<sup>68</sup> 1396/2024, 1436/2024, 360/24, 300/23.

budowę 14 budynków mieszkalnych jednorodzinnych bez identyfikacji, którego z 6 budynków dotyczyła złożona informacja<sup>69</sup>;

- zmiana lokalizacji studni budowy jako zmiana nieistotna wykazana w oświadczeniu kierownika budowy nie została uwzględniona w informacji złożonej przez geodetę<sup>70</sup>;

16. Na przyjmowanych mapach geodezyjnych poinwentaryzacyjnych geodeta nie wykazywał zrealizowanego (zgodnie z PZT) instalacji doziemnych (energetycznej), dojazdu do budynku, wjazdu na działkę, utwardzonej drogi stanowiącej dojazd do budynku na działce inwestycyjnej - organ nie wyjaśniał w/w braków na mapie<sup>71</sup>;

17. Analizowane sprawy nie były opatrzone metryką sprawy zgodnie z art. 66a Kpa.

#### **a) Ocena częściowa pozytywna z uchybieniami**

Ocenę częściową oparto na analizie 10 spraw udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę (oznaczonych numerami jak w tabeli w pkt 1), oraz na wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

#### **b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień**

Stwierdzone podczas kontroli uchybienia dotyczyły m.in. formularzy zawiadomień o zakończeniu budowy, w których brak było wyszczególnionej dokumentacji załączonej do zawiadomienia, w konsekwencji zwracana dokumentacja często była niezgodna z dokumentacją rzeczywiście przedłożoną do organu. Skutkiem takiego działania jest możliwość kwestionowania przez inwestora zwrotu dokumentów. Stan ten wymaga naprawy i podjęcia stosownych kroków np. w kierunku utworzenia szablonu pisma, przy którym dokonywany będzie zwrot dokumentacji na podstawie art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego.

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

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

#### **c) Uwagi i wnioski**

Z przedłożonych do kontroli akt spraw wynikało, że inwestorzy nie zawsze załączali do zawiadomień wymagane prawem kompletne dokumenty, jednakże jednostka

---

<sup>69</sup> 1436/2024.

<sup>70</sup> 1485/2024.

<sup>71</sup> 612/24, 360/24, 1485/2024.

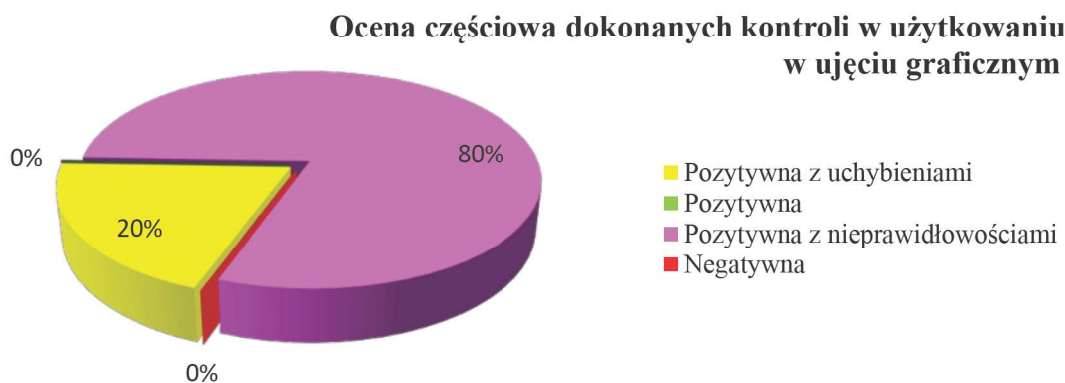
kontrolowana nie korzystała z możliwości jaką daje art. 57 ust. 4 Prawa budowlanego i nie wzywała inwestora do uzupełnienia dokumentów. Na 10 zbadanych spraw organ ani razu nie wystosował postanowienia zobowiązującego inwestora do uzupełnienia złożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy, w żadnej ze spraw nie wniesiono sprzeciwu do wniesionego zawiadomienia, w żadnej sprawie nie zostało wydane zaświadczenie o niewnoszeniu sprzeciwu. 10 skontrolowanych zawiadomień jednostka kontrolowana rozstrzygnęła poprzez milczące załatwienie sprawy.

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

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

### Oc = Pozytywna z nieprawidłowościami

Z informacji kontrolowanego organu<sup>72</sup> wynika, że w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził **104** kontrole w użytkowaniu. Kontrolerzy przeanalizowali **10** protokołów kontroli w użytkowaniu. W **2** przypadkach ocena protokołów kontroli w użytkowaniu była pozytywna z uchybieniami, w **8** przypadkach kontrole w użytkowaniu oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, żadnej sprawy nie oceniono negatywnie.



