

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.7731.3.2024.CJ

Pan

**Jerzy Kazmierczak
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Siemiatyczach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE¹

Na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane², zwanej dalej „Prawo budowlane” oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³, kontrolerzy⁴ powołani⁵ przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadzili w okresie 16.07.2024 r. ÷ 17.10.2024 r. kontrolę problemową Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach. Kontrolowany organ w należyty sposób podjął współpracę udostępniając, losowo wybrane sprawy i udzielając (w miarę potrzeby) niezbędnych wyjaśnień.

Zakres kontroli działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach 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 budowlanych⁶, terminowość i skuteczność egzekwowania nałożonych obowiązków na uczestników procesu budowlanego oraz utrzymanie obiektów budowlanych w należytym stanie techniczno-użytkowym;
- Wykonanie wcześniejszych zaleceń pokontrolnych w świetle spraw objętych niniejszą kontrolą.

¹ Sporządzone w oparciu o projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 16.12.2024 r., doręczonego osobiście Powiatowemu Inspektorowi w dniu 17.12.2024 r., który w ustawowym terminie 7 dni roboczych nie wniósł zastrzeżeń do jego treści

² Dz.U. z 2024 r. poz. 725 t. j. z dnia 14.05.2024 r. z późn. zm.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 224 t. j. z dnia 12.02.2020 r.

⁴ ██████████ – ekspert nadzoru budowlanego
 – z-ca naczelnika WIK

– Kierownik zespołu kontrolnego
– Członek zespołu kontrolnego.

⁵ Powołanie z dn. 03.07.2024 r. znak WIK.7731.3.2024.AJ; Upoważnienia: SOA.057.28.2024.AJ i SOA.057.27.2023.CJ

⁶ Z uwagi na fakt, że znaczna część rozstrzygnięć nakazowych kontrolowanego organu była weryfikowana w postępowaniu odwoławczym, zespół kontrolny poddał ocenie częściowej odnośnie doprowadzania do zgodności z obowiązującymi przepisami samowolnie wykonanych obiektów lub robót budowlanych dwie sprawy.

Kontrolą objęto okres od dnia 01.01.2023 do dnia 30.06.2024 r.

Obsada etatowa Inspektoratu (na dzień rozpoczęcia kontroli) – 5 osób, (3,4 etatu), w tym 2 pracowników posiada uprawnienia budowlane.

Funkcję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach pełni: Pan mgr inż. Jerzy Kazimierczak, uprawnienia budowlane Nr BŁ/41/90, staż pracy 38 lat, w tym w nadzorze budowlanym – 17 lat.

Pozostali pracownicy:

- mgr [REDACTED] (0,8 etatu) – referent ds. prawno-administracyjnych oraz inspekcji i orzecznictwa, uprawnień brak, staż pracy – 7 lat, w tym w nadzorze budowlanym – 5 lat;
- mgr inż. [REDACTED] (1 etat) – inspektor ds. nadzoru budowlanego, uprawnienia budowlane, PDL/0034/WOM/16 i PDL/0119/WBM do kierowania robotami budowlanymi w specjalności inżynierii mostowej, staż pracy – 8 lat, w tym w nadzorze budowlanym – 3 lata;
- mgr [REDACTED] (0,4 etatu) – główny księgowy, staż pracy – 30 lat, w tym w nadzorze budowlanym – 14 lat.
- mgr [REDACTED] (0,2 etatu) – inspektor ds. kadr, staż pracy – 31 lat, w tym w nadzorze budowlanym – 3 lat.

Aktualnie podczas nieobecności⁷ w pracy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach – Pana Jerzego Kazimierczaka do podejmowania w jego imieniu decyzji administracyjnych i postanowień oraz podpisywania pism, upoważniony jest Pan [REDACTED]⁸.

Udzielenie upoważnienia [REDACTED] może być obarczone błędem. Stosownie do regulacji wynikających przepisów⁹ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek¹⁰ dla stanowiska Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a więc osoby podejmującej rozstrzygnięcie administracyjne z zakresu Prawa budowlanego wymagane jest posiadanie uprawnień budowlanych. Zatem w razie nieobecności Pana Jerzego Kazimierczaka osoba upoważniona do podejmowania w jego imieniu decyzji administracyjnych i postanowień winna posiadać te same przygotowanie zawodowe co osoba pełniąca funkcję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

W okresie objętym kontrolą w organie upoważnionych do nakładania grzywien w drodze mandatów była 1 osoba.

⁷ Urlop, zwolnienie lekarskie, delegacja

⁸ Upoważnienie znak: FK.1021-12B/19 z dnia 24.07.2019 r.

⁹ Załącznika nr 3 Tabela IV pkt IIIV

¹⁰ Dz.U z 2010 r. Nr 27 poz. 134

1. Ocena ogólna

Pozytywna z nieprawidłowościami¹¹

Z poddanych szczegółowej analizie akt spraw wynika, że w okresie objętym kontrolą zarówno działalność orzecznicza¹² oraz postępowania skargowe były realizowane w miarę poprawnie z zachowaniem podstawowych standardów i obowiązujących procedur. Powyższe nie oznacza, że w badanym okresie kontrolowany organ nie ustrzegł się błędów i uchybień opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w szczególności w zakresie działalności inspekcyjno-kontrolnej i związanego z tym postępowania mandatowego. Koniecznym jest podjęcie w tym zakresie działań naprawczych.

Generalnie, w postępowaniu dowodowym (wyjaśniającym), zarówno w sprawach zakończonych rozstrzygnięciem administracyjnym¹³ jak i w sprawach skargowych, oraz w czynnościach administracyjnych¹⁴ przewidzianych w Prawie budowlanym, kontrolowany organ podejmował działania zmierzające do ustalenia istniejącego stanu faktycznego i prawnego rozpoznawanej sprawy, jednak dokumentowanie ustaleń z kontroli¹⁵ w wielu przypadkach jest nie czytelne i dalszej pracy organu wymaga działań naprawczych.

W badanym okresie, zgodnie ze złożoną przez PINB w Siemiatyczach informacją, kontrolowany organ podjął łącznie 99 rozstrzygnięć administracyjnych (decyzji), w tym wydał 35 nakazów dla uczestników procesu budowlanego, z czego 31 wykonano dobrowolnie – bez wszczynania postępowania egzekucyjnego w administracji, 1 nakaz wyegzekwowano w postępowaniu egzekucyjnym, natomiast 3 decyzje nakazowe nadal pozostają nie wykonane¹⁶.

Organ kontrolowany podjął rozstrzygnięcia administracyjne w układzie jak niżej:

Decyzje	Okres								RAZEM			
	2022				2023				Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Pozostało
	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Pozostało	Wydano	Wykonano dobrowolnie	Wykonano w postępowaniu egzekucyjnym	Pozostało				
art. 51	2	2	-	-	1	1	-	-	3	3	-	-
art. 55	-				-				-			
art. 66 i 67	3	-	-	3	1	-	-	1	4	-	-	4
art. 71a	-	-	-	-	2	-	-	2	2	-	-	2
Inne decyzje	31				24				55			
Razem	36				28				64	3	-	6

¹¹ Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego stosuje 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

¹² W zakresie udzielania pozwoleń na użytkowanie

¹³ Głównie dotyczących pozwoleń na użytkowanie

¹⁴ Związanych z zawiadomieniem organu o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania

¹⁵ Budów, prowadzonych robót budowlanych lub utrzymania użytkowanych obiektów budowlanych

¹⁶ Do zobowiązanych zostały wystosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji upomnienia z zagrożeniem

W okresie objętym kontrolą od rozstrzygnięć PINB w Siemiatyczach wpłynęło 3 odwołania i 5 zażaleń. W postępowaniu odwoławczym w wszystkich przypadkach zaskarżone rozstrzygnięcia zostały uchylone i sprawy przekazano do ponownego rozpatrzenia. Z powyższego zestawienia wynika, że 100% zaskarżonych rozstrzygnięć organu I instancji uzyskało negatywną weryfikację w postępowaniu odwoławczym.

