



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.50.4.2019

Warszawa, 4 sierpnia 2020 r.

**Pan
Piotr Krzysztof Ćwik
Wojewoda Małopolski**

**Wystąpienie pokontrolne
sporządzone w wyniku kontroli sprawdzającej
Wojewody Małopolskiego**

Zespół kontrolerów w składzie: Agnieszka Budna – główny specjalista (kierownik zespołu), Amanda Astran-Okońska – starszy inspektor (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził od 4 do 8 oraz od 18 do 22 listopada 2019 r. w trybie zwykłym kontrolę sprawdzającą Wojewody Małopolskiego². Zakresem kontroli objęto sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych, skierowanych w wyniku kontroli kompleksowej³ przeprowadzonej w 2013 r., w obszarach dotyczących:

- przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych,
- kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, w tym współdziałania z Małopolskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego⁴,

a także ustalenie stopnia realizacji działań zadeklarowanych w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli, tj. 4 listopada 2019 r. oraz działania przed wskazanym okresem, które miały wpływ na stopień realizacji zaleceń pokontrolnych.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej⁵ był Pan Piotr Krzysztof Ćwik powołany na stanowisko Wojewody Małopolskiego 3 czerwca 2017 r. Wcześniej funkcję tę pełnił Pan Józef Adam Pilch⁶.

Wojewoda Małopolski swoje zadania wykonywał przy pomocy Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie⁷ działającego na podstawie statutu⁸ oraz regulaminu

¹Zwanego dalej GINB.

²Z siedzibą przy ul. Basztowej 22, 31-156 Kraków.

³Kontrola kompleksowa przeprowadzona od 28 października do 8 listopada oraz od 18 listopada do 13 grudnia 2013 r. (DIK/INN/512/134/13).

⁴Zwanym dalej Małopolski WINB.

⁵Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora w Wydziale Infrastruktury z 17 grudnia 2019 r., znak: WI-III.1610.2.2019.

⁶Od 9 grudnia 2015 r.

⁷Zwanego dalej MUW.

⁸Zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr poz. Rej. 32/16 z 8 lutego 2016 r., zmienione Zarządzeniem nr poz. Rej. 474/16 z 18 listopada 2016 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 286/17 z 12 lipca 2017,

MUW⁹. Jak wynika z ww. dokumentów zadania Wojewody Małopolskiego jako organu administracji architektoniczno-budowlanej wykonywał Wydział Infrastruktury¹⁰. Szczegółową organizację WI określał regulamin organizacyjny WI MUW¹¹.

Pracą WI kierował dyrektor przy pomocy zastępcy dyrektora, kierowników oddziałów oraz zastępców kierowników oddziałów¹². Funkcję Dyrektora WI pełniła Pani Agnieszka Damasiewicz¹³. Natomiast funkcję Zastępcy Dyrektora Pani Edyta Lisak¹⁴. Wcześniej stanowisko zastępcy pełnił Pan Tomasz Boniatowski¹⁵. Dyrektor WI odpowiadał w szczególności za planowanie pracy w wydziale; prawidłowe, efektywne, terminowe i rzetelne wykonywanie zadań należących do zakresu działań wydziału, w tym za sprawowanie nadzoru nad organami samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji rządowej; nadzór nad prawidłowym, efektywnym, terminowym i rzetelnym wypełnianiem obowiązków służbowych przez podległych pracowników; zgodność z prawem aprobowanych i podpisywanych przez siebie spraw; współpracę z inspekcjami, strażami i służbami wojewódzkimi oraz administracją niezespoloną; należyłą organizację pracy wydziału¹⁶. Zastępca Dyrektora WI wykonywał zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez dyrektora, w ramach upoważnień udzielonych przez wojewodę, a w szczególności bezpośrednio kierował i nadzorował pracę Oddziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej I Instancji¹⁷. W ramach swoich obowiązków zapewniał prawidłowe, efektywne, terminowe i rzetelne wykonywanie zadań podległych oddziałów oraz informował dyrektora o wszystkich istotnych zagadnieniach wynikających z realizacji wyznaczonych zadań przez nadzorowane komórki¹⁸.

W skład WI wchodziły m.in.: OAAB-I i Oddział Administracji Architektoniczno-Budowlanej II Instancji¹⁹. Funkcję kierownika OAAB-I pełniła Pani Danuta

Zarządzeniem nr poz. Rej. 470/17 z 30 października 2017 r. oraz Zarządzeniem nr poz. Rej. 332/18 z 21 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania statutu MUW.

⁹Zarządzenie nr poz. Rej. 89/16 Wojewody Małopolskiego z 18 kwietnia 2016 r., zmienione Zarządzeniem nr poz. Rej. 223/16 z 1 lipca 2016 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 336/16 z 26 sierpnia 2016 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 426/16 z 28 października 2016 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 428/16 z 28 października 2016 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 488/16 z 28 listopada 2016 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 2/17 z 5 stycznia 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 17/17 z 25 stycznia 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 206/17 z 26 maja 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 304/17 z 26 lipca 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 322/17 z 7 sierpnia 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 406/17 z 29 września 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 469/17 z 30 października 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 590/17 z 29 grudnia 2017 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 79/18 z 28 lutego 2018 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 200/18 z 29 maja 2018 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 243/18 z 26 czerwca 2018 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 437/18 z 12 października 2018 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 566/18 z 29 listopada 2018 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 22/19 z 21 stycznia 2019 r., Zarządzeniem nr poz. Rej. 199/19 z 14 maja 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MUW.

¹⁰Zwany dalej WI.

¹¹Zarządzenie nr 1/16 Dyrektora WI MUW z 4 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego WI MUW, zmienione Zarządzeniem nr 2/16 z 24 października 2016 r., Zarządzeniem nr 2/17 z 17 listopada 2017 r. oraz Zarządzenie nr 1/18 Dyrektora WI MUW z 19 lipca 2018 r., zmienione Zarządzeniem nr 1/19 z 12 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego WI MUW.

¹²Zgodnie z § 7 ust. 1 regulaminu wewnętrznego WI MUW z 19 lipca 2018 r.

¹³Od 13 listopada 2006 r. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

¹⁴Od 1 marca 2018 r. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

¹⁵Od 1 marca 2016 r. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

¹⁶Zgodnie z § 7 ust. 2 regulaminu wewnętrznego WI MUW z 19 lipca 2018 r.

¹⁷Zwany dalej OAAB-I.

¹⁸Zgodnie z § 12 regulaminu wewnętrznego WI MUW z 19 lipca 2018 r.

¹⁹Zwany dalej OAAB-II.

Masłowska-Pocieja, natomiast funkcję kierownika OAAB-II pełniła Pani Elżbieta Gabryś, a następnie Pani Agnieszka Borkowska-Michalczyk²⁰. Kierownik oddziału odpowiedzialny był w szczególności za kierowanie pracą oddziału, w tym odpowiadał za prawidłowe, efektywne, terminowe i rzetelne wykonanie zadań oddziału, dokonywał rozdziału spraw pomiędzy poszczególnych pracowników, wydawał dyspozycje i wytyczne niezbędne do wykonywania zadań, podejmował decyzje oraz akceptował i podpisywał pisma w sprawach należących do zakresu zadań podległego oddziału, a niezastrzeżonych dla dyrektora lub zastępcy dyrektora wydziału²¹.