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

<sup>72</sup> Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

1. Brak w protokole wskazania przedmiotu kontroli, brak adresu obiektu budowlanego lub brak nr geod. działki na której obiekt jest usytuowany (odpowiednio do sprawy)<sup>73</sup>;
2. Brak opisu stanowisk służbowych pracowników organu przeprowadzających kontrolę w użytkowaniu lub brak wskazania kto z w/w posiada uprawnienia budowlane (odpowiednio do sprawy)<sup>74</sup>;
3. Brak informacji w jakim charakterze występował uczestnik kontroli (właściciel / zarządca) lub brak kompletnego adresu do korespondencji (odpowiednio do sprawy)<sup>75</sup>;
4. Brak informacji, kto jest zarządcą / właścicielem obiektu. Osoba reprezentująca właściciela nie przedłożyła stosownego upoważnienia do protokołu kontroli stanu technicznego<sup>76</sup>;
5. Formularz protokołu kontroli, w którym należało podać adres zamieszkania lub zameldowania nie miał oparcia w przepisach (istotny z punktu widzenia działalności organu jest adres do korespondencji)<sup>77</sup>;
6. Formularz protokołu kontroli nie był dedykowany dla kontroli obiektów w użytkowaniu – brak podstawowych danych jakie należało wypełnić przy tego rodzaju kontroli tj. brak miejsca na informacje w zakresie przeprowadzonych kontroli okresowych, brak miejsca na dane co do osób przeprowadzających kontrole okresowe w zakresie posiadanych uprawnień budowlanych, bycia czynnym członkiem izby<sup>78</sup>;
7. Brak ustaleń czy: obiekt miał przeprowadzane kontrole okresowe zgodnie z art. 62 ustawy Prawo budowlane, oraz czy w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego wskazywane były: metody i środki użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów - art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego<sup>79</sup>;
8. Brak informacji w protokole kto otrzymał protokół i czy został on przekazany właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, brak podpisu / pokwitowania odbioru protokołu (wszystkie sprawy);
9. Brak wypełnienia poszczególnych części protokołu, niezapisane miejsca na kartach protokołu umożliwiały dopisanie nowych treści (większość protokołów);

<sup>73</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5140.3.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP.

<sup>74</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5140.3.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP, WIK.5143.12.2024.WP, WIK.5143.13.2024.WP.

<sup>75</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP, WIK.5143.12.2024.WP, WIK.5143.13.2024.WP, WIK.5143.10.2023.JP, WIK.5140.21.2023.JP, WIK.5140.20.2023.JP.

<sup>76</sup> WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP, WIK.5143.12.2024.WP, WIK.5143.13.2024.WP, WIK.5140.10.2023.JP, WIK.5140.21.2023.JP, WIK.5140.20.2023.JP,

<sup>77</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5140.3.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP,

<sup>78</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5140.3.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP,

<sup>79</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5140.3.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP, WIK.5143.12.2024.WP, WIK.5143.13.2024.WP, WIK.5140.10.2024.JP, WIK.5140.21.2023.JP, WIK.5140.20.2023.JP,

10. Brak sporządzenia dokumentacji fotograficznej lub szkicu / mapki usytuowania obiektu (większość kontroli) lub w/w załączniki do protokołu nie spełniały podstawowych wymogów w zakresie: brak opisu zdjęć, brak daty ich sporządzenia (odpowiednio do sprawy)<sup>80</sup>;
11. Z dokonanych ustaleń organu nie wynikało na podstawie jakiej normy prawnej organ zadziałał (właściciel miał obowiązek zabezpieczenia nieruchomości przed dostępem osób postronnych, brak wskazania terminu wykonania w/w obowiązku, brak wskazania na podstawie jakiego przepisu organ ogłosił zakaz dalszego użytkowania budynku, brak informacji o obowiązkach wynikających z art. 68 Pb)<sup>81</sup>;
12. Organ dokonał sprzecznych ustaleń do protokołu kontroli: ustalenia organu zawarte w pkt VII protokołu wskazują na dobry stan techniczny obiektu, a w uwagach końcowych brak uwag i zaleceń, co jest niezgodne z ustaleniami zawartymi w pkt 1 *wyniki i wnioski* i wskazaniu na konieczność naprawy lub rozbiórki huštawki. Brak informacji czy były to ustalenia stanu technicznego dokonane przez organ, czy też były to zalecenia wynikające z kontroli okresowej obiektu. Wskazany przez organ obowiązek w protokole był niejednoznaczny bowiem między naprawą, a rozbiórką jest zasadnicza różnica. Ponadto brak było podania podstawy prawnej działania organu. Zadaniem organu było opisanie stanu technicznego i ew. zarządzenie doraźnego zabezpieczenia w celu eliminacji zagrożenia bezpieczeństwa z terminem jego wykonania art. 68 pkt 3 lit. b) Pb<sup>82</sup>; organ w protokołach kontrolnych nie może wydawać zaleceń do wykonania.
13. Brak informacji w protokole o dokonanych ustaleniach organu w przedmiocie wykonania bądź nie zaleceń z kontroli okresowych (większość protokołów kontroli);
14. Brak adnotacji w protokole kontroli o wpisie do książki obiektu budowlanego, lub organ nie dokonywał wpisu do książki obiektu budowlanego lub nie ustalał czy książka jest prowadzona i w jakiej formie (wszystkie protokoły dotyczące obiektów budowlanych dla których wymagane jest prowadzenie książki obiektu budowlanego);
15. Czynności kontrolne w przedmiocie obiektu budowlanego zrealizowanego w warunkach samowoli budowlanej były kwalifikowane jako kontrola w użytkowaniu<sup>83</sup>;
16. Rejestrowane kontrole w użytkowaniu następowały pod trzema różnymi numerami jednolitego rzeczowego wykazu akt (5140 / 5141 / 5143). Taka sytuacja nie pomaga w zliczaniu danych statystycznych przekazywanych do organów wyższego stopnia oraz zaburza prowadzenie i realizację planów kontroli.