Z przedłożonej przez PINB informacji w zakresie działalności inspekccyjno-kontrolnej, w okresie objętym kontrolą organ powiatowy przeprowadził łącznie 116 kontroli w tym 54 kontroli z własnej inicjatywy, w układzie jak niżej:

Lp.	Ilość przeprowadzonych kontroli	2022	2023	Razem
1.	Obiektów budowlanych w budowie	20	4	24
2.	Obiektów budowlanych w użytkowaniu	30	-	30
3.	z poz. 1 i 2 kontrole z własnej inicjatywy	50	4	54
4.	obowiązkowych	19	15	34
5.	na potrzeby przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania	0	0	0
6.	dotyczących instalacji gazowych i wentylacyjnych	28	-	28
Razem		97	19	116
7.	ilość pracowników upoważnionych do przeprowadzania kontroli	2	2	X
8.	Ilość kontroli/pracownika	48	11	

W trakcie wykonywania funkcji kontrolnych w terenie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach nie wdrożył żadnego postępowania mandatowego. Do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest upoważniona jedna osoba¹⁷. W dalszej pracy kontrolowanego organu taka sytuacja jest nieakceptowalna. Postępowanie mandatowe to działalność prewencyjna, którą organ NB musi uwzględniać w swojej pracy.

W kontrolowanym organie, w okresie objętym kontrolą, zaewidencjonowanych było 393 spraw stanowiących przedmiot kontroli (64 decyzji + 42 skarg + 116 kontroli + 171 zakończeń budowy).

Losowa próba kontrolna to 53 spraw. Kontrolą objęto 13,5 % spraw¹⁸.

Wymienioną wyżej ocenę ogólną – pozytywną z uchybieniami oparto na poniższych kryteriach:

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
Ocen pozytywnych było	4	x	4 = 16 pkt
Ocen poz. z uchybieniami było	16	x	3 = 48 pkt
Ocen poz. z nieprawidłowościami było	27	x	2 = 54 pkt
Ocen negatywnych	było	6	x 1 = 6 pkt
		$\Sigma =$	124 : 53 = 2,34 > 2,0

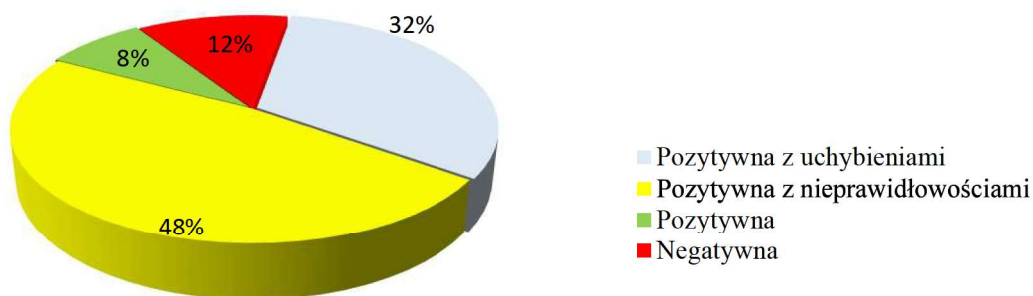
czyli ocena ogólna

Pozytywna z nieprawidłowościami

¹⁷ p. Jerzy Kazmierczak

¹⁸ Procentowa wielkość próby kontrolnej jest zgodna z założeniami programu kontroli

Ocena ogólna spraw objętych kontrolą w ujęciu graficznym



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

Uwagi i wnioski.

- W znacznej większości poddanych kontroli akt spraw była zachowana chronologia, natomiast dokumentowanie ustaleń w terenie jest nieczytelne i nie może być akceptowane w dalszej pracy organu;
- Przyczynami ujawnionych uchybień i nieprawidłowości były utrwalone sposoby postępowania, mała obsada pracowników merytorycznych i duża ilość spraw wpływających do organy¹⁹ oraz niewnikliwa analiza materiału dowodowego;
- Sprawy załatwiane były w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego;
- W badanym okresie upoważniona osoba²⁰ do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego nie wdrożyła żadnego postępowania mandatowego. Zaniechanie prowadzenia postępowania mandatowego jest akceptowalne w pracy organu nadzoru budowlanego, zaś złożone wyjaśnienia Powiatowego Inspektora w tej kwestii nie zasługują na uwzględnienie;
- 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 czynności²¹ inspekcyjnych i kontrolnych w terenie. Inicjatywa dokonania wspólnych kontroli należy do organu nadzoru budowlanego;
- Kontrolowany organ nadzoru budowlanego zapewnił dobre warunki oraz **należyłą** współpracę w przeprowadzeniu czynności kontrolnych.

¹⁹ zaewidencjonowanych było 393 spraw stanowiących przedmiot kontroli przy dwóch pracownikach merytorycznych.

²⁰ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego

²¹ Przewidzianych w art. 82b ust.1 pkt 3 Prawa budowlanego

Sprawy objęte kontrolą:

S k a r g i			
NBS.0550-1/23	NBS.0550-4/23	NBS.0550-10/23	NBS.0550-14/23
NBS.0550-20/23	NBS.0550-27/23		
NBS.0550-4/24	NBS.0550-8/24	NBS.0550-14/24	NBS.0550-19/24
D e c y z j e (pozwolenia na użytkowanie)			
NB.7650-14/23	NB.7653-7/23	NB.7650-46/23	NB.7650-134/23
NB.7650-138/23	NB.7655-4/24	NB.7653-6/24	NB.7650-34/24
D e c y z j e (regulowanie stanu prawnego)			
NB.7355-8/23	NB.7356-32/23		
Zawiadomienia o zakończeniu budowy			
NB.7653-1/23	NB.7650-9/23	NB.7650-10/23	NB.7652-17/23
NB.7650-21/23	NB.7650-53/23	NB.7650-74/23	NB.7650-148/23
NB.7650-153/23	NB.7650-157/23		
NB.7652-17/24	NB.7652-19/24	NB.7652-21/24	NB.7650-63/24
K o n t r o l e w u ż y t k o w a n y c h o b i e k t a c h			
NB.7356-17/23	NB.7356-7/23	NB.7356-49/23	NB.7356-47/23
NB.7356-8/23	NB.7356-50/23	NB.7356-48/23	NB.7356-46/23
NB.7356-37/23	NB.7356-36/23		
K o n t r o l e b u d ó w – r o b ó t			
NB.7355-5/23	NB.7355-9/23	NB.7355-22/23	NB.7355-23/23
NB.7355-7/23	NB.7355-6/24	NB.7355-7/24	NB.7355-9/24
NB.7355-5/24			
Pozytywna	Pozytywna z uchybieniami	Pozytywna z nieprawidłowościami	Negatywna

2. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (art. 259 § 1 Kpa) - wymogi formalne (Rozdział 2, 3 i 5 Dział VIII Kpa).

$O_c =$ Pozytywna z uchybieniami

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 poprawy i usprawnienia działalności organów nadzoru budowlanego oraz przeciwdziałania przyczynom skarg, podnoszenia zaufania do organów państwa poprzez wdrażanie zasady bezstronności i równego traktowania w niniejszym postępowaniu kontrolnym problematykę tę poddano badaniu.