Stosownie do regulaminu wewnętrznego WI²² dyrektor załatwiał sprawy należące do zakresu działania wydziału, w tym wydawał decyzje administracyjne, postanowienia i zaświadczenia, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do decyzji i podpisu Wojewody, Wicewojewody oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

Dyrektor²³ i Zastępca Dyrektora²⁴ WI posiadali upoważnienia do załatwiania, w imieniu Wojewody Małopolskiego, spraw należących do zakresu działania WI, w tym m.in. do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, reprezentowania Wojewody Małopolskiego, podpisywania sprawozdań z kontroli zewnętrznych, podpisywania wystąpień pokontrolnych z wyłączeniem kontroli, w których złożone zastrzeżenia zostały oddalone lub zostało złożone odwołanie od odrzucenia zastrzeżeń, udzielania i cofania upoważnień do przeprowadzania kontroli zewnętrznych przez pracowników WI.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora WI²⁵ zadania związane z kontrolą organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonywało 4 pracowników OAAB-II²⁶. Natomiast zadania związane z działalnością w obszarze przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych realizowało 12 pracowników OAAB-I²⁷.

W ramach sprawowania funkcji kontrolnej i nadzorczej w stosunku do pracowników Zastępca Dyrektora w WI wyjaśnił²⁸, że *Wojewoda Małopolski przy pomocy Dyrektora Generalnego, a w szczególności przy pomocy Dyrektora Wydziału, dokonuje sprawdzenia realizacji zadań, które zostały powierzone do wykonania. Natomiast Dyrektor Wydziału – kierownik komórki, mając dostęp w systemie EZZ (system elektronicznego zarządzania dokumentacją) do wszystkich spisów spraw, w których zarejestrowane są sprawy z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, jak również do poszczególnych raportów, ma możliwość bieżącego nadzoru w stosunku do pracowników zajmujących się ww. obszarami. Również kierownik komórki na etapie podpisywania dokumentów i rozstrzygnięć dokonuje bieżącej kontroli realizacji zadań w zakresie jakości i terminowości.*

²⁰Od 1 września 2019 r.

²¹Zgodnie z § 14 regulaminu wewnętrznego WI MUW z 19 lipca 2018 r.

²²Zgodnie z § 8 regulaminu wewnętrznego WI MUW z 19 lipca 2018 r.

²³Upoważnienie znak:OK-I.057.11.3.2016 z 7 marca 2016 r. oraz Upoważnienie znak:OK-I.057.7.44.2018 z 19 października 2018 r.

²⁴Upoważnienie znak:OK-I.057.11.5.2016 z 7 marca 2016 r., Upoważnienie znak:OK-I.057.6.19.2017 z 28 września 2017 r. oraz Upoważnienie znak: OK-I.057.7.45.2018 z 19 października 2018 r.

²⁵Wyjaśnienia z 19 listopada 2019 r.

²⁶Pracownicy wykonywali również inne zadania OAAB-II.

²⁷Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 19 listopada 2019 r.

²⁸Wyjaśnienia z 19 listopada 2019 r.

Niezależnie od powyższego Zastępca Dyrektora WI poinformowała, że *w okresie objętym kontrolą nie było kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w komórce realizującej zadania organu administracji architektoniczno-budowlanej.*²⁹

I. Ocena ogólna

Pozytywnie ocenia się działania Wojewody Małopolskiego zmierzające do realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych w wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. w zakresie objętym niniejszą kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień

W 2013 r. GINB przeprowadził kontrolę kompleksową Wojewody Małopolskiego. Działalność jednostki kontrolowanej ocenił pozytywnie z nieprawidłowościami. Wśród obszarów poddanych kontroli wystąpiły zarówno takie, które oceniono negatywnie, pozytywnie z nieprawidłowościami i/lub uchybieniami, jak i pozytywnie. W ramach kontroli sprawdzającej analizie poddano stopień realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych w odniesieniu do obszarów, w których rodzaj i skala stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień miały istotne znaczenie przy realizacji zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej stopnia wojewódzkiego. Była to działalność związana z przyjmowaniem zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych oraz działalność kontrolna wobec organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego.

Ustalenia kontroli sprawdzającej wskazują, że co do zasady jednostka kontrolowana faktycznie przyjęła do realizacji, wdrożyła i stosuje w bieżącej działalności zalecenia pokontrolne dotyczące przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych. Mimo występujących w dalszym ciągu pojedynczych nieprawidłowości i uchybień można przyjąć, że jednostka kontrolowana realizuje zalecenia pokontrolne. Wyjątek stanowi działalność zmierzająca do ustalenia wykonania obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowego obiektu budowlanego wybudowanego na podstawie zgłoszenia. W tym zakresie jednostka kontrolowana, ustalenie o braku przesłanek do podjęcia działań na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, opierała jedynie na informacji przekazanej przez podmiot, na którym spoczywał obowiązek. Ponadto mimo złożonej deklaracji nie podjęła działań sprawdzających w odniesieniu do tymczasowego obiektu budowlanego, którego rozbiórka była już wymagalna w okresie prowadzenia kontroli kompleksowej.

Również w odniesieniu do realizacji zalecenia pokontrolnego dotyczącego działalności kontrolnej wobec organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, ustalenia kontroli sprawdzającej wskazują, że zostało ono faktycznie przyjęte do realizacji, wdrożone i jest stosowane w bieżącej działalności. Mając jednak na uwadze liczbę jednostek administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, w stosunku do których Wojewodzie Małopolskiemu przysługują uprawnienia kontrolne oraz liczbę planowanych i przeprowadzanych kontroli, wątpliwości budzi efektywność podejmowanych działań kontrolnych. Odnosząc się natomiast do kwestii stosowania przepisów o kontroli w administracji rządowej uznać należy, że co do zasady jednostka kontrolowana stosowała procedury przewidziane przepisami prawa i standardami kontroli w administracji rządowej. Mimo występowania nieprawidłowości lub uchybień na różnych etapach postępowania kontrolnego, co do zasady, nie wpływały one zasadniczo na prawidłowość podejmowanych działań.

²⁹Wyjaśnienia z 19 listopada 2019 r.

Na podstawie dokonanych ustaleń można przyjąć, że jednostka kontrolowana przyjęła do realizacji, wdrożyła i stosuje zalecenia pokontrolne, pomimo występujących pojedynczych nieprawidłowości i uchybień.