#### **a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami**

---

<sup>80</sup> WIK.5141.241.2023.JP, WIK.5140.3.2023.JP, WIK.5141.195.2023.MP, WIK.5141.11.2023.JP, WIK.5140.12.2023.JP, WIK.5143.12.2024.WP, WIK.5143.13.2024.WP, WIK.5140.10.2023.WP, WIK.5140.21.2023.JP, WIK.5140.20.2023.JP.

<sup>81</sup> WIK.5140.3.2023.JP.

<sup>82</sup> WIK.5140.12.2024.WP.

<sup>83</sup> WIK.5141.241.2023.JP.

Ocenę oparto na analizie 10 protokołów kontroli w użytkowaniu dokonanych przez kontrolowany organ (oznaczonych numerami w tabeli w pkt 1) oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

#### **b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości**

Przedmiotowa kontrola ujawniła, że kontrole w użytkowaniu często zawierały lakoniczne stwierdzenia odnośnie stanu technicznego obiektu lub brak było ustaleń merytorycznych z dokonanych czynności kontrolnych. Organ kontrolowany nie odnotowywał w książce obiektu budowlanego swojej kontroli, sporadycznie sporządzał dokumentację fotograficzną czy szkic sytuacyjny. Nie weryfikowano czy były zalecenia w protokołach kontroli okresowej stanu technicznego urządzeń znajdujących się na placu zabaw, tym bardziej, że urządzenia te nieustannie narażone są na szkodliwe działania czynników zewnętrznych.

Spisane i udokumentowane w protokole kontroli w użytkowaniu ustalenia pracownika organu posiadającego stosowne uprawnienia budowlane, niejednokrotnie stanowią podstawę do udzielenia odpowiedzi na wnoszone skargi obywateli, jak też w razie konieczności podstawę podjęcia dalszych działań administracyjnych wynikających z obowiązujących przepisów. Kompletny protokół kontroli będzie miał załączoną dokumentację fotograficzną, a jego niezapisane karty uniemożliwią dopisanie nowych treści. Samoświadomość organu w zakresie braku czytelności sporządzonego protokołu powinna mieć swoje następstwo w wykorzystaniu narzędzi elektronicznych do jego sporządzenia czy nawet ponownego przepisania w formie cyfrowej, a następnie dołączenia wydruku jako załącznika do protokołu kontroli w użytkowaniu.

Zwieńczeniem przeprowadzonych czynności kontrolnych w terenie powinien być protokół stanowiący odzwierciedlenie wszystkiego, co zostało w toku kontroli ustalone. Zgodnie z art. 68 § 1 Kpa. protokół sporządza się tak, 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, jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Istotną kwestią jest również zawarcie informacji w protokole kto protokół otrzymał i czy zostało to potwierdzone podpisem.

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

#### **c) Uwagi i wnioski.**

W sytuacji gdy ustalenia organu prowadzą do stwierdzenia, że ma czynienia z obiektem budowlanym zrealizowanym w warunkach samowoli budowlanej, takie czynności kontrolne nie mogą być kwalifikowane przez organ jako kontrola obiektu budowlanego w użytkowaniu. Ta dotyczy tylko obiektów zrealizowanych zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane.

Protokoły z przeprowadzonych kontroli w użytkowaniu, wynikających z pisemnych interwencji obywateli powinny być rejestrowane w rejestrze kontroli w użytkowaniu, natomiast cała dokumentacja sprawy skargowej wraz ze skargą, protokołem z kontroli (ksero) jak też udzieloną odpowiedzią należy zarejestrować pod odpowiednim nr w

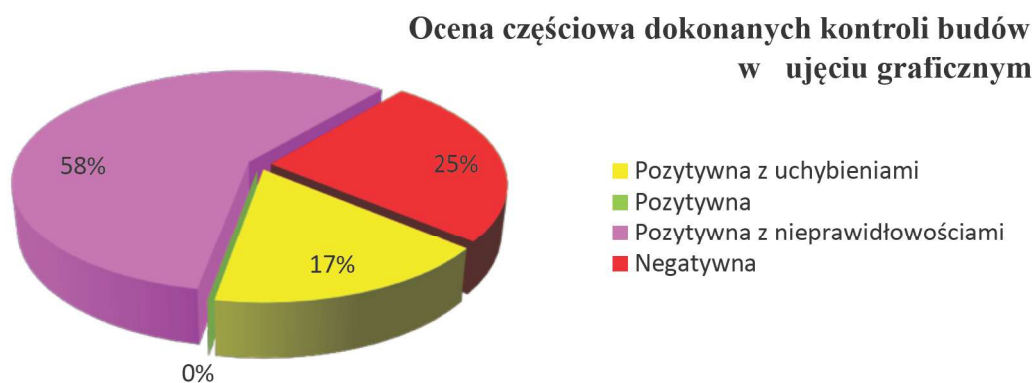
rejestrze skarg. Niedopuszczalnym jest aby w rejestrze kontroli w użytkowaniu były kontrole budowy i interwencyjne wynikające ze sprawy skargowej. Wprowadzenie czytelnej zasady rejestru kontroli wyodrębniającego kontrole w użytkowaniu jest niezbędne do przekazywania organom wyższego szczebla rzeczywistych sprawozdań i statystyk z prowadzonej działalności organu.