Z informacji kontrolowanego organu²² wynika, że w okresie objętym niniejszą kontrolą do organu nadzoru budowlanego powiatu siemiatyckiego wpłynęło 42 skarg. W 20 przypadkach organ uznał skargi za zasadne i we wszystkich 20 przypadkach po rozpoznaniu skarg, organ wszczął z urzędu postępowania administracyjne²³

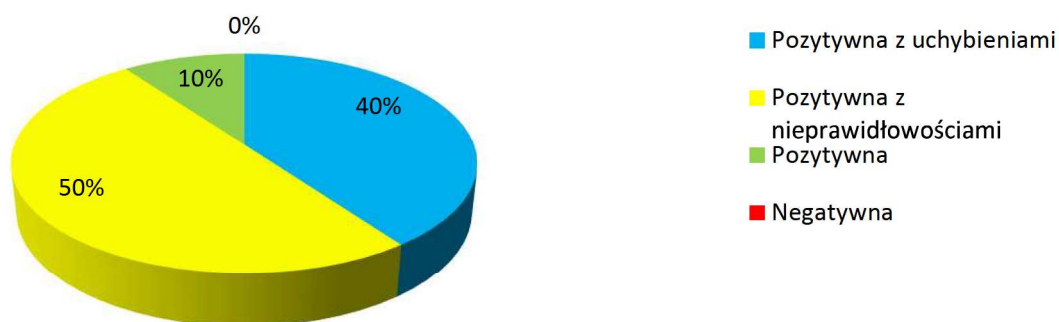
Wnoszone skargi dotyczyły głównie stanów niezgodnych z prawem²⁴ należących do właściwości kontrolowanego organu.

²² Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

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

²⁴ naruszenie praworządności lub interesów skarżących (art. 227. Kpa).

Ocena w/w spraw objętych kontrolą w ujęciu graficznym



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

- Prowadząc postępowanie skargowe organ nie ustrzegł się błędów, a mianowicie: udzielone odpowiedzi²⁵ o sposobie załatwienia skargi nie zawierały pouczenia wynikającego z art. 239 Kpa;
- W aktach sprawy²⁶ wszczętej z urzędu po uznaniu skargi za zasadną brak adnotacji o rozstrzygnięciu administracyjnym – kiedy wydano decyzję oraz czy ją wyegzekwowano;
- Udzielając kolejnej odpowiedzi²⁷ zawierającej pouczenie z art. 239 Kpa organ stwierdza, że podtrzymuje „swoje wcześniejsze stanowisko”. Tymczasem we wcześniejszej odpowiedzi organ na wskazał w jaki sposób skarga została załatwiona – art. 238 § 1 Kpa.
- Odpowiedzi o sposobie załatwienia skargi²⁸ zawierały elementy rozstrzygnięcia, cyt.:
 - „nie posiada Pan przymiotu strony”
 - „... nie posiada Pan przymiotu strony niniejszego postępowania, nie będzie Pan informowany o dalszych czynnościach organu”
 - „... niedające podstaw do wszczynania jakiegokolwiek postępowania administracyjnego”
 - „Organ informuje, iż nie uznał Pani za stronę przedmiotowego postępowania” i dalej „nie będzie informował o dalszych czynnościach w toczącym się postępowaniu
 - „nie znaleziono podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego”;
- W 30% skarg poddanych kontroli w udzielonych odpowiedziach²⁹ o sposobie załatwienia skargi nie wskazano przedmiotu objętego załatwianą skargą, cytując: „w nawiązaniu do Pana pisma (wniosku) z dnia...” ;

²⁵ NBS.0550-10/23 NBS.0550-14/23 NBS.0550-27/23 NBS.0550-8/24 NBS.0550-4/24

²⁶ NBS.0550-1/23 NBS.0550-4/23 NBS.0550-20/23

²⁷ NBS.0550-1/23 dnia 02 maja 2023 r.

²⁸ NBS.0550-4/23 NBS.0550-20/23 NBS.0550-4/24 NBS.0550-8/24 NBS.0550-14/24

²⁹ NBS.0550-4/24 NBS.0550-14/24 NBS.0550-19/24

a) **Ocenę częściową**, wymienioną w punkcie 2, oparto na analizie akt spraw kontrolowanego organu wskazanych w pkt. 1 oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

Poddane kontroli postępowania skargowe, co do zasady, były prowadzone w miarę poprawnie. Stwierdzone uchybienia wynikały z rutyny i nie dość wnikliwej analizy przedmiotu skargi i ustaleń poczynionych w postępowaniu poprzedzającym zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Stwierdzone uchybienia nie dyskwalifikowały postępowania skargowego. Naprawienie tego uchybienia w dalszej pracy organu nie wymaga angażowania dodatkowych nakładów, wystarczy większa wnikliwość oraz staranność.

c) Uwagi i wnioski.

Co do zasady zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi winno być poprzedzone dokumentem z ustaleń³⁰ na miejscu w zakresie przedmiotu postępowania skargowego, a w treści udzielonej odpowiedzi wskazanym jest stwierdzanie czy skarga jest zasadna czy też nie. Ponadto odpowiedź nie powinna zawierać stwierdzeń o charakterze władczym tj. elementów rozstrzygnięcia administracyjnego.

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

O_c – Pozytywna z uchybieniami

Z informacji kontrolowanego organu³¹ wynika, że w okresie objętym kontrolą organ wydał 34 decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Kontrolerzy przeanalizowali 8 spraw o pozwolenie na użytkowanie. W 4 przypadkach ocena była pozytywna z uchybieniami, zaś w 4 przypadkach ocena była pozytywna z nieprawidłowościami.

Analiza postępowań administracyjnych, zakończonych ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, wykazała pewne niedociągnięcia. Dokonując oceny brano pod uwagę poprawność prowadzonych postępowań, czynności administracyjnych oraz podejmowanych działań. Sprawdzano czy do osiągnięcia celów³² zastosowano optymalne metody i środki, a przede wszystkim czy założone cele zostały osiągnięte. Wskazaną wyżej ocenę co do pozwoleń na użytkowanie uzasadniają ujawnione podczas postępowania kontrolnego poniższe uchybienia:

³⁰ Protokół kontroli w trybie Prawa budowlanego

³¹ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

³² Głównym celem postępowań 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.

- Pouczenie w decyzji³³ o pozwoleniu na użytkowanie o skutkach ewentualnego wycofania oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie znajduje oparcia w art. 127a Kpa;
- W czterech przypadkach³⁴ poddanych badaniu spraw brak udokumentowania spełnienia wymogu § 6 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002r. w sprawie informacji podatkowych (Dz.U. nr 240, poz. 2061 z późniejszymi zm.);
- Zawiadomienie z art. 10 Kpa w sytuacji gdy stroną postępowania jest tylko inwestor/wnioskodawca jest niezasadne;
- Wydanie pozwolenia na użytkowanie³⁵ budynku użyteczności publicznej wymagało uprzedniego postępowania wyjaśniającego co do reprezentowania inwestora przez Zastępcę Wójta. Przepis art. Art. 33 § 1 Kpa stanowi jednoznacznie, że „pełnomocnikiem strony może być [wyłącznie] osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych.” Zastępca Wójta nie jest osobą fizyczną, a Zarządzenie Wójta³⁶ to nie pełnomocnictwo. Ponadto obowiązkową kontrolę przeprowadził jednoosobowo pracownik organu. Wskazaniem jest aby zespół kontrolny składał się z dwóch osób. W przypadku braku możliwości kontroli przez dwie osoby istnieje możliwość przywołania do kontroli pracownika organu administracji architektoniczno-budowlanej – 82b ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego;
- Udzielone pozwolenia na użytkowanie³⁷ pomieszczeń budynku Gimnazjum po termomodernizacji adaptowanych na szkołę muzyczną pozostaje w sprzeczności z art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego. W świetle tego przepisu pozwolenie na użytkowanie odnosi się wyłącznie do obiektów budowlanych na wzniesienie których wymagane jest pozwolenie na budowę. W poddanej badaniu sprawie pozwolenie na budowę³⁸ obejmowało wykonanie robót budowlanych, cytuję rozstrzygnięcie pozwolenia na budowę: „Zatwierdzam projekt budowlany i udzielam pozwolenia na budowę ... obejmujące termomodernizację oraz adaptacji pomieszczeń budynku Gimnazjum ... na potrzeby szkoły muzycznej ...”. W wyniku robót objętych pozwoleniem na budowę nie powstał żaden obiekt budowlany.
Podobna sprzeczność z art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego została stwierdzona również w pozwoleniu na użytkowanie NB.7650-34/24, w części dotyczącej urządzeń technologicznych;
- Udzielenie inwestorowi pozwolenia na użytkowanie znak: NB.7653-6/24 farmy fotowoltaicznej nastąpiło z nieprawidłowościami:

³³ NB.7650-14/23 NB.7650-138/23 NB.7650-4/24 NB.7650-6/24 NB.7650-34/24

³⁴ NB.7650-14/23 NB.7650-7/23 NB.7650-46/23 NB.7650-138/23

³⁵ NB.7650-46/23

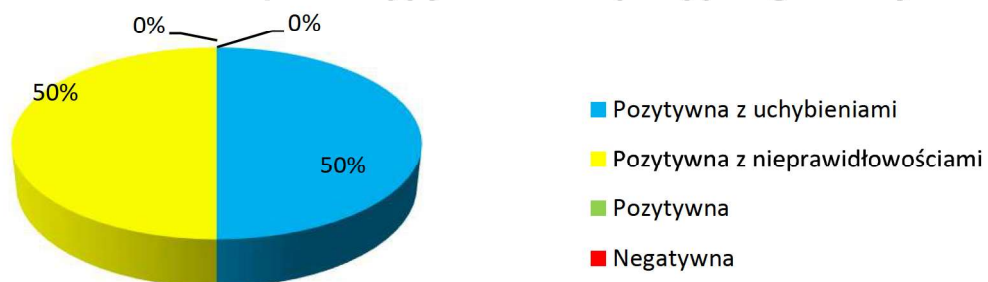
³⁶ Nr 148/22 z 30.03.2022 r. i 151/22 z 14.04.2022 r.

³⁷ NB.7650-46/23

³⁸ Starost Siemiatyckiego z dnia 26.08.2019 znak: BS.6740.1.115.2018.KJ

- Inwestor w dniu 26.01.2024r. wniósł do organu NB zawiadomienie o zakończeniu budowy (PB-16), trzy dni później - 29.01.2024r. złożył wniosek o pozwolenie na użytkowanie (PB-17), a następnie w dniu 08.02.2024r. poprosił „o wycofanie złożonego ... w dn. 26.01.2024r. zawiadomienia o zakończeniu budowy (PB-16), oraz złożonego w dn. 29.01.2024 wniosku o pozwolenie na użytkowanie”. Kontrolowany organ nie podjął żadnych czynności odnośnie wycofania zarówno zawiadomienia o zakończeniu budowy jak i wniosku o pozwolenie na użytkowanie;
- W dniu 08.02.2024r., inwestor złożył kolejny wniosek o pozwolenie na użytkowanie, tym razem przed wykonaniem wszystkich robót (PB-17a). Postanowieniem z dnia 09.02.2024r. organ wezwał inwestora do uzupełnienia wniosku „o pozwolenie na ...” nie precyzując o który wniosek chodzi. W zaistniałej sytuacji procedowanie co do pozwolenia na użytkowanie omawianej farmy fotowoltaicznej po upływie 14 dni od zawiadomienia o zakończeniu budowy - art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego³⁹ mogło być obarczone wadą prawną;
- W protokole obowiązkowej kontroli brak jednoznacznego stwierdzenia, że obiekt może być użytkowany mimo nie wykonania wszystkich robót objętych pozwoleniem;
- We wszystkich badanych sprawach o pozwoleniu na użytkowanie organ orzekł zgodnie z żądaniem strony i w żadnym przypadku nie skorzystał z obowiązującej od dnia 12 maja 2023 r. nowej regulacji – przepis art. 127 §1a Kpa. Wskazaniem jest aby w dalszej pracy organ miał na uwadze postanowienia w/w przepisu. Ewentualne odstępianie od uzasadnienia decyzji (art. 107 § 4 Kpa) będzie zgodne z zasadą wyrażoną w art. 12 Kpa i składanie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się z prawa do odwołania będzie bezprzedmiotowe.

Ocena w/w spraw objętych kontrolą w ujęciu graficznym



³⁹ Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-2, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

a) **Ocenę częściową**, wymienioną w punkcie 3 oparto na analizie akt spraw kontrolowanego organu wskazanych w pkt. 1 oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach złożonych w trakcie niniejszej kontroli.

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

Poddane kontroli postępowania w zakresie pozwoleń na użytkowanie, co do zasady, były prowadzone w miarę poprawnie. Stwierdzone uchybienia wynikały raczej z rutyny i nie dość wnikliwej analizy przedmiotu rozpoznawanej sprawy i ustaleń poczynionych w postępowaniu poprzedzającym podjęcie rozstrzygnięcia.

Dokonując oceny działalności jednostki brano pod uwagę kryterium gospodarności. W myśl zasady wyrażonej w art. 12 Kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie nie tylko wnikliwie ale i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zwłaszcza sprawy, w których stroną postępowania jest tylko inwestor, będący jednocześnie wnioskodawcą postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na użytkowania. Organ nadzoru podejmuje czynności i środki dowodowe optymalne dla tego postępowania, dlatego też mając na uwadze zasadę szybkości i wnikliwości postępowania, procedura wszczęcia postępowania (art. 61 Kpa.), czy zawiadomienie z art. 10 § 1 Kpa w sprawach pozwolenia na użytkowanie jest działaniem nieadekwatnym.

Dokumentowanie faktu zwrotu dokumentacji po zakończonym postępowaniu w sprawie udzielenie pozwolenia na użytkowanie jest działaniem ustawowym organu określonym w art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego. Dlatego też, zwracanie inwestorom dokumentacji, wymienionej w powyższej regulacji prawnej powinno być przejrzyste i jednoznaczne prawidłowo udokumentowane. Stosowany przez PINB w Siemiatyczach zwrot dokumentów tytułowany jako „ZAWIADOMIENIE” jest niewłaściwy. Wskazaniem jest określanie cech identyfikacyjnych zwracanych dokumentów i ich ilość.

Koniecznym jest aby Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach podjął działania zmierzające do eliminacji, w przyszłej działalności, opisanych podczas niniejszej kontroli uchybień.

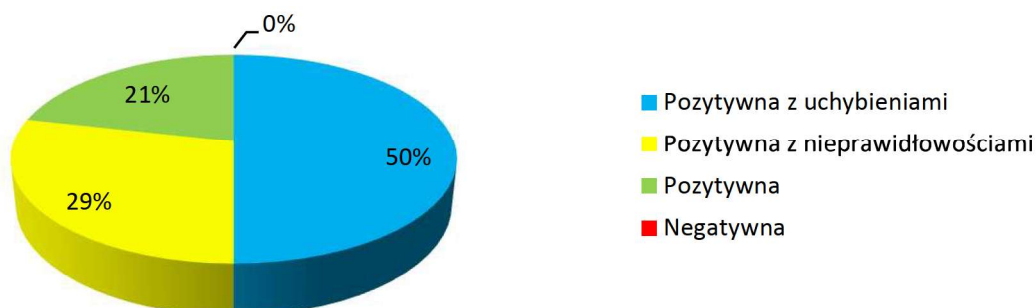
4. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania.

O_c – **Pozytywna z uchybieniami.**

W trakcie czynności kontrolnych zostało przeanalizowanych 14 zawiadomień o zakończeniu budowy. Prawie wszystkie sprawy (13) zostały załatwione w formie „milczącej zgody”.