II. Oceny częściowe

1) Pozytywnie ocenia się działania jednostki kontrolowanej zmierzające do realizacji zaleceń w obszarze przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień

W wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. GINB pozytywnie z nieprawidłowościami ocenił działalność Wojewody Małopolskiego w zakresie przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych. Dokonane ustalenia i oceny były podstawą skierowania do jednostki kontrolowanej zaleceń pokontrolnych dotyczących: przeprowadzania wnikliwej analizy zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych pod kątem ich kompletności oraz wzywania do uzupełnienia braków jedynie w zakresie wynikającym z przepisów prawa, przeprowadzania wnikliwej analizy zakresu zgłaszanych robót budowlanych pod kątem możliwości ich realizacji w oparciu o zgłoszenie, stosowania procedury wydawania zaświadczeń w każdym przypadku złożenia żądania w tej sprawie, przestrzegania zasady szybkości postępowania na etapie uzupełniania zgłoszeń robót budowlanych, bezzwłocznego podejmowania działań zmierzających do ustalenia wykonania rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych wybudowanych na podstawie skutecznie dokonywanych zgłoszeń, po upływie terminu, w którym obowiązek powinien zostać wykonany, a w przypadku uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązków podejmowanie odpowiednich działań, w szczególności przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy został wykonany obowiązek rozbiórki tymczasowego przejścia kat. E w ciągu stacji [...].

W odpowiedzi³⁰ kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, m.in., że *podjęto działania korygujące i zapobiegawcze, aby stwierdzone nieprawidłowości nie miały miejsca w przyszłości. Omówiono z poszczególnymi pracownikami wskazane uchybienia (...) i zobowiązano ich do stosowania się do zaleceń pokontrolnych. Przeprowadzono szkolenia wewnętrzne poświęcone właściwemu stosowaniu przepisów ustawy Prawo budowlane oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.* Ponadto wskazał, że bezzwłocznie podejmowane są działania zmierzające do ustalenia wykonania rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych wybudowanych na podstawie skutecznie dokonywanych zgłoszeń, po upływie terminu, w którym obowiązek powinien być wykonany, a także działania w przypadku uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązków. W sprawie rozbiórki tymczasowego przejścia kat. E w ciągu stacji [...] inwestor poinformował o dobrowolnej rozbiórce w terminie do końca 2014 roku. W przypadku niedokonania rozbiórki jednostka kontrolowana zadeklarowała podjęcie postępowania egzekucyjnego.

Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła³¹, że w okresie objętym kontrolą sprawdzającą do jednostki kontrolowanej wpłynęło 2537 zgłoszeń, tj.:

³⁰Z 18 listopada 2014 r., znak: WI-III.1610.2.2014.

³¹Wyjaśnienia z 22 listopada 2019 r.

- 912 w 2017 r. (w tym 86 dotyczących obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 2b i pkt 19a Prawa budowlanego³²),
- 881 w 2018 r. (w tym 107 dotyczących obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 2b i pkt 19a Prawa budowlanego i 1 zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania),
- 744 w 2019 r. (w tym 106 dotyczących obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 2b i pkt 19a Prawa budowlanego).

W celu sprawdzenia stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych kontrolą objęto 39 spraw³³, w tym 17 zgłoszeń³⁴ dotyczących obiektów budowlanych wymienionych art. 29 ust. 1 pkt 2b i pkt 19a Prawa budowlanego, 6 zgłoszeń³⁵ budowy obiektów tymczasowych oraz 1 zgłoszenie³⁶ zmiany sposobu użytkowania. W 35 sprawach³⁷ jednostka kontrolowana wzywała do uzupełnienia zgłoszenia.

Co do zasady dokonywane zgłoszenia określały rodzaj, zakres, sposób wykonywania robót budowlanych, a także planowany termin ich rozpoczęcia. W zgłoszeniach budowy tymczasowych obiektów budowlanych wskazywano dodatkowo termin rozbiórki obiektu lub jego przeniesienia w inne miejsce. Ponadto do zgłoszeń dołączane było oświadczenie o posiadanym prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane zgodne ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych, odpowiednie szkice lub rysunki, a w przypadkach tego wymagających, także projekty budowlane. Kopie zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych przekazywano do Małopolskiego WINB bezzwłocznie.

Odnosząc się do poszczególnych zaleceń pokontrolnych dokonane ustalenia dają podstawę do sformułowania poniższych ocen.

W zakresie realizacji zalecenia dotyczącego wnikliwej analizy zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych pod kątem ich kompletności oraz wzywania do uzupełnienia braków jedynie w zakresie wynikającym z przepisów prawa, w 3 sprawach kontrola wykazała nieprawidłowości. W 2 sprawach³⁸ (6%) jednostka kontrolowana nałożyła na zgłaszającego obowiązek nieznajdujący oparcia w przepisach prawa, tj. wezwała do precyzyjnego powołania podstawy prawnej.

³²Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm., Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 z późn. zm., Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm., Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.).

³³Sprawy znak: WI-XI.7843.1.13.2017, WI-XI.7843.1.16.2017, WI-XI.7843.4.4.2017, WI-XI.7843.4.5.2017, WI-XI.7843.5.20.2017, WI-XI.7843.15.114.2017, WI-XI.7843.23.4.2018, WI-XI.7843.19.2.2018, WI-XI.7843.22.4.2018, WI-XI.7843.7.11.2018, WI-XI.7843.21.18.2018, WI-XI.7843.10.91.2018, WI-XI.7843.16.4.2019, WI-XI.7843.15.24.2019, WI-XI.7843.1.118.2019, WI-XI.7843.1.26.2017, WI-XI.7843.3.8.2017, WI-XI.7843.1.98.2017, WI-XI.7843.5.23.2017, WI-XI.7843.15.132.2017, WI-XI.7843.5.28.2017, WI-XI.7843.19.1.2018, WI-XI.7843.22.7.2018, WI-XI.7843.9.26.2018, WI-XI.7843.9.18.2018, WI-XI.7843.10.97.2018, WI-XI.7843.16.6.2019, WI-XI.7843.1.19.2019, WI-XI.7843.15.17.2019, WI-XI.7843.5.9.2019, WI-XI.7843.1.97.2019, WI-XI.7843.1.104.2019, WI-XI.7843.10.87.2018, WI-XI.7843.20.5.2019.JF, WI-XI.7843.14.42.2018, WI-XI.7843.2.83.2017, WI-XI.7843.2.82.2017, WI-XI.7843.16.20.2017.

³⁴Sprawy znak: WI-XI.7843.1.26.2017, WI-XI.7843.3.8.2017, WI-XI.7843.1.98.2017, WI-XI.7843.5.23.2017, WI-XI.7843.15.132.2017, WI-XI.7843.5.28.2017, WI-XI.7843.19.1.2018, WI-XI.7843.22.7.2018, WI-XI.7843.9.26.2018, WI-XI.7843.9.18.2018, WI-XI.7843.10.97.2018, WI-XI.7843.16.6.2019, WI-XI.7843.1.19.2019, WI-XI.7843.15.17.2019, WI-XI.7843.5.9.2019, WI-XI.7843.1.97.2019, WI-XI.7843.1.104.2019.