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

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

### Oc = Pozytywna z nieprawidłowościami

Z informacji kontrolowanego organu<sup>84</sup> wynika, że w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził **253** kontrole budowy. Przeanalizowano **12** protokołów kontroli budów, w **2** przypadkach ocena protokołów kontroli budowy była pozytywna z uchybieniami, w **7** przypadkach kontrole budowy oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, **3** sprawy oceniono negatywnie.



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

1. Brak ustaleń w protokole kontroli budowy w zakresie sporządzonego planu BIOZ, umieszczonej tablicy informacyjnej, wytyczenia obiektu budowlanego przez uprawnionego geodetę (dotyczy większości protokołów kontroli);
2. Brak w protokole wskazania przedmiotu kontroli, brak adresu obiektu budowlanego lub brak nr geod. działki na której obiekt jest realizowany (odpowiednio do sprawy)<sup>85</sup>;

<sup>84</sup> Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

<sup>85</sup> WIK.5141.279.2023.WP, WIK.5141.282.2023.PK, WIK.5141.177.2023.WP.

3. Brak opisu stanowisk służbowych pracowników organu przeprowadzających kontrolę budowy lub brak wskazania kto z w/w posiada uprawnienia budowlane (odpowiednio do sprawy)<sup>86</sup>;
4. Brak wskazania kto był kierownikiem budowy, lub dane kierownika były nieczytelne, brak informacji o posiadanych uprawnieniach kierownika budowy (większość spraw);
5. Brak opisu w jakim charakterze występowały osoby uczestniczące w czynnościach kontrolnych, brak wskazania inwestora lub brak adresu do korespondencji<sup>87</sup>;
6. Brak załączonego pełnomocnictwa do reprezentowania inwestora podczas kontroli organu nb<sup>88</sup>;
7. Brak czytelności protokołu lub brak wypełnienia poszczególnych części protokołu, niezapisane miejsca na kartach protokołu umożliwiały dopisanie nowych treści (większość protokołów);
8. Brak odniesienia się w protokole czy wyroby spełniają art. 10 Pb, zapis do protokołu cyt.: „w posiadaniu inwestora” nie wypełniał w/w obowiązku (większość spraw);
9. Brak informacji w protokole kiedy nastąpiło zawiadomienie o rozpoczęciu robót budowlanych i czy w ogóle inwestor dopełnił tego obowiązku (większość spraw);
10. Brak podstawowych ustaleń w protokole dotyczących zaawansowania i stanu realizacji robót budowlanych, opisu wprowadzonych zmian lub czy inwestycja była realizowana zgodnie z pozwoleniem na budowę<sup>89</sup>;
11. Brak wyjaśnień jakie nieprawidłowości zostały stwierdzone i czego dotyczy spór (organ jednym zdaniem wskazuje na możliwość mediacji), brak informacji kim było 6 osób uczestniczących w kontroli, nie wskazano która z 6 osób uczestniczących w kontroli była kierownikiem budowy, kto był inwestorem, organ nie spisał jakichkolwiek oświadczeń ze strony uczestników<sup>90</sup>;
12. Brak podstaw prawnych do zobowiązania inwestora aby przedstawił dokumenty dot. przesłania budynku, ta kwestia została rozstrzygnięta na etapie pozwolenia na budowę, brak normy prawnej stosowania w protokole kontroli budowy jakichkolwiek zaleceń, i żądań (odpowiednio do sprawy)<sup>91</sup>;
13. Zapis organu dotyczący przedłożenia przez inwestora rysunku zamiennego (błędnie nazwanego) rzędnych posadowienia budynków w żaden sposób nie wyjaśniał przedmiotu sprawy, brak informacji czy rysunek miał stanowić kwalifikację odstępstw nieistotnych, rysunek został sporządzony na PZT nie zatwierdzonym w organie arch.- bud, brak wyjaśnień organu<sup>92</sup>;

---

<sup>86</sup> WIK.5141.279.2023.WP, WIK.5141.282.2023.PK, WIK.5141.274.2023.PK, WIK.5143.330.2023.AJ, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.5141.10.2023.JP, WIK514.192.2024.PK.

<sup>87</sup> WIK.5141.274.2023.PK, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.5141.1777.2023.WP, WIK.5141.269.2023.WP, WIK.514.352.2024.PK, WIK.514.352.2024.PK, WIK514.192.2024.PK, WIK.514.123.2024.MP.

<sup>88</sup> WIK.5141.274.2023.PK.

<sup>89</sup> WIK.5141.279.2023.WP, WIK.5141.282.2023.PK, WIK.5141.274.2023.PK, WIK.5141.269.2023.WP, WIK.514.123.2024.MP, WIK.514.56.2024.MP.

<sup>90</sup> WIK.5141.282.2023.PK.