W 3 przypadkach kontrolerzy ocenili badane sprawy pozytywnie⁴⁰, w 7 przypadkach oceniono pozytywnie z uchybieniami⁴¹, zaś w 4 przypadkach oceniono pozytywnie nieprawidłowościami⁴².

Ocena 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 niżej stwierdzone uchybienia:

- We wszystkich badanych sprawach z akt sprawy nie wynika kto imiennie zdecydował o „milczącej zgodzie” i czy osoba ta posiada stosowne umocowanie;
- Prawie we wszystkich badanych sprawach brak udokumentowania spełnienia wymogu § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie informacji podatkowych⁴³.
- Przyjęcie, w trybie milczącej zgody, zawiadomienia⁴⁴ o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania przedsięwzięcia pod nazwą „Rozwój infrastruktury aktywnych form turystyki i rekreacji ...” polegającego na budowie: obiektów kubaturowych, urządzeń terenowych i infrastruktury technicznej wymagało postępowania wyjaśniającego co do zakresu tego zawiadomienia. Z oświadczenia kierownika budowy wynika, że zawiadomienie dotyczy tylko sieci elektroenergetycznej, kablowej oświetlenia. Zatem w przypadku potwierdzenia (ustalenia), że całość budowy nie została zakończona to zawiadomienie to odnosi się tylko do „infrastruktury technicznej” i niemożliwe było przyjęcie tego zawiadomienia w takim zakresie ;

⁴⁰ NB.7652-19/24 NB.7650-63/24 NB.7652-17/23

⁴¹ NB.7652-17/24 NB.7650-9/23 NB.7650-53/23 NB.7650-157/23 NB.7650-10/23 NB.7650-74/23
NB.7650-148/23

⁴² NB.7653-1/23 NB.7650-21/23 NB.7650-153/23 NB.7652-21/24

⁴³ rozporządzenie z dnia 24 grudnia 2002 r. (Dz.U. nr 240, poz. 2061 z późn. zm.):

Organy nadzoru budowlanego są obowiązane, bez wezwania organu podatkowego właściwego w sprawach podatku od nieruchomości, do nieodpłatnego przekazywania informacji, w formie odpowiednio kopii ... otrzymanych zawiadomień o:

4) zakończeniu budowy, co do których nie zgłoszono sprzeciwu.

Ust 3. Informacje, o których mowa w ust. 1 i 2, przekazuje się do organu podatkowego właściwego ze względu na miejsce położenia obiektu budowlanego, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna lub upłynął termin do zgłoszenia sprzeciwu.

⁴⁴ NB.7652-21/24

- W dwóch przypadkach⁴⁵ z badanych akt sprawy zawiadomień o zakończeniu budowy nie wynika w jakim charakterze wstępują z ramienia inwestora osoby nie mające interesu prawnego lub pełnomocnictwa;
 - W jednym przypadku⁴⁶ stwierdzono brak reakcji organu, co do niewłaściwej reprezentacji inwestora. Z pozwolenia na budowę wynika jednoznacznie, że inwestorem są dwie osoby natomiast zawiadomienie o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania złożyła tylko jedna osoba;
 - Brak reakcji organu na niewskazanie przez inwestora załączników do zawiadomienia⁴⁷ o zakończeniu budowy.
 - W sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy⁴⁸ i zamiarze przystąpienia do użytkowania budynku mieszkalnego przyjęcie zawiadomienia wymagało uprzedniego postępowania wyjaśniającego co do pkt. 1 oświadczenia kierownika budowy o zakończeniu robót gdyż brak było jednoznacznego stwierdzenia czy budowa została wykonana w całości czy w części;
 - W dwóch przypadkach⁴⁹ zawiadomienie o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania potwierdzono zaświadczeniem w trybie art. 217 Kpa nie przywołując w wydanym zaświadczeniu tego przepisu, natomiast zbędnie wskazano przesłanki (uzasadnienie) wydania zaświadczenia co pozostaje w sprzeczności z ogólnie obowiązującą zasadą szybkości i prostoty postępowania administracyjnego – art. 12 § 1 Kpa;
 - Brak reakcji organu⁵⁰ na fakt, że w oświadczenia kierownika budowy o zakończeniu robót brak jednoznacznego stwierdzenia w kwestii czy budowa została wykonana w całości czy w części;
- a) Ocenę częściową, wymienioną w punkcie 4, oparto na analizie próby kontrolnej spraw kontrolowanej jednostkę (oznaczonych numerami jak w tabeli str. 6 niniejszego wystąpienia), oraz wyjaśnień, składanych podczas czynności kontrolnych, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach.

Wskazaniem jest aby kontrolowany, organ bez zbędnej zwłoki, podjął działania mające na celu uregulowania wynikające z § 6 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych. Odpowiednie adnotacje w tej kwestii należy uwidocznic w aktach.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

Przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania oceniono pozytywnie z uchybieniami. Stwierdzone uchybienia nie dyskwalifikowały poddanych kontroli postępowań co do przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania. Naprawienie opisanych uchybień w dalszej pracy organu nie wymaga angażowania dodatkowych nakładów, wystarczy większa wnikliwość i staranność.

⁴⁵ NB.7650-63/24 NB.7652-17/24

⁴⁶ NB.7650-153/23

⁴⁷ NB.7653-1/23 NB.7650-9/23 NB.7650-10/23 NB.7650-53/23 NB.7650-148/23 NB.7650-153/23
NB.7650-63/24

⁴⁸ NB.7650-157/23

⁴⁹ NB.7650-21/23 NB.7650-74/23

⁵⁰ NB.7650-21/23 NB.7650-157/23

c) Uwagi i wnioski.

Jednym z istotnych elementów prawidłowego przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy jest weryfikacja dokonanych ewentualnych odstępstw nieistotnych od zatwierdzonego projektu budowlanego.

W poddanych badaniu sprawach w większości zakończenie budowy było bez kwalifikowania nieistotnych odstępstw w trakcie realizacji inwestycji. W żadnym przypadku, przez przyjęciem zawiadomienia w trybie „*milczącej zgody*”, organ nie weryfikował zgłaszanych budów na miejscu budowy. Wskazaniem jest aby w dalszej pracy organ dokonywał weryfikacji poszczególnych zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiaru przystąpienia do użytkowania i unikał wskazanych wyżej wymienionych błędów.

5. Ocena częściowa [Oc] z zakresu prowadzenia postępowań naprawczych w sprawie samowoli budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych.

Oc – Pozytywna z uchybieniami.

Jednym z zadań prewencyjnych organu nadzoru budowlanego to postępowania zmierzające do usunięcia stanu naruszenia prawa – głównego celu postępowań legalizacyjnych oraz postępowań dotyczących złego stanu technicznego obiektów.