³⁵Sprawy znak: WI-XI.7843.20.5.2019.JF, WI-XI.7843.14.42.2018, WI-XI.7843.2.83.2017, WI-XI.7843.2.82.2017, WI-XI.7843.16.20.2017, WI-VIII.7843.8.16.2012.

³⁶Sprawa znak: WI-XI.7843.10.87.2018.

³⁷Wyjątek stanowią sprawy znak: WI-XI.7843.16.20.2017, WI-XI.7843.3.8.2017, WI-XI.7843.22.4.2018.

³⁸Sprawy znak: WI-XI.7843.1.13.2017, WI-XI.7843.4.5.2017.

Według udzielonych wyjaśnień³⁹ w pierwszej z nich (...) po wnikliwej analizie dostarczonych dokumentów (do czego organ jest zobligowany) uznał za stosowne nałożenie obowiązku uzupełnienia zgłoszenia. Doprecyzowanie przez inwestora podstawy prawnej zgłoszenia wynikało z tego, iż z załączonego materiału wynikało, że zgłoszeniem objęty mógł być nie tylko remont, ale również przebudowa lub wręcz bieżąca konserwacja części pomieszczeń budynku. Obowiązkiem organu było wyjaśnienie wątpliwości w tym zakresie w celu należytego zbadania całości przedłożonej dokumentacji i jej spójności (inwestor winien prawidłowo wskazać wszystkie roboty budowlane z uwzględnieniem definicji oraz art. 29 ustawy Prawo budowlane). Wskazanie podstawy prawnej miało być pomocą dla inwestora. Natomiast w drugiej sprawie (...) organ chciał ukierunkować inwestora, co może być przedmiotem zgłoszenia i kiedy określone roboty nie będą wymagać uzyskania pozwolenia na budowę. Od tego, czy prawidłowo zostanie wskazana nazwa zamierzenia w odniesieniu do robót wskazanych art. 29 ustawy Prawo budowlane (np. przebudowa drogi) będzie zależać, czy są one zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę (...). Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było uzależnienie skutecznego przyjęcia zgłoszenia od wykonania przez zgłaszającego obowiązku nieznajdującego oparcia w przepisach prawa, w sytuacji gdy faktyczną podstawę wezwania stanowiła potrzeba uzupełnienia zgłoszenia o rodzaj, zakres lub sposób wykonywania robót budowlanych.

Inną nieprawidłowość stwierdzono w 1 sprawie⁴⁰ (3%), w której jednostka kontrolowana nie zachowała prawnie przypisanej formy przy wezwaniu do uzupełnienia zgłoszenia. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WI⁴¹ (...) po dokonaniu analizy dokumentów stwierdzono, że zgłoszenie winno być uzupełnione (...). Ze względu na powyższe przeprowadzono rozmowę telefoniczną z pełnomocnikiem, który zobowiązał się (...) uzupełnić zgłoszenie i tak też zrobił. Z uwagi na złożenie przez inwestora brakujących dokumentów przed upływem terminu do wniesienia ewentualnego sprzeciwu, stwierdzona nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków.

Mając na uwadze przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości i ich niewielką skalę można przyjąć, że zalecenie zostało przyjęte do realizacji i co do zasady jest stosowane w bieżącej działalności jednostki kontrolowanej.

W ramach sprawdzenia wykonania zalecenia polegającego na wnikliwej analizie zakresu zgłaszanych robót budowlanych pod kątem możliwości ich realizacji w oparciu o zgłoszenie kontrola wykazała, że wszystkie wskazane roboty budowlane mogły być zrealizowane na podstawie zgłoszenia. W żadnej ze spraw nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień. Dokonane ustalenia pozwalają przyjąć, że zalecenie zostało przyjęte do realizacji i wdrożone.

W odniesieniu do zalecenia stosowania procedury wydawania zaświadczeń w każdym przypadku złożenia żądania w tej sprawie, kontrola wykazała, że wśród skontrolowanych spraw inwestor w 7⁴² przypadkach występował o wydanie zaświadczenia. W każdym zostało ono wydane. W 2 sprawach⁴³ (29%) stwierdzono uchybienie polegające na wydaniu zaświadczenia po upływie ponad 7 dni od daty uzupełnienia zgłoszenia. Podkreślenia jednak wymaga, że w obu przypadkach

³⁹Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 22 listopada 2019 r.

⁴⁰Sprawa znak: WI-XI.7843.22.4.2018.

⁴¹Wyjaśnienia z 22 listopada 2019 r.

⁴²Sprawy znak: WI-XI.7843.1.98.2017, WI-XI.7843.1.19.2019, WI-XI.7843.1.16.2017, WI-XI.7843.4.5.2017, WI-XI.7843.15.114.2017, WI-XI.7843.23.4.2018, WI-XI.7843.21.18.2018.

⁴³Sprawy znak: WI-XI.7843.1.98.2017, WI-XI.7843.1.19.2019.

zaświadczenie zostało wydane przed upływem terminu do wniesienia ewentualnego sprzeciwu. Zastępca Dyrektora WI poinformowała⁴⁴, że *organ zobligowany jest do wnikliwego rozpatrywania spraw i w każdym przypadku czyni to bez zbędnej zwłoki. Sprawy analizowane są w kolejności wpływu do urzędu (...) należy podkreślić, że każdy z inspektorów prowadzący sprawy z zakresu zgłoszeń robót budowlanych prowadzi także postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę (...).* Przed wydaniem takiego zaświadczenia organ musi wnikliwie przeanalizować dokumenty pod kątem braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Należy zatem stwierdzić, że zalecenie zostało przyjęte do realizacji i wdrożone.

W odniesieniu do zalecenia przestrzegania zasady szybkości postępowania na etapie uzupełniania zgłoszeń robót budowlanych kontrola wykazała, że w 16 sprawach⁴⁵ (46%) postanowienie wzywające do uzupełnienia zgłoszenia zostało wydane w terminie do 7 dni od daty wpływu zgłoszenia do organu. Natomiast w pozostałych 19 przypadkach⁴⁶ (54%) postanowienia były wydane po upływie 7 dni, przy czym w skrajnym przypadku termin ten wynosił 14 dni. Dokonane ustalenia dają podstawę do przyjęcia, że zalecenie zostało przyjęte do realizacji i wdrożone.

Ostatnie zalecenie dotyczyło bezzwłocznego podejmowania działań zmierzających do ustalenia wykonania rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych wybudowanych na podstawie skutecznie dokonywanych zgłoszeń, po upływie terminu, w którym obowiązek powinien zostać wykonany; podejmowania odpowiednich działań w przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, w szczególności przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy został wykonany obowiązek rozbiórki tymczasowego przejścia kat. E w ciągu stacji [...]. Na 6 spraw⁴⁷ poddanych analizie w omawianym obszarze, w jednej⁴⁸ jednostka kontrolowana wydała decyzję wnoszącą sprzeciw. W innej⁴⁹ prowadzi postępowanie dotyczące wydania decyzji o pozwoleniu na budowę tymczasowego obiektu budowlanego⁵⁰, z wniosku złożonego przed upływem terminu, w jakim inwestor był zobowiązany do rozebrania tymczasowego obiektu budowlanego wybudowanego na podstawie zgłoszenia. Natomiast w kolejnych 3 sprawach⁵¹ istniały przesłanki do podjęcia działań zmierzających do ustalenia, czy obowiązek rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowego obiektu budowlanego został wykonany. Według wyjaśnień⁵² inwestor *złożył (...) oświadczenie, z którego jednoznacznie wynikało, że przedmiot zgłoszenia*

⁴⁴Wyjaśnienia z 22 listopada 2019 r.