<sup>91</sup> WIK.5141.282.2023.PK, WIK514.192.2024.PK.

<sup>92</sup> WIK.5141.282.2023.PK, WIK.5141.282.2023.PK.

14. Brak załączonej dokumentacji fotograficznej, brak szkicu / mapy usytuowania realizowanej inwestycji lub nie odnotowano sporządzenia dokumentacji fotograficznej w protokole i nie opisano zdjęć<sup>93</sup>;
15. Brak informacji w protokole kontroli budowy o dzienniku budowy: czy jest prowadzony, czy są bieżące wpisy, czy organ dokonywał wpisu do dziennika budowy (odpowiednio do sprawy)<sup>94</sup>;
16. Brak informacji w protokole kto otrzymał protokół i czy został on przekazany inwestorowi lub uczestnikom kontroli, brak podpisu / pokwitowania odbioru protokołu (wszystkie sprawy);
17. Brak informacji w protokole czy dokonane odstępstwa zostały zakwalifikowane przez projektanta zgodnie z art. 36a ust. 6 Pb, czy projektant przedłożył rysunki i opis dokonanych odstępstw lub naniósł te odstępstwa w projekcie budowlanym, czy kierownik budowy, projektant prowadzący nadzór autorski dokonał wpisu w dzienniku budowy, że zostały wprowadzane odstępstwa w realizowanej inwestycji – dokonane ustalenia nie wyjaśniały przedmiotu sprawy<sup>95</sup>;
18. W protokole zawarto sprzeczne ustalenia: z zapisów do protokołu wynika, że inwestycja jest jeszcze realizowana, jednakże załączone do protokołu zdjęcia wnętrza budynku wskazują na jego użytkowanie (w pełni umeblowany, fotelik dla dziecka przy stole, kwiaty na stole, kanapa, poduszki). Organ pouczył inwestora, że użytkowanie budynku bez formalnego zawiadomienia jest naruszeniem przepisów prawa, jednakże brak wskazania podstawy prawnej pouczenia, brak informacji o kolejnej sprawdzającej kontroli organu - brak wyjaśnień organu<sup>96</sup>;
19. Kontrola budowy obiektu budowlanego realizowanego w warunkach samowoli budowlanej nie może być kwalifikowana jako kontrola w budowie. Kontrola budowy dotyczy obiektów, na których realizację wyraził zgodę organ architektoniczno – budowlany<sup>97</sup>;
20. Sprawa skargowa w związku z którą przeprowadzono kontrolę budowy, powinna być wyodrębniona z akt sprawy kontroli budowy i procedowana zgodnie z Kpa (rozdział VIII)<sup>98</sup>;
21. Organ błędnie posługuje się sformułowaniem *rysunku zamiennego* w sytuacji konieczności wykazania i kwalifikacji odstępstw nieistotnych<sup>99</sup>;
22. Niedopuszczalne działanie organu polegające na zostawieniu na terenie budowy informacji z prośbą o kontakt, czynności przeprowadzone nieprofesjonalnie, bez

<sup>93</sup> WIK.5141.279.2023.WP, WIK.5143.330.2023.AJ, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.5141.177.2023.WP, WIK.5141.10.2023.JP, WIK.5141.269.2023.WP, WIK.514.352.2024.PK, WIK.514.352.2024.PK, WIK.514.192.2024.PK.

<sup>94</sup> WIK.5141.279.2023.WP, WIK.5141.282.2023.PK, WIK.5141.274.2023.PK, WIK.5143.330.2023.AJ, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.5141.177.2023.WP, WIK.5141.10.2023.JP, WIK.514.352.2024.PK, WIK.514.352.2024.PK, WIK.514.192.2024.PK, WIK.514.56.2024.MP.

<sup>95</sup> WIK.5143.330.2023.AJ, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.5141.177.2023.WP, WIK.514.192.2024.PK, WIK.514.56.2024.MP.

<sup>96</sup> WIK.5141.10.2023.JP.

<sup>97</sup> WIK.5141.133.2023.WP.

<sup>98</sup> WIK.514163.204.PK, WIK.514.192.2024.PK.

<sup>99</sup> WIK.514.192.2024.PK, WIK.5141.282.2023.PK.

zachowania podstawowych zasad wg których działa organ nadzoru budowlanego  
brak spełnienia wymagań art. 81a ust. 2 Pb<sup>100</sup>;

23. Protokół nierzetelny, brak ustaleń, brak logiki i celowości przeprowadzonych czynności<sup>101</sup>;

24. Organ nie prowadził postępowania mandatowego w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości (brak tablicy informacyjnej, brak na bieżąco prowadzonego dziennika budowy, brak udokumentowanych i zakwalifikowanych zmian)<sup>102</sup>.

#### **a) Ocena częściowa pozytywna z nieprawidłowościami**

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

#### **b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości**

Przeprowadzenie kontroli budowy bez dochowania wymogu określonego w art. 81a ust 2 i 3 ustawy Prawo budowlane uznano za nieprawidłowość, bowiem dokonane czynności nie stanowią kontroli w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, a protokół nie nadaje się na materiał dowodowy do ewentualnego postępowania administracyjnego. W takiej sytuacji należało zmienić status czynności i dokonać np. „notatki służbowej z czynności w terenie”. Konieczność dokonania ponownej kontroli w terenie, dokonania niezbędnych ustaleń i sporządzenia dokumentacji fotograficznej jest niezbędne aby organ w postępowaniu naprawczym mógł doprowadzić obiekt do stanu zgodnego z prawem.