Ocenę częściową co do postępowań naprawczych pod kątem zachowania, wynikających z przepisów prawa⁵¹ uregulowań i procedur – uzasadniają niżej stwierdzone uchybienia:

- Brak czytelności protokołów z dokonanych czynności w terenie. Protokół sporządzony był nierzetelnie, brak wypełnienia pustych części protokołu, brak określenia załączników;
- Zawiadomienie organu o wszczęciu postępowania z dn. 01.09.2023 r. nie zawiera informacji, że dotyczy uproszczonego postępowania legalizacyjnego zgodnie z art. 49f ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, brak wskazanej podstawy prawnej z Prawa budowlanego, ponadto uproszczone postępowanie legalizacyjne jest prowadzone na żądanie strony. Żądanie nastąpiło w dn. 31.07.2023r. (wniosek strony), zatem jest to dzień wszczęcia postępowania, dlatego też data przeprowadzenia kontroli przez organ (22.08.2023r.) nie mogła stanowić dnia wszczęcia postępowania⁵²;
- Zawiadomienie organu o kontroli zawiera niedopuszczalne stwierdzenia, polegające na tym że nie dotyczy ona obiektu lecz stwierdzeń dot. złego stanu technicznego budynku, kiedy dopiero kontrola w terenie może ten stan wykazać⁵³;

⁵¹ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane oraz Kodeksu postępowania administracyjnego

⁵² NB.7355-8/23

⁵³ NB.7356-32/23

- Przedłożone do akt sprawy upoważnienie nie zawierało daty⁵⁴;
- Błędnie ustalony krąg stron postępowania, bowiem w postępowaniu z utrzymania stroną jest tylko właściciel lub zarządca budynku⁵⁵;
- Brak daty wpływu do organu dokumentacji przedłożonej przez właścicieli, brak daty oświadczeń, brak daty sporządzonej ekspertyzy technicznej, co poddaje w wątpliwość aktualności zaświadczenia o przynależności do Izby osoby uprawnionej, której zaświadczenie jest aktualne dopiero od 01.10.2023r.⁵⁶;
- Metryka sprawy nie spełnia art. 66a Kpa.
- Brak informacji w aktach sprawy czy nakaz został wykonany, organ nie dokonał sprawdzenia wykonania swojej decyzji.

a) **Ocenę częściową**, wymienioną w punkcie 5, oparto na analizie 2 spraw skontrolowanego organu (oznaczonych numerami jak w tabeli str. 6 niniejszego wystąpienia) oraz wyjaśnieniach (ustnych) Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach.

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

Analiza w/w postępowań administracyjnych zakończonych w organie decyzją ostateczną, gdzie postępowania te nie były badane przez organ II instancji wykazała, że sprawy prowadzone były poprawnie. Organ prawidłowo zastosował regulacje prawne i przeprowadził uproszczone postępowanie legalizacyjne oraz naprawcze w zakresie utrzymania obiektu budowlanego doprowadzając obiekty budowlane do stanu zgodnego z prawem.

Każdy wpływ dokumentacji do organu powinien być poprzedzony udokumentowaniem tego faktu w formie daty wpływu do organu i podpisu lub ewidencją obowiązującą w organie dot. rejestracji wpływających pism. Niedopuszczalną jest sytuacja przedłożenia dokumentacji projektowej do akt sprawy bez potwierdzenia jej wpływu przez organ.

Obowiązki nakazane decyzją organu powinny być egzekwowane, a ich wykonanie udokumentowane w aktach sprawy. W sprawie znak: NB.7356-32/23 obowiązkiem organu było skontrolowanie obiektu budowlanego pod kątem wykonania decyzji nakazowej.

Dokonując oceny działalności jednostki brano pod uwagę kryterium gospodarności. W myśl tej zasady organ nie ma obowiązku zawiadamiać o planowanej kontroli obiektu budowlanego. Z wyjaśnień PINB w Siemiatyczach wynikało, że stosowanie zasady powiadamiania pisemnego miało na celu dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 81a ust. 2 Prawa budowlanego, co wydaje się być zasadnym, jednakże w takiej sytuacji zadaniem organu jest przygotowanie zawiadomienia spełniającego wymogi Kpa. i przepisy prawa budowlanego.

⁵⁴ NB.7355-8/23

⁵⁵ NB.7356-32/23

⁵⁶ NB.7355-8/23

c) Uwagi i wnioski.

Przeanalizowane sprawy wykazały osiągnięcie zamierzonego celu prowadzonych postępowań administracyjnych (doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem). Nieprawidłowości z jakimi organ się mierzy w zakresie przeprowadzania kontroli mają również wpływ na działalność orzeczniczą organu. Nieprawidłowo sporządzony protokół kontroli, brak czytelności dokonanych ustaleń na których organ się oparł w decyzji, będzie budził wątpliwości i stanowił podstawę podważania uzasadnienia dokonanego rozstrzygnięcia. Dlatego też PINB w Siemiatyczach powinien powziąć wszelkie środki i działania eliminujące stwierdzone powyżej nieprawidłowości w zakresie działalności inspekcyjnej.

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

$O_c =$ Pozytywna z nieprawidłowościami

Z informacji kontrolowanego organu⁵⁷ wynika, że w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził 30 kontroli użytkowanych obiektów. Kontrolerzy przeanalizowali 10 protokołów kontroli użytkowanych obiektów. Wszystkie sprawy poddane kontroli zostały ocenione pozytywnie z nieprawidłowościami.

Wskazaną wyżej ocenę częściową co do przeprowadzania i dokumentowania ustaleń z kontroli uzasadniają poniżej wskazane nieprawidłowości stwierdzone we wszystkich sprawach poddanych badani:

- Brak określenia organu dokonującego czynności (nagłówek/pieczeć organu na karcie protokołu kontroli);
- Brak wskazania stanowisk służbowych pracowników organu dokonujących kontroli;
- Brak określenia przedmiotu kontroli, brak wskazania właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, brak adresu do korespondencji;
- Kontrole przeprowadzał jeden pracownik organu (dotyczy wszystkich kontroli w użytkowaniu);
- Nieczytelny podpis uczestnika kontroli, w sytuacji gdy w części wstępnej protokołu nie wskazano jego danych skutkowało brakiem możliwości ustalenia w czyjej obecności przeprowadzono kontrolę, kto występował i uczestniczył w kontroli z ramienia właściciela;
- Brak wskazania danych i formy reprezentacji osoby biorącej udział w kontroli z ramienia właściciela/zarządcy/użytkownika;
- Brak czytelności zapisów w protokole (nieczytelne zalecenia z przeglądów okresowych, stosowanie skrótów o nieznanym znaczeniu);
- W protokole kontroli w użytkowaniu wpisywano niepełne dane osób dokonujących kontroli okresowych. Z protokołu nie wynikało w jakim zakresie i

⁵⁷ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

w jakiej specjalności były uprawnienia osób przeprowadzających kontrole okresowe i czy specjalność ta była zgodna z przeprowadzonymi czynnościami kontrolnymi, jak też czy osoba dokonująca kontroli okresowej była czynnym członkiem izby (dotyczy wszystkich skontrolowanych spraw użytkowanych obiektów budowlanych);

- Brak informacji 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;
- Brak informacji czy organ dokonał wpisu do książki obiektu budowlanego;
- Brak zakreślenia pustych miejsc w protokole umożliwia dopisanie nowych treści;
- Z protokołu kontroli w użytkowaniu nie wynikało w jakiej formie - papierowej czy elektronicznej - jest prowadzona książka obiektu budowlanego (dotyczy wszystkich skontrolowanych protokołów kontroli obiektów w użytkowaniu);
- Poddane badaniu sprawy nie zawierały informacji w ilu egzemplarzach protokołów został sporządzony, kto otrzymał protokół, brak było pokwitowania/podpisu osoby której przekazano protokół (dotyczy wszystkich skontrolowanych protokołów kontroli obiektów w użytkowaniu).
- W protokołach z kontroli w użytkowaniu brak było zapisu dokonanych wniosków, zaobserwowanych nieprawidłowości czy uwag, brak było sporządzonej dokumentacji fotograficznej, szkicu/mapy z usytuowaniem kontrolowanego obiektu lub nagminnie stosowano „zakreślacz” – „~~Σ~~” zamiast wpisać brakującą informację;

a) **Ocenę częściową**, wymienioną w punkcie 6, oparto na analizie protokołów kontroli obiektów w użytkowaniu (oznaczonych numerami jak w tabeli na str. 6 niniejszego wystąpienia) oraz (ustnych) wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

Kontrola i nadzór w zakresie utrzymania i użytkowania obiektów (przez właścicieli lub zarządców) obiektu budowlanego zgodnie z przepisami prawa budowlanego jest jednym z zadań organu nadzoru budowlanego. Prewencyjna działalność polegająca na dokonywaniu kontroli obiektów w użytkowaniu ma na celu likwidację naruszeń ze strony właścicieli/zarządców. Ujawnione niedomagania i nieprawidłowości organu w działalności kontrolnej obiektów w użytkowaniu dowodzą, że organ wypełnia obowiązki ustawowe z nieprawidłowościami.