⁴⁵Sprawy znak: WI-XI.7843.20.5.2019.JF, WI-XI.7843.9.18.2018, WI-XI.7843.10.97.2018, WI-XI.7843.1.19.2019, WI-XI.7843.1.13.2017, WI-XI.7843.1.16.2017, WI-XI.7843.19.2.2018, WI-XI.7843.7.11.2018, WI-XI.7843.10.91.2018, WI-XI.7843.16.4.2019, WI-XI.7843.15.24.2019, WI-XI.7843.1.118.2019, WI-XI.7843.5.23.2017, WI-XI.7843.15.132.2017, WI-XI.7843.19.1.2018, WI-XI.7843.22.7.2018.

⁴⁶Sprawy znak: WI-XI.7843.14.42.2018, WI-XI.7843.2.83.2017, WI-XI.7843.2.82.2017, WI-XI.7843.9.26.2018, WI-XI.7843.16.6.2019, WI-XI.7843.15.17.2019, WI-XI.7843.5.9.2019, WI-XI.7843.1.97.2019, WI-XI.7843.1.104.2019, WI-XI.7843.10.87.2018, WI-XI.7843.4.4.2017, WI-XI.7843.4.5.2017, WI-XI.7843.5.20.2017, WI-XI.7843.15.114.2017, WI-XI.7843.23.4.2018, WI-XI.7843.21.18.2018, WI-XI.7843.1.26.2017, WI-XI.7843.1.98.2017, WI-XI.7843.5.28.2017.

⁴⁷Sprawy znak: WI-XI.7843.20.5.2019.JF, WI-XI.7843.14.42.2018, WI-XI.7843.2.83.2017, WI-XI.7843.2.82.2017, WI-XI.7843.16.20.2017, WI-VIII.7843.8.16.2012.

⁴⁸Sprawa znak: WI-XI.7843.14.42.2018.

⁴⁹Sprawa znak: WI-XI.7843.20.5.2019.JF.

⁵⁰Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora z 22 listopada 2019 r. Postępowanie było na etapie otrzymania odpowiedzi na wezwanie wystosowane na podstawie art. 64 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

⁵¹Sprawy znak: WI-XI.7843.2.83.2017, WI-XI.7843.2.82.2017, WI-XI.7843.16.20.2017.

⁵²Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 22 listopada 2019 r.

został rozebrany. Organ opierając się na złożonym oświadczeniu, nie podważając jego prawdziwości, nie dokonał sprawdzenia wykonania obowiązku rozbiórki bądź przeniesienia w inne miejsce obiektu tymczasowego. Przepis art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane stanowi, że organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych (a nie muszą).

We wszystkich 3 sprawach stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku działań zmierzających do potwierdzenia informacji uzyskanej od inwestora o wykonaniu obowiązku. Jej skutkiem był brak wyczerpującej wiedzy jednostki kontrolowanej o faktycznym wykluczeniu bądź istnieniu przesłanek do prowadzenia postępowania na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Weryfikacji poddano również sprawę⁵³ tymczasowego przejścia kat. E w ciągu stacji [...], w której kontrola przeprowadzona w roku 2013 wykazała brak działań zmierzających do ustalenia, czy warunki zgłoszenia zostały wykonane. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła⁵⁴, że *organ nie dokonał kontroli w zakresie ewentualnej rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce obiektu tymczasowego ze względu na fakt, iż po uzyskaniu od inwestora informacji, że przejście dla pieszych w poziomie torów użytkowane jest w ramach realizacji robót budowlanych obejmujących całe zamierzenie budowlane (przebudowa – modernizacja linii kolejowej E30) uznał, że zostało ono zrealizowane w ramach organizacji placu budowy (na terenie objętym pozwoleniem na budowę) i nie wymagało nawet zgłoszenia. Z informacji złożonej przez inwestora miało ono być rozebrane po zakończeniu robót budowlanych związanych z realizacją głównego zamierzenia budowlanego.* W sprawie tej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku działań mających na celu ustalenie, czy obowiązek wynikający ze skutecznie przyjętego zgłoszenia został wykonany, mimo deklaracji złożonej w tym zakresie przez jednostkę kontrolowaną. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości jest brak wiedzy organu, czy obowiązek został wykonany, a co za tym idzie, czy zaistniały przesłanki do podjęcia postępowania egzekucyjnego w administracji.

Należy zatem stwierdzić, że zalecenie nie zostało faktycznie przyjęte do realizacji i wdrożone.

Podsumowując, na 39 spraw poddanych kontroli w 7 z nich (18%) stwierdzono nieprawidłowości, a w 2 (5%) uchybienia.

2) Pozytywnie ocenia się działania jednostki kontrolowanej zmierzające do realizacji zalecenia pokontrolnego dotyczącego podjęcia kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień

W wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. GINB negatywnie ocenił działalność kontrolną Wojewody Małopolskiego wobec organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego. Jednostka kontrolowana nie planowała ani nie prowadziła kontroli ww. organów. Dokonane ustalenia stanowiły podstawę do skierowania zalecenia pokontrolnego dotyczącego podjęcia działalności kontrolnej w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, w tym uzgadniania planów kontroli i ewentualnych wspólnych działań kontrolnych z Małopolskim WINB.

⁵³Sprawa znak:WI-VIII.7843.8.16.2012.

⁵⁴Wyjaśnienia z 22 listopada 2019 r.

W odpowiedzi⁵⁵ kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że w ramach procedury zarządzania ryzykiem w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, zidentyfikowano i opracowano ryzyko działalności kontrolnej w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia podstawowego. Sporządzono opis ryzyka, ustalono jego przyczyny i skutki oraz podano zastosowane mechanizmy kontroli. Oceniono wpływ, prawdopodobieństwo i istotność ryzyka. Oszacowano również koszt prowadzenia działalności kontrolnej wobec organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego oraz podjęto kroki w celu zapewnienia w budżecie na 2015 r. (...) niezbędnej do przeprowadzenia kontroli kompleksowych wytypowanych organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego. Następnie zwrócono się do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z prośbą o przesłanie planu kontroli na rok 2015, w celu uzgodnienia planów kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej na przyszły rok. Po dokonaniu powyższych uzgodnień, w terminie do 31 grudnia 2014 r. opracowany zostanie plan kontroli, w którym wskazane zostaną organy administracji architektoniczno-budowlanej przewidziane do kontroli, a także ich rodzaj i zakres.