Działanie organu polegające na zostawieniu na terenie budowy informacji z prośbą o kontakt było nieprofesjonalne i nieskuteczne. Organ działa i posługuje się narzędziami jakie przewiduje ustawa Prawo budowlane i Kpa. PINB może wezwać, wysłać zawiadomienie, pozyskać niezbędne dane z tablicy informacyjnej czy z zawiadomienia o rozpoczęciu budowy na potrzeby kontaktu z uczestnikami procesu budowlanego.

W aktualnym stanie prawnym, zapis do protokołu kontroli o nałożeniu na inwestora wykonania jakiegokolwiek obowiązku nie ma oparcia w przepisach ustawy Prawa budowlanego. Organ ma za zadanie dokonania opisu ustaleń faktycznych z ew. podaniem podstawy prawnej stwierdzonych naruszeń. Takie ustalenia będą podstawą do podjęcia stosownych działań przez organ nadzoru zgodnie z ustawą Prawo budowlane.

W sytuacji realizacji obiektu budowlanego w warunkach samowoli budowlanej, przeprowadzone czynności kontrolne nie będą stanowić kontroli w budowie.

#### **c) Uwagi i wnioski**

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

---

<sup>100</sup> WIK.514.123.2024.MP.

<sup>101</sup> WIK.5141.279.2023.WP, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.514.123.2024.MP.

<sup>102</sup> WIK.5143.330.2023.AJ, WIK.5141.110.2023.WP, WIK.514.192.2024.PK.

W pkt 1 niniejszego wystąpienia wykazano, że w przedziale czasowym objętym niniejszą kontrolą (01.01.2023 r. - 31.12.2024 r.) organ powiatowy zdołał nałożyć 2 mandaty karne za wykroczenia przewidziane w art. 93 ustawy Prawo budowlane. Ilość postępowań mandatowych wydaje się być nieproporcjonalnie mała względem ilości przeprowadzanych kontroli i stwierdzanych naruszeń określonych w art. 95 Pb. Taki stan rzeczy może skutkować poczuciem bezkarności ze strony uczestników procesu budowlanego w sytuacji naruszeń przepisów prawa budowlanego. Brak prowadzenia działalności prewencyjnej odnośnie postępowania mandatowego jest niedopuszczalna z uwagi na ustawowe obowiązki organu określone m.in. w art. 81 i 83 ustawy Prawo budowlane.

Protokoły spisywano nieczytelnie, bez wykazania podstawowych informacji kto był inwestorem, kto kierownikiem budowy jak też bez dokonania rzetelnych, istotnych ustaleń dla przedmiotu kontroli. Brak zasadności sporządzania takiego dokumentu stanowi o niegospodarności organu zarówno zasobami ludzkimi jak też czasem, co ma wpływ na ekonomikę i skuteczność prewencji organu w zakresie działalności inspekcyjnej.

Plany pracy jednostki kontrolowanej każdorazowo powinny uwzględniać zasoby kadrowe jakimi aktualnie dysponuje organ powiatowy.

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

- zgodności z zatwierdzonym projektem budowlanym, projektem zagospodarowania działki lub terenu, projektem architektoniczno-budowlanym, projektem technicznym wraz z opisem wprowadzonych odstępstw,
- zgodności z warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę czy zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
- zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, sztuką budowlaną i wiedzą techniczną
- zgodności z planem BIOZ,
- zagrożeń środowiska,
- stosowania wyrobów budowlanych.

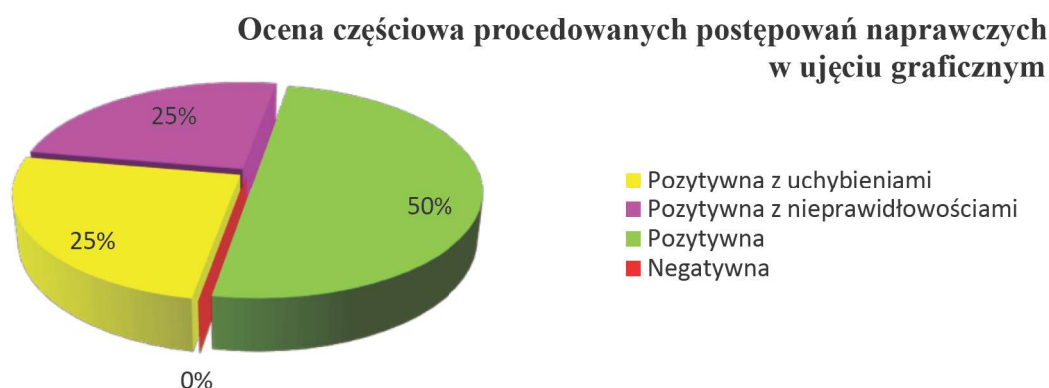
Z zapisów dotyczących ustaleń w zakresie wyrobów budowlanych powinno wynikać, czy spełniają one art. 10 Prawa budowlanego, za co podczas procesu budowlanego odpowiedzialny jest przede wszystkim kierownik budowy. Stąd oświadczenie kierownika budowy złożone do protokołu będzie potwierdzeniem wprowadzenia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