Poddane badaniu protokoły z kontroli w użytkowaniu nie wnosiły żadnych merytorycznych ustaleń, które stanowią istotę przeprowadzonej kontroli. Z uwagi na niedochowanie przepisów Kpa i Prawa budowlanego w sporządzaniu protokołów, stanowią one wątpliwy materiał dowodowy oraz inspekcyjno-kontrolny. Ponadto brak czytelności, lakoniczne zapisy dokonywane w protokołach świadczą o braku należytej staranności ich sporządzenia.

Do podstawowych czynności organu podczas przeprowadzanych kontroli w użytkowaniu należy weryfikacja prawidłowości i zgodności z prawem protokołów z kontroli okresowych. Brak weryfikacji uprawnień budowlanych osób dokonujących kontrole okresowe, jak też zawężone i nieczytelne dane na protokole organu, nie dawały możliwości zbadania za pomocą dostępnego systemu centralnego (e-CRUB) i listy członków PIIB, czy osoba ta posiadała odpowiednie uprawnienia (zakres, specjalność) do przeprowadzenia kontroli okresowej. Powyższe poddało również w wątpliwość czy organ kontrolowany takiej weryfikacji dokonywał.

Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości mogą być braki kadrowe w organie i niskie zaangażowanie pracowników. Z powyższego należy wysnuć tezę, że organ wykonujący działalność inspekcyjno-kontrolną nie kierował się sumiennością i rzetelnością, a jedynie realizacją planów kontroli. Takie podejście stoi w sprzeczności z zadaniami jakie ustawodawca stawia przez nadzorem budowlanym, bowiem pracownicy organu powinni mieć poczucie, że to co robią ma sens i przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa użytkowanych obiektów budowlanych. Praca w poczuciu słuszności, zdecydowanie podnosi jej jakość i zwiększa efektywność.

c) Uwagi i wnioski.

Analiza poddanych ocenie protokołów kontroli użytkowanych obiektów budowlanych nasuwa pytanie co do celowości tak dokonywanych kontroli przez organ powiatowy. Brak czytelności protokołów, brak sporządzonej i załączonej dokumentacji fotograficznej, brak mapki/szkicu czy załączników, ale przede wszystkim brak dokonanych ustaleń dyskwalifikuje taki dokument jako ewentualny materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym.

7. Ocena częściowa [Oc] w zakresie przeprowadzania i dokumentowania kontroli budów.

O_c – Negatywna.

Z informacji kontrolowanego organu⁵⁸ wynika, że w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził 24 kontrole budów. W aktualnej kontroli problemowej, zespół kontrolny poddał badaniu 9 protokołów kontroli budów. W 6 przypadkach ocena była negatywna, zaś w 3 przypadkach kontrolę oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

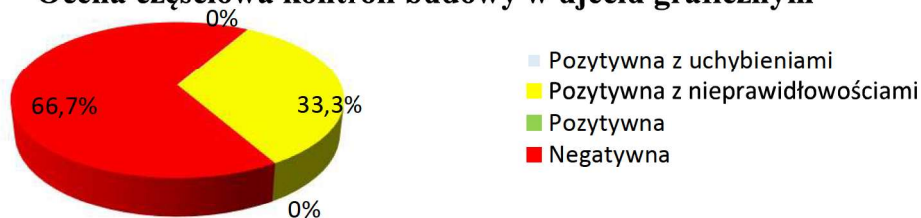
Ocenę częściową w zakresie przeprowadzania i dokumentowania kontroli budów uzasadniają niżej stwierdzone nieprawidłowości

- Protokoły nie zawierały nagłówka organu kontrolującego;
- Kontrole przeprowadzał jeden pracownik organu (dotyczy wszystkich kontroli ocenionych negatywnie);
- Brak opisu stanowisk służbowych pracowników organu przeprowadzających kontrole oraz brak informacji o fakcie posiadanych uprawnień budowlanych;

⁵⁸ Pisemnej złożonej w trakcie niniejszych czynności kontrolnych.

- Brak adnotacji w protokole kontroli czy dziennik budowy został wydany, czy są bieżące wpisy w dzienniku, czy organ dokonywał wpisu do dziennika budowy (odpowiednio do sprawy);
- Niedopuszczalny brak czytelności protokołu: nieczytelne nazwiska uczestników procesu budowlanego, przedmiotu kontroli czy stan zaawansowania robót budowlanych (dotyczy kontroli ocenionych negatywnie);
- brak wypełnienia poszczególnych części protokołu, niezapisane miejsca na kartach protokołu umożliwiały dopisanie nowych treści (dotyczy wszystkich skontrolowanych protokołów kontroli);
- Brak w protokole informacji w ilu egzemplarzach oraz kto otrzymał protokół, brak podpisu osoby której ew. przekazano protokół z kontroli budowy (dotyczy wszystkich skontrolowanych protokołów kontroli);
- W żadnym ze skontrolowanych protokołów nie dołączono i nie sporządzono dokumentacji fotograficznej, nie załączono szkiców usytuowania/mapki czy kserokopii dokumentów w formie załączników;
- Brak informacji czy inwestycja jest realizowana w oparciu o decyzję czy zgłoszenie, brak czytelności oznakowania zezwolenia⁵⁹;
- W pkt 13 protokołu, dotyczącym potwierdzenia dopuszczenia do stosowania w budownictwie, wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt budowlany, nie wskazywano na jakiej podstawie uznano, że wyroby budowlane użyte do realizacji inwestycji są dopuszczone do stosowania w budownictwie, do żadnego ze zbadanych protokołów nie dołączono dokumentów wskazujących prawidłowe oznakowanie, jak też brak stosownego oświadczenia uczestników procesu budowlanego w tym zakresie (dotyczy wszystkich skontrolowanych protokołów kontroli);
- W protokole kontroli organu nadzoru budowlanego niedopuszczalne są zalecenia, w aktualnym stanie prawnym organ dokonuje ustaleń i na tej podstawie podejmuje działania, zalecenia nie mają oparcia w przepisach prawa;
- Brak przedłożonego upoważnienia do protokołu kontroli budowy osoby uczestniczącej w czynnościach z ramienia inwestora⁶⁰;
- Brak informacji czy i kiedy inwestor zawiadomił organ o rozpoczęciu robót budowlanych – brak reakcji organu na niedopełnione czynności⁶¹.

Ocena częściowa kontroli budowy w ujęciu graficznym



⁵⁹ NB.7355-22/23, NB.7355-23/23, NB.7355-9/23,

⁶⁰ NB.7355-23/23,

⁶¹ NB.7355-5/23,

a) Ocenę częściową, wymienioną w punkcie 7 oparto na analizie protokołów z kontroli budów dokonanych przez kontrolowany organ (oznaczonych numerami jak w tabeli str.6 niniejszego wystąpienia), oraz na wyjaśnieniach (ustnych) Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach.

b) Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości:

Organ nadzoru zobligowany jest zapewnić przeprowadzenie czynności kontrolnych przez zespół pracowników w którym przynajmniej jedna osoba posiada stosowne uprawnienia budowlane, w przeciwnym razie ustalenia dokonane w toku tych czynności nie będą mogły stanowić podstawy do wydania decyzji czy też podjęcia innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego.