Ustalenia kontroli sprawdzającej wskazują, że w jednostce kontrolowanej obok postanowień wynikających z Regulaminu MUW i Regulaminu WI, regulacje dotyczące kontroli organów zawarto w Programie zapewnienia jakości działalności kontrolnej Wojewody Małopolskiego⁵⁶ oraz Regulaminie funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego⁵⁷. Dokumenty te obejmują m.in. zasady planowania kontroli⁵⁸, przygotowanie kontroli⁵⁹, prowadzenie i dokumentowanie kontroli⁶⁰, zasady monitorowania wykonania zaleceń pokontrolnych⁶¹, nadzór nad prowadzeniem postępowania kontrolnego⁶². Ponadto Regulamin funkcjonowania kontroli zewnętrznej zawiera wzory dokumentów, takich jak: plan kontroli zewnętrznych, oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłącznie od udziału w kontroli, czy upoważnienie do kontroli.

Wojewoda Małopolski działalność kontrolną prowadził na podstawie Planów kontroli zewnętrznych (rocznych) MUW. Według zapisów Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej kierownicy komórek do spraw kontroli do 30 listopada każdego roku składają do Wydziału Organizacji i Kontroli⁶³ propozycje do Planu kontroli na następny rok. Powinny one zawierać w szczególności opis wyników analizy ryzyka oraz powodów wyboru tematów i jednostek do kontroli. WOIK do dnia 15 grudnia każdego roku przedkłada Wojewodzie do zatwierdzenia projekt Planu Kontroli na następny rok kalendarzowy⁶⁴. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że przy opracowaniu propozycji Planu Kontroli kierownicy komórek do spraw kontroli w szczególności uwzględniają zadania wynikające z przepisów prawa, priorytety przekazane między

⁵⁵Z 18 listopada 2014 r., znak: WI-III.1610.2.2014.

⁵⁶Zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr poz. Rej. 258/19 z 10 czerwca 2019 r. w sprawie Programu zapewnienia jakości działalności kontrolnej Wojewody Małopolskiego.

⁵⁷Zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr poz. Rej. 62/17 z 2 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

⁵⁸§ 10 Programu zapewniania jakości działalności kontrolnej; Rozdział II Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

⁵⁹Rozdział III Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

⁶⁰Rozdział IV Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

⁶¹Rozdział VI Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

⁶²§ 11 Programu zapewniania jakości działalności kontrolnej; Rozdział II Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

⁶³Zwanego dalej WOIK.

⁶⁴§ 10 Regulaminu funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego.

innymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów czy Wojewodę, analizę ryzyka, tj. określenie czynników mających negatywny wpływ na działalność podmiotu kontrolowanego, wnioski wynikające z badań i analiz (arkusze istotności) oraz skarg i wniosków wpływających do Wojewody, informacje pochodzące od organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów⁶⁵. Ponadto poinformowała, że Wydział Infrastruktury (...) nie ma opracowanej procedury, na podstawie której planowałby kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego (...)⁶⁶. Kontrola wykazała brak zachowania zasady pisemności przy opracowywaniu propozycji do planu kontroli, co uznano za uchybienie.

Plany kontroli zewnętrznych na lata 2017, 2018 i 2019 określały nazwę podmiotu kontrolowanego⁶⁷, temat kontroli⁶⁸, typ jednostki kontrolowanej (lub nazwę podmiotu, który ją utworzył)⁶⁹, rodzaj kontroli⁷⁰, termin kontroli (w ujęciu kwartalnym), jednostkę MUW uczestniczącą w kontroli i uwagi/zmiany do planu. Do planów w zakresie kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej nie sporządzano uzasadnień. Plany te nie uwzględniały także rezerwy czasowej na prowadzenie kontroli nieprzewidzianych planem. Co należy uznać za uchybienia.

Opracowanie planu kontroli na rok 2017 poprzedzało sporządzenie *Arkusza oceny istotności dla zadania kontrolowanego: Prawidłowość, terminowość i zgodność ze stanem faktycznym wprowadzonych do rejestru wniosków, decyzji i zgłoszeń (RWDZ) danych dotyczących postępowań w sprawach pozwoleń na budowę i zgłoszeń zamiaru budowy lub wykonywania robót budowlanych z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej*. W arkuszu określono nazwę jednostki kontrolowanej, kategorie ryzyka, priorytet zarządzającego kontrolę, datę ostatniej kontroli, ocenę ryzyka kontroli po uwzględnieniu kryteriów, daty ostatniej kontroli, priorytetu zarządzającego kontrolę i końcową ocenę ryzyka. Jednakże należy zaznaczyć, że końcowa ocena ryzyka dla wszystkich organów administracji architektoniczno-budowlanej ujętych w arkuszu miała taką samą wartość i nie stanowiła podstawy wyboru organu do kontroli. Według udzielonych wyjaśnień *do kontroli wytypowano Starostę Olkuskiego i Starostę Wielickiego, na podstawie sprawdzenia wpisów dokonanych do rejestru RWDZ przez ww. jednostki i własną analizę. Niezależnie od powyższego (...) obszar kontroli został wskazany w 2016 roku i wówczas został dopiero opracowany arkusz oceny istotności dla przedmiotowego zadania kontrolowanego, dlatego końcowa ocena ryzyka dla wszystkich organów miała taką samą wartość*. Nie sporządzano arkuszy istotności kontroli dla ewentualnych innych zadań mogących podlegać kontroli (...) *wybrano tylko jeden obszar kontroli, dla niego został opracowany arkusz oceny istotności. Nie zostały sporządzone inne arkusze (...), które zawierałyby inny zakres kontroli, ponieważ z uwagi na brak wystarczającej obsady kadrowej, przy równoczesnym wzroście ilości prowadzonych postępowań administracyjnych, wskazanie innych obszarów do*

⁶⁵Wyjaśnienia z 19 listopada 2019 r.

⁶⁶Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

⁶⁷Na rok 2017 r. zaplanowano kontrolę Starosty Olkuskiego i Starosty Wielickiego, na rok 2018 kontrolę Starosty Tatrzańskiego, na 2019 r. kontrolę Starosty Chrzanowskiego i Starosty Limanowskiego.

⁶⁸Prawidłowość, terminowość i zgodność ze stanem faktycznym wprowadzonych do rejestru wniosków, decyzji i zgłoszeń (RWDZ) danych dotyczących postępowań w sprawach pozwoleń na budowę i zgłoszeń zamiaru budowy lub wykonywania robót budowlanych z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej.

⁶⁹W każdym przypadku określony jako „powiat”.

⁷⁰W każdym przypadku określony jako „P”.

kontroli skutkowałoby wyłączeniem z bieżącej pracy pracowników merytorycznych (specjalistów), co mogłoby doprowadzić do powstania znacznych przeterminowań w prowadzonych postępowaniach odwoławczych⁷¹.

Kontrola wykazała również, że Wojewoda Małopolski corocznie występował do Małopolskiego WINB z pisemną prośbą o przesłanie planu kontroli na dany rok celem uzgodnienia planów kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast Plany kontroli zewnętrznych MUW nie były przekazywane do Małopolskiego WINB celem uzgodnienia⁷², co uznano za uchybienie.