Powyższej wykazane nieprawidłowości mogły wynikać z dużej ilości kontroli budów przeprowadzonych przez organ powiatowy<sup>103</sup> oraz z ograniczonej liczby pracowników upoważnionych do jej przeprowadzenia (posiadających uprawnienia budowlane)<sup>104</sup>. Powyższe jak wyjaśnił w czasie trwania niniejszej kontroli kierownik jednostki kontrolowanej było również przyczyną niezrealizowania planu kontroli w 2023 r. w zakresie (wyżej ocenionych) kontroli w użytkowaniu<sup>105</sup>.

## 7. Ocena częściowa procedowanych postępowań naprawczych

### Oc = Pozytywna z uchybieniami

Kontroli poddano 4 losowo wybrane sprawy, gdzie w 2 przypadkach ocena częściowa była pozytywna, w 1 przypadku pozytywna z uchybieniami i w 1 przypadku pozytywna z nieprawidłowościami.



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

1. Uchybienia w protokołach kontroli dokonywanych na potrzeby postępowań administracyjnych analogicznie jak w części 6 i 5 niniejszego protokołu<sup>106</sup>;
2. Brak metryki sprawy stoi w sprzeczności z art. 66a Kpa (wszystkie sprawy);
3. Organ po upływie około 3 miesięcy od daty wpływu wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie uproszczonej legalizacji, zawiadomił strony w tym przedmiocie<sup>107</sup>;
4. Procedura uproszczonego postępowania prowadzona jest na wniosek podmiotu zainteresowanego, jednakże organ wszczyna postępowanie z urzędu. Brak konsekwencji organu w powyższej kwestii, bowiem w sprawie WOP.5140.54.2024.MP wszczęcie postępowania nastąpiło z urzędu, natomiast

<sup>103</sup> Plan kontroli PINB w Białymstoku zakładał przeprowadzenie 53 kontroli budowy w 2024 r., podczas gdy przeprowadzono ich 102.

Plan kontroli PINB w Białymstoku zakładał przeprowadzenie 48 kontroli budowy w 2023 r., podczas gdy przeprowadzono ich 151.

<sup>104</sup> 4 osoby posiadają uprawnienia budowlane (z czego 3 posiadają upoważnienie do nakładania mandatów)

<sup>105</sup> Wyjaśnienie kierownika jednostki kontrolowanej w złożonej informacji nr 7 (duża ilość przeprowadzonych kontroli budów i ograniczona liczba osób posiadających uprawnienia budowlane przyczyniły się do niezrealizowania planu kontroli w użytkowaniu w 2023 r.)

<sup>106</sup> WOP.5160.4.2023.WP.

<sup>107</sup> WOP.5160.4.2023.WP.

w analogicznej sprawie o nr WOP.5160.4.2023.WP - organ zawiadomił strony o wszczęciu postępowania na wniosek<sup>108</sup>;

5. Brak czytelności notatek urzędowych z rozmów z wezwanymi osobami, brak udokumentowania czynności w formie protokołu przyjęcia oświadczenia, stosownie do brzmienia art. 67 § 1 K.p.a. organ sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalone na piśmie<sup>109</sup>.

**a) Ocena częściowa pozytywna z uchybieniami**

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

**b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień**

Zapis w formie notatki istotnych informacji i oświadczeń od osób wezwanych do organu nie był właściwy. Stosownie do brzmienia art. 67 § 1 Kpa jest organ sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalone na piśmie. Ponadto brak czytelności sporządzanych notatek powinien skutkować ich odwzorowaniem w formie elektronicznej, a następnie sporządzeniem wydruku jako załącznika do w/w nieczytelnej notatki.

**c) Uwagi i wnioski**

Od strony formalno - prawnej naprawcze postępowania administracyjne procedowane na podstawie prawa materialnego prowadzone były w większości prawidłowo. Organ dochowywał w większości terminów administracyjnych z Kpa, wydawał rozstrzygnięcia w oparciu o prawidłową podstawę prawną ustawy Prawo budowlane.

## **8. Ocena częściowa wykonania wcześniejszych zaleceń pokontrolnych.**

### **Oc = Pozytywna**

Poprzednia kontrola problemowa w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Białymstoku miała miejsce w przedziale czasowym 29.09.2015 r. ÷ 12.11.2015 r i zakończyła się wystąpieniem pokontrolnym z dn. 21.12.2015r. znak: WIK.7731.3.2015.CJ, w którym pracę organu oceniono pozytywnie z uchybieniami.

W w/w wystąpieniu sformułowano następujące zalecenia:

*„1. w postępowaniu skargowym nie prowadzić pełnego postępowania administracyjnego zachowując jednocześnie zasadę wnikliwości, szybkości i posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy (skargi),*

*3. dokonywać prawidłowego wszczęcia postępowania dotyczącego samowoli budowlanych, mając na uwadze ustawową zasadę, że organy nadzoru budowlanego nie prowadzą postępowania z wniosku, ale z urzędu,*

<sup>108</sup> WOP.5160.4.2023.WP, WOP.5140.54.2024.MP.