Protokół z kontroli budowy stanowi dokument zawierający ustalenia dotyczące zgodności wykonania obiektu budowlanego z pozwoleniem na budowę, zgłoszeniem lub zezwoleniem . Organ ograniczył się do lakonicznego odnotowania na jakim etapie jest inwestycja oraz wypełnieniu rubryk protokołu wpisując: zgodne/ bez uwag/ nie dotyczy.

W żadnej z realizowanych inwestycji poddanych kontroli w budowie nie odnotowano wprowadzenia odstępstw nieistotnych w trakcie realizacji inwestycji. Powyższe budzi wątpliwości co do rzetelności faktycznych ustaleń. Ponadto protokoły zawierały lakoniczne stwierdzenia odnośnie stanu technicznego obiektu lub zupełny brak ustaleń merytorycznych. Dokonanych czynności kontrolnych organ powiatowy nie odnotowywał w dzienniku budowy, nie sporządzano dokumentacji fotograficznej czy szkicu sytuacyjnego.

Protokół z kontroli stanowi istotny dokument urzędowy sporządzony przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania (art. 76 § 1 Kpa.). Protokół stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone, dlatego też w dokumencie tym, niezbędne jest zawarcie szeregu informacji o jakich mowa w art. 68 Kpa. Brak informacji kto otrzymał protokół, brak podpisu⁶² osoby której przekazano protokół, brak nr działki inwestycyjnej, niepełne dane adresowe et cetera, stanowią o niespełnieniu podstawowych zasad protokolarnego zapisu czynności w terenie.

Prezentowane przez PINB w Siemiatyczach podejście do inspekcji rodzi pytanie o skuteczność działalności prewencyjnej na obszarze powiatu siemiatyckiego, jak też stawia w złym świetle organy nadzoru budowlanego.

c) Uwagi i wnioski:

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,

⁶² Lub adnotacji o odmowie podpisania

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. Poddanie badaniu protokoły nie zawierały w/w elementów oraz sporządzone były w sposób uniemożliwiający odczytanie dokonanych zapisów.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego jak też materialnego poprawnie sporządzony protokół kontroli nie będzie rodzić żadnych wątpliwości co do ustaleń w nim zawartych, dlatego też każdorazowo do protokołu należy dołączyć niezbędne szkice, mapki czy sporządzoną dokumentację fotograficzną obrazującą stan inwestycji w dniu kontroli. W/w dokumenty powinny zostać odnotowane w protokole i stanowić załącznik w formie papierowej. Wszelkie braki w w/w zakresie będą stanowić o niespełnieniu w/w wymogów i niekompletności protokołu z kontroli budowy.

Jak już wskazano w części ogólnej niniejszego wystąpienia (pkt 1) w przedziale czasowym objętym niniejszą kontrolą (01.01.2023-30.06.2024r.) organ powiatowy ani razu nie nałożył mandatu karnego za wykroczenia przewidziane w art. 93 ustawy Prawo budowlane, kiedy takie naruszenia zostały stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli. 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 min. w art. 81 i 83 ustawy Prawo budowlane.

Opisane i wykazane wyżej nieprawidłowości uzasadniają negatywną ocenę częściową zbadanych protokołów kontroli budowy.

8. Wykonanie wcześniejszych zaleceń pokontrolnych.

O_c = Pozytywna z nieprawidłowościami

Poprzednia kontrola problemowa w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach miała miejsce w pierwszym półroczu 2019 r. Została zakończona wystąpieniem pokontrolnym WIK.7731.3.2019.CJ. Pracę kontrolowanego organu nadzoru budowlanego oceniono jako pozytywnie z uchybieniami.

W aktualnym postępowaniu kontrolnym, ogólnie pracę kontrolowanego organu oceniono pozytywnie z **nieprawidłowościami**.

W określonym terminie PINB w Siemiatyczach poinformował organ kontrolny o wykorzystaniu uwag i wniosków na rzecz ich realizacji. Samo porównanie oceny ogólnej z 2019 i 2024 r. świadczy, że ocena pracy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach uległa obniżeniu. Szczególnie w odniesieniu do wykonywania funkcji kontrolnych w terenie i dokumentowanie ustaleń z kontroli.

W zaleceniach pokontrolnych z 2019 r. sformułowano do realizacji przez kontrolowaną jednostkę sześć zagadnień jak niżej:

- *Pozwolenia na użytkowania winny być udzielane na obiekt budowlany objęty wnioskiem inwestora. Udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestorowi może mieć ten skutek, że ewentualna zmiana właściciela obiektu może pociągać za sobą konieczność zmiany udzielonego pozwolenia na użytkowanie,*

- *W przypadku reprezentowania strony przez pełnomocnika zakres pełnomocnictwa nie może być domniemany i winna być wniesiona wymagana opłata skarbową,*
- *W przypadku pozwolenia na użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych w protokole kontroli obowiązkowej jak i w decyzji winno być zawarte jednoznaczne stwierdzenie, że objęty pozwoleniem na użytkowanie obiekt budowlany nadaje się do użytkowania mimo niewykonania części robót,*
- *W udzielanej odpowiedzi na skargę stwierdzać czy skarga jest zasadna czy nie i informować skarżącego w uregulowaniach wynikających z art. 239 Kpa,*
- *Zależnie od stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy stosować postępowanie mandatowe jako środek prewencyjny przestrzegania przepisów Prawa budowlanego,*
- *W ramach wykonywania funkcji kontrolnych w terenie oraz dokumentowania ustaleń z tych kontroli objąć problematykę stanu technicznego instalacji gazowych i wentylacyjnych.*

Wskazaną wyżej ocenę częściową, oparto na analizie akt spraw poddanych kontroli oraz wyjaśnieniach Powiatowego Inspektora złożonych w trakcie niniejszych czynności kontrolnych. Uznano, że poprzednie zalecenia są realizowane jednakże wymagają dalszego doskonalenia. Szczególnie w odniesieniu do zagadnień ocenionych w aktualnym postępowaniu kontrolnym negatywnie.

Z A L E C E N I A P O K O N T R O L N E

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 z a l e c a m :

1. Podjąć działania zmierzające do wyeliminowania w pracy organu nieprawidłowości opisanych w pkt. w pkt. 2, 3, 4, 5, 6 i 7;
 2. W dalszej pracy organu, wskazanym jest podjęcie działań aby w przypadku nieobecności Powiatowego Inspektora, osoba upoważniona do podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych w imieniu organu posiadała uprawnienia budowlane;
 3. Kontrole na podstawie art. 81a ustawy Prawo budowlane należy przeprowadzać w zespołach co najmniej dwuosobowych w tym jeden pracownik organu posiadający uprawnienia budowlane;
 4. Plan kontroli należy opracowywać na miarę możliwości kadrowych Inspektoratu;
 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 ewentualne dopisanie nowych treści było niemożliwe,
 - ◇ protokół opatrzyć nagłówkiem /pieczęcią organu na pierwszej stronie protokołu;
6. Egzekwować, aby 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;
 7. Wdrażać postępowanie mandatowe, jako środek prewencyjny, w przypadku stwierdzenia zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 93 Prawa budowlanego;
 8. W zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi unikać sformułowań mających elementy rozstrzygnięć administracyjnych;
 9. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi powinny zawierać pouczenia o skutkach ewentualnej kolejnej skargi, przewidzianych w art. 239 Kpa.
 10. Informacje z działalności organu nadzoru budowlanego przedkładane do różnych organów, a dotyczące tej samej problematyki powinny być spójne i mieć odzwierciedlenie w prowadzonej przez organ dokumentacji;
 11. 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.

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

Niniejsze wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 egzemplarzach z przeznaczeniem dla jednostki kontrolowanej i jednostki kontrolującej.

PODLASKI WOJEWÓDZKI
INSPEKTOR NADZORU BUDOWLANEGO

Andrzej Golonko