W latach 2017-2019 jednostka kontrolowana zaplanowała i przeprowadziła łącznie 5 organów administracji architektoniczno-budowlanej, w tym:

- 2 kontrole w 2017 r., tj. 100% planu,
- 1 kontrolę w 2018 r., tj. 100% planu,
- 2 kontrole w 2019 r., tj. 100% planu.

Mając na uwadze liczbę organów stopnia powiatowego⁷³, w stosunku do których jednostce kontrolowanej przysługują uprawnienia kontrolne i liczbę organów przewidzianych do kontroli w planie na dany rok i skontrolowanych, należy uznać, że działania jednostki kontrolowanej w tym obszarze są mało efektywne. Stanowi to nieprawidłowość. Jej skutkiem jest ograniczona możliwość podejmowania działań prewencyjnych w stosunku do jednostek stopnia powiatowego.

Wszystkie przeprowadzone kontrole były kontrolami problemowymi. Swoim zakresem mieściły się w zakresie kontroli określonym w planach kontroli. Jednostka kontrolowana nie prowadziła kontroli doraźnych. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że *nie przeprowadzono kontroli doraźnych z uwagi na braki kadrowe, zmniejszenie się ilości pracowników Oddziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej II Instancji, poprzez nieprzewidziane dłuższe nieobecności pracowników, a także zwiększenie się liczby spraw z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej⁷⁴.*

Czynności kontrolne w siedzibie jednostki kontrolowanej przeprowadzane były od 5 do 10 dni. Termin sporządzenia wystąpienia pokontrolnego wynosił od 85 do 181 dni od dnia zakończenia czynności kontrolnych.

W okresie objętym kontrolą jednostka kontrolowana nie prowadziła kontroli wspólnych z innymi jednostkami, którym przysługują uprawnienia kontrolne w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego.

W celu sprawdzenia stosowania przepisów u.k.a.r.⁷⁵ i Standardów⁷⁶ analizie poddano wszystkie 5 kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej⁷⁷.

Kontrole prowadzone były w trybie zwykłym. Poprzedzało je każdorazowo opracowanie programu kontroli, który zatwierdzała Zastępca Dyrektora WI. W programach kontroli wskazywano co do zasady: jednostkę kontrolowaną, zakres kontroli, tj. przedmiot i okres objęty kontrolą, zagadnienia wymagające oceny, termin

⁷¹Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

⁷²Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

⁷³22 organy.

⁷⁴Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

⁷⁵Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.; Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

⁷⁶Standardy kontroli w administracji rządowej zatwierdzone z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 10 lutego 2012 r. i 31 sierpnia 2017 r.

⁷⁷Sprawy znak: WI-I.431.1.1.2017, WI-III.431.2.2017, WI-I.431.1.2.2018, WI-I.431.1.1.2018, WI-I.431.3.2019.

kontroli, dowody niezbędne do dokonania ustaleń, zasady doboru próby do kontroli oraz dobór kontrolerów. Niemniej, kontrola wykazała następujące uchybienia:

- w 1 sprawie⁷⁸, w części zatytułowanej *założenia organizacyjne* podano inną jednostkę kontrolowaną. Według wyjaśnień była to pomyłka pisarska⁷⁹,
- w żadnej sprawie nie zawarto terminów sporządzenia dokumentów pokontrolnych. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że *w programie kontroli w pkt 9 są założenia organizacyjne, w których są wymienione poszczególne etapy postępowania kontrolnego. Ustawa o kontroli w administracji rządowej i Regulamin kontroli zewnętrznych MUW posiadają pkt pn. „harmonogram kontroli”, nie jest natomiast napisane, że poszczególne czynności kontrolne mają być określone konkretnymi terminami*⁸⁰,
- w żadnej sprawie program kontroli nie zawierał mierników umożliwiających odniesienie ustaleń kontroli do oceny jednostki kontrolowanej. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że (...) *taki zakres kontroli nie wymaga opracowania kryteriów i mierników kontroli*,
- w każdym programie kontroli niewłaściwie określano podmiot kontrolowany, wskazując nie organ jakim jest starosta, a jednostkę pomocniczą, tj. starostwo,
- określając stan prawny w programie kontroli, ograniczano się do wymieniania aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli, nie zawarto analizy stanu prawnego. Jako przyczynę podano prostą tematykę kontroli⁸¹.

W każdej z kontroli zespół kontrolerów składał się z dwóch osób. Według udzielonych wyjaśnień⁸² *odrębnego pisma ustalającego Zespół Kontrolujący nie ma. Skład Zespołu kontrolnego został podany w Programie kontroli w pkt 9, w którym jest podane, kto jest przewodniczącym, a kto jest członkiem zespołu*. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na powołaniu zespołu kontrolerów w dokumencie zatwierdzanym przez kierownika komórki do spraw kontroli⁸³. Ponadto żadna z osób pełniących funkcję kierownika komórki do spraw kontroli, a która zatwierdzała program kontroli, nie legitymowała się pisemnym upoważnieniem do dokonywania w imieniu kierownika jednostki kontrolowanej czynności związanych z powołaniem zespołu kontrolerów. Mając na uwadze, że kierownik jednostki kontrolowanej nie kwestionował dokonanych czynności nieprawidłowość nie wywołała negatywnego skutku.

Każdy z kontrolerów legitymował się pisemnym, imiennym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, wydanym przez osobę działającą z upoważnienia kierownika jednostki kontrolującej. Upoważnienia zawierały elementy⁸⁴ przewidziane w u.k.a.r.

Przed rozpoczęciem kontroli w siedzibie jednostki kontrolowanej każdy z kontrolerów składał pisemne oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli. Z oświadczeniami każdorazowo zapoznawał się Zastępca Dyrektora WI.

⁷⁸Sprawa znak: WI-I.431.1.1.2017.

⁷⁹Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

⁸⁰Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

⁸¹Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

⁸²Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora WI z 17 grudnia 2019 r.

⁸³Kierownik jednostki kontrolującej może powołać zespół kontrolerów do przeprowadzenia kontroli – art. 17 u.k.a.r.

⁸⁴Oznaczenie wydającego oraz numer i datę wystawienia, podstawę prawną podjęcia kontroli, imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolera, zakres kontroli, nazwę i adres jednostki kontrolowanej, okres ważności, podpis osoby wydającej upoważnienie.

O planowanej kontroli kierownik jednostki kontrolowanej był każdorazowo zawiadamiany w formie pisemnej przez osobę działającą z upoważnienia Wojewody Małopolskiego. W każdym przypadku w zawiadomieniu podawano przewidywany czas trwania czynności kontrolnych.