<sup>109</sup> WOP.5160.52.2023.PK.

4. *wnikliwiej analizować krąg osób, którym służy przymiot strony w danym postępowaniu administracyjnym,*

5. *optymalniej wykorzystywać narzędzia (kontrole, oględziny) do zebrania materiału dowodowego. Oględzin (budów, robót, utrzymania obiektów), dokonywać wyłącznie po wszczęciu postępowania administracyjnego,*

6. *podjęcie działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji pracowników w ramach samokształcenia lub udziału w szkoleniach i kursach organizowanych na zewnątrz.”*

Z analizy powyżej zacytowanych zaleceń pokontrolnych z 2015 r, wynika, że niemalże wszystkie uwagi zostały przez kontrolowany organ wdrożone. Niniejsza kontrola nie ujawniła naruszeń o jakich była mowa w w/w pkt 1,2,3,4 i 6. Niewątpliwie optymalizacja w zakresie działalności kontrolnej, zawarta w pkt 5 jest nadal aktualna, a pozostałe zalecenia zostały przez organ w większości wykonane.

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

## **9. ZALECENIA POKONTROLNE**

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

1. Podjąć działania zmierzające do wyeliminowania w pracy organu nieprawidłowości opisanych w pkt 2, 3, 4, 5, 6, 7;
2. Kontrole obowiązkowe dokonywać w zespołach co najmniej dwuosobowych, pracownik organu posiadający uprawnienia budowlane jest osobą przeprowadzającą kontrolę;
3. Plan kontroli należy opracowywać na miarę możliwości kadrowych Inspektoratu, z uwzględnieniem i podziałem na kontrole, co do których ustawodawca wymaga prowadzenia stosownych rejestrów jak też z uwagi na ustawowe działania organu;
4. W planowej działalności kontrolnej obiektów w użytkowaniu z uwagi na bezpieczeństwo obywateli, uwzględniać obiekty o szczególnym znaczeniu społecznym (szkoły, przedszkola, żłobki, budynki mieszkalne wielorodzinne czy użyteczności publicznej), ponadto stosować odpowiedni formularz protokołu kontroli w użytkowaniu, w którym należy zawrzeć informacje o spełnieniu lub nie przez właściciela / zarządcę przepisów Rozdziału 6 ustawy Prawo budowlane dot. utrzymania obiektów budowlanych. Egzekwować w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów wskazywane były: *metody i środki użytkowania elementów obiektów budowlanych narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników, w przypadku kontroli tych elementów - art. 62a ust. 2 pkt 8 Prawa budowlanego;*

5. Rzetelnie dokumentować ustalenia z czynności kontrolnych dochowując zasad zawartych w art. 68 Kpa., tak aby z protokołu kontroli jednoznacznie 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, jakie uwagi zgłosiły obecne osoby,
  - kto protokół otrzymał i czy zostało to potwierdzone podpisem;a ponadto:
  - do protokołów kontroli dołączać opisaną dokumentację fotograficzną, szkice, lub rysunki,
  - protokoły sporządzać w taki sposób aby dopisanie nowych treści nie było możliwe,
  - dbać o celowość i czytelność protokołów.
6. Wdrażać postępowanie mandatowe, jako środek prewencyjny, w przypadku stwierdzenia zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 93 Prawa budowlanego;
7. Z uwagi na art. 12, 81 ust. 4, art. 84a ust. 1 i art. 93 ustawy Prawo budowlane wniosek o upoważnienie do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego w trybie art. 93 w/w ustawy, może dotyczyć osób posiadających uprawnienia budowlane. Brak uprawnień powinien skutkować cofnięciem w/w upoważnienia;
8. Sprawozdawczość z działalności organu nadzoru budowlanego przedkładana na potrzeby różnych organów, a dotycząca tej samej problematyki powinna być spójna i mieć odzwierciedlenie w prowadzonej przez organ dokumentacji;
9. W sprawach zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania, kończących się „*milczącą zgodą*”, dokonać zmian organizacyjnych w taki sposób aby z akt sprawy wynikało kto imiennie zdecydował o „*milczącej zgodzie*” i czy osoba ta posiada stosowne upoważnienie;
10. Stosować się do obowiązku wydania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi bez względu na jej zasadność czy też nie. W odpowiedziach na skargę unikać sformułowań mających elementy rozstrzygnięć administracyjnych;
11. Wnioskować o uzupełnianie nierzetelnie i z brakami złożonych oświadczeń kierownika budowy;
12. Dokumentować zawiadomienie inwestora o terminie kontroli obowiązkowej;
13. Po zakończonej procedurze przyjęcia obiektu do użytkowania zwracać inwestorowi i dokumentować zwrot dokumentów o jakich mowa w art. 57 ust. 8 Pb;
14. Korzystać z systemu RKO jako podstawowego narzędzia dokumentowania kontroli obowiązkowych.

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

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

**PODLASKI WOJEWÓDZKI  
INSPEKTOR NADZORU BUDOWLANEGO**

***Andrzej Golonko***