Podstawowym środkiem dowodowym wykorzystywanym przez kontrolerów były dokumenty. Mimo że w programie kontroli wskazano na zasadność pobrania do akt kontroli dla celów dowodowych kopii określonych dokumentów to w żadnej skontrolowanej sprawie nie gromadzono dowodów na poparcie dokonanych ustaleń i sformułowanych ocen. Uznano to za uchybienie. Jak poinformowała Zastępca Dyrektora WI, *ponieważ w skontrolowanych sprawach w RWDZ nie było istotnych nieprawidłowości, a tylko drobne uchybienia, w trakcie kontroli nie wykonano kserokopii dokumentów*⁸⁵. Ponadto w żadnej sprawie kontrolerzy nie występowali do kierownika jednostki kontrolowanej o wyjaśnienia. Przyczyną braku takich działań był *brak istotnych nieprawidłowości*⁸⁶.

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli prowadzonych w trybie zwykłym opisywano w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Dokument ten zawierał nazwę i adres jednostki kontrolowanej, imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolerów, datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych oraz zakres kontroli, a także ustalenia. W projektach wystąpień pokontrolnych określano, czy indywidualna ocena dokonanych ustaleń miała charakter nieprawidłowości⁸⁷ czy uchybienia⁸⁸, w sytuacji gdy stan faktyczny odbiegał od stanu wymaganego lub oczekiwanego. W 1⁸⁹ sprawie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku zawarcia w projekcie wystąpienia pokontrolnego i wystąpieniu pokontrolnym przyczyn oraz skutków stwierdzonych nieprawidłowości. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że *w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz w wystąpieniu pokontrolnym zawarte są tylko stwierdzone błędy we wpisach do RWDZ. W wystąpieniu pokontrolnym są zawarte zalecenia do wyeliminowania przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości*⁹⁰. Skutkiem nieprawidłowości było nieosiągnięcie celów u.k.a.r.

W 1 sprawie⁹¹ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku pouczenia kierownika jednostki kontrolowanej o prawie do zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń, podczas przekazywania projektu wystąpienia pokontrolnego. Zastępca Dyrektora WI poinformowała⁹², że *w wyniku błędu systemu przy zapisywaniu dokumentu, akapit dotyczący pouczenia został przez pomyłkę usunięty*. Mając na uwadze, że brak pouczenia nie pozbawiał kierownika jednostki kontrolowanej prawa do wniesienia zastrzeżeń, nieprawidłowość nie wywołała negatywnego skutku.

Projekty wystąpień pokontrolnych podpisywane były przez kontrolerów oraz kierownika komórki do spraw kontroli.

W ramach żadnej z kontroli kierownik jednostki kontrolowanej nie zgłosił zastrzeżeń do przekazanego projektu wystąpienia pokontrolnego.

Jeśli ustalenia i oceny sformułowane na ich podstawie dawały do tego podstawy wystąpienia pokontrolne zawierały zalecenia pokontrolne. Jednocześnie

⁸⁵Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

⁸⁶Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

⁸⁷Pkt IV.2.12. Standardów.

⁸⁸Pkt IV.2.13. Standardów.

⁸⁹Sprawa znak: WI-I.431.1.1.2018

⁹⁰Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

⁹¹Sprawa znak: WI-III.431.2.2017.

⁹²Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

w dokumentach tych wskazywano termin, w jakim kierownik jednostki kontrolowanej powinien złożyć informację o wykonaniu zaleceń.

Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła⁹³, że w związku z wynikami przeprowadzonych kontroli Wojewoda Małopolski nie wszczynał postępowań administracyjnych z urzędu.

Akta wszystkich kontroli prowadzone były w formie elektronicznej. Zastępca Dyrektora WI wyjaśniła, że *w EZD kontrole są teczką elektroniczną i nie wymagają prowadzenia dokumentacji papierowej*⁹⁴.

Mimo że w każdej z poddanych ocenie kontroli stwierdzono co najmniej jedną nieprawidłowość lub uchybienie, to jednak nie miały one zasadniczego wpływu na prawidłowość dokonywanych czynności w toku postępowania kontrolnego. Ponadto jednostka kontrolowana podjęła działalność w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego. Dokonane ustalenia dają zatem podstawy do uznania, że zalecenie pokontrolne zostało przyjęte do realizacji i wdrożone.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

- 1) Wzywanie do uzupełnienia braków zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych jedynie w zakresie wynikającym z przepisów prawa oraz z zachowaniem prawnie przypisanej formy.
- 2) Bezzwłoczne załatwianie żądania w sprawie wydania zaświadczenia związanego ze zgłoszeniem budowy lub wykonywania innych robót budowlanych.
- 3) Podejmowanie działań celem potwierdzenia informacji przekazanej przez inwestora o wykonaniu obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowego obiektu budowlanego wybudowanego na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia.
- 4) Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowego przejścia kat. E w ciągu stacji [...] wynikającego ze skutecznie przyjętego zgłoszenia.
- 5) Stosowanie zasady pisemności:
 - dokonując analizy ryzyk na potrzeby opracowywania propozycji do planów kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej przekazywanych do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za sporządzenie planu kontroli,
 - poprzez sporządzanie pisemnych uzasadnień do planu kontroli uwzględniających analizę ryzyk w zakresie potrzeby uwzględnienia w planie kontroli rezerwy czasowej na prowadzenie kontroli nieprzewidzianych planem.
- 6) Uzgadnianie w miarę potrzeby z Małopolskim WINB własnych planów kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej.
- 7) Przeprowadzenie wnikliwej analizy ryzyk zewnętrznych i wewnętrznych pod kątem wzmocnienia efektywności działalności kontrolnej wobec organów stopnia

⁹³Wyjaśnienia z 19 listopada 2019 r.

⁹⁴Wyjaśnienia z 17 grudnia 2019 r.

powiatowego poprzez zwiększenie liczby planowanych i przeprowadzanych kontroli organów stopnia powiatowego.

8) Zawieranie w programie kontroli:

- mierników umożliwiających odniesienie ustaleń kontroli do oceny jednostki kontrolowanej,
- obok terminu rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, co najmniej terminu na sporządzenie dokumentów pokontrolnych,
- analizy stanu prawnego obszaru objętego kontrolą,
- właściwego nazewnictwa jednostki przewidzianej do kontroli.

9) Powoływanie zespołu kontrolerów przez kierownika jednostki kontrolowanej lub osobę działającą z jego upoważnienia.

10) Gromadzenie w aktach kontroli dowodów zgromadzonych w toku kontroli na poparcie dokonanych ustaleń i sformułowanych ocen.

11) Każdorazowe zawieranie w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz w wystąpieniu pokontrolnym przyczyn oraz skutków stwierdzonych nieprawidłowości.

12) Każdorazowe pouczanie kierownika jednostki kontrolowanej o prawie do zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w ramach przekazywania projektu wystąpienia pokontrolnego.

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

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

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Kierownik jednostki kontrolowanej nie skorzystał z uprawnienia zgłoszenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. W związku z powyższym wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego, w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z upoważnienia
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO
ZASTĘPCA GŁÓWNEGO INSPEKTORA
NADZORU BUDOWLANEGO

Krzysztof Piątek

(dokument podpisany elektronicznie)

Podstawa prawna:

- art. 88a ust. 1 pkt 2 oraz art. 84b ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.),
- art. 6 ust. 3 pkt 1, art. 46, art. 47 oraz art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymuje:

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