



Warszawa, 27 lutego 2020 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.2.2019

**Pan
Andrzej Macałka
Małopolski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego**

**Wystąpienie pokontrolne
sporządzone w wyniku kontroli problemowej
Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego**

W dniach od 20 do 31 maja 2019 r. zespół kontrolerów w składzie: Agnieszka Budna – starszy specjalista (kierownik zespołu), Amanda Astran-Okońska – starszy inspektor (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził w trybie zwykłym kontrolę problemową Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego². Zakresem kontroli objęto działalność jednostki kontrolowanej dotyczącą planowania i realizacji kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej³ i nadzoru budowlanego⁴ stopnia powiatowego, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli, a także działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań w ww. okresie.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Pan Andrzej Macałka powołany na stanowisko przez Wojewodę Małopolskiego z dniem 8 grudnia 2017 r.⁵ Poprzednio stanowisko to zajmował Pan Janusz Żbik⁶. MWINB swoje zadania wykonuje przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie⁷. W świetle zapisów zawartych w regulaminie organizacyjnym Inspektoratu⁸ zadania MWINB w zakresie kontroli organów aab i nb wykonuje Zespół ds. Kontroli Organów Administracji i Nadzoru Budowlanego⁹. Ponadto ZKO koordynuje wykonywanie zadań w zakresie kontroli i inspekcji zewnętrznej¹⁰.

Za przygotowanie planów kontroli odpowiadał kierownik ZKO¹¹. Od 16 kwietnia 2018 r. MWINB powierzył czasowe pełnienie obowiązków kierownika ZKO Pani

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Łobzowskiej 67, 30-038 Kraków, zwanego dalej MWINB.

³ Zwanych dalej aab.

⁴ Zwanych dalej nb.

⁵ Akt powołania z dnia 7 grudnia 2017 r., znak: WL-II.0040.5.2017.

⁶ Od dnia 20 marca 2003 r. Według udzielonych wyjaśnień, w okresie od 1 maja 2011 r. do 31 marca 2015 r. Zastępca MWINB p. Artur Kania był p.o. MWINB.

⁷ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 554/11 Wojewody Małopolskiego z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie, zwanego dalej Regulaminem.

⁹ Zwany dalej ZKO.

¹⁰ § 34 pkt 2 Regulaminu.

¹¹ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 21 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

Małgorzacie Wiktor. Wcześniej, do 31 marca 2018 r. kierownikiem ZKO była Pani Anna Tarczyńska-Gałaś¹².

W kontrolowanym okresie w ZKO, wraz z kierownikiem, zatrudnione były 2 osoby (2 etaty), z czego w odniesieniu do jednego z pracowników miała miejsce długotrwała, usprawiedliwiona nieobecność¹³.

Jak wynika z pism dotyczących czasowego powierzenia pełnienia obowiązków kierownika ZKO Pani Małgorzacie Wiktor¹⁴, do jej obowiązków należało m.in. nadzorowanie i kierowanie pracami ZKO w sposób zapewniający skuteczne realizowanie zadań w zakresie:

- kontroli działania starostów, jako organów aab, w tym badanie prawidłowości postępowania administracyjnego przed tymi organami i badanie prawidłowości wydawanych w jego toku decyzji i postanowień,
- kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie prawidłowości postępowania administracyjnego prowadzonego przez te organy oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień, prawidłowości załatwiania skarg i wniosków oraz terminowości załatwiania spraw.

Działalność szkoleniowa dotycząca pracowników wykonujących zadania objęte kontrolą realizowana była m.in. poprzez udział w szkoleniach *specjalistycznych organizowanych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego*, bądź szkoleniach zewnętrznych (np. „*Metodyka kontroli w administracji rządowej*”, czy „*Kodeks postępowania administracyjnego – warsztaty praktyczne*”)¹⁵.

W ramach realizacji funkcji nadzoru i kontroli nad pracownikami realizującymi zadania objęte kontrolą p.o. kierownika ZKO wyjaśniła, że (...) *pracownicy (...) podlegają rutynowym czynnościom kontrolnym wynikającym z regulaminu pracy (m.in. kontrola czasu pracy, rozliczanie delegacji), a sposób sprawowania działań kontrolnych dokonywany jest przy okresowej weryfikacji treści sporządzanych wystąpień pokontrolnych. Dodatkowo należy również wskazać, że w tut. urzędzie system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej EZD) umożliwia doraźną kontrolę i nadzór względem poszczególnych pracowników i prowadzonych przez tego pracownika sprawami, co jest sukcesywnie realizowane. Zarządzeniem z dnia 25 września 2014 r. (...) wprowadzono zasadę bieżącego utrwalania w systemie EZD (...) czynności faktycznych podejmowanych w tradycyjnie prowadzonych sprawach*¹⁶.

I. Ocena ogólna

Pozytywnie ocenia się działania jednostki kontrolowanej w zakresie planowania i realizacji kontroli organów aab i nb stopnia powiatowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień

Jednostka kontrolowana realizowała obowiązki związane z kontrolą organów aab i nb stopnia powiatowego z terenu województwa małopolskiego. Działalność kontrolną prowadziła na podstawie okresowych planów kontroli. Mimo ograniczonej obsady

¹² „Struktura zatrudnienia w okresie 1.01.2017–20.05.2019” przekazana 27 maja 2019 r.

¹³ „Struktura zatrudnienia w okresie 1.01.2017–20.05.2019” przekazana 27 maja 2019 r.

¹⁴ Pismo z 13 kwietnia 2018 r. oraz pismo z 3 stycznia 2019 r., znak: KDR.2111.9.2018.AKUS.

¹⁵ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r., znak: ZKO.16.10.1.2019.MWIK.

¹⁶ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r., znak: ZKO.16.10.1.2019.MWIK.

kadrowej systematycznie dążyła do wykonania zaplanowanych kontroli. Stwierdzono jednak uchybienia, które wystąpiły w ramach planowania działalności kontrolnej.

Odnosząc się 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 pojedynczych nieprawidłowości na różnych etapach postępowania kontrolnego, co do zasady, nie wpływały one zasadniczo na prawidłowość podejmowanych działań. Jednakże w ramach przeprowadzonego przez jednostkę kontrolowaną cyklu 22 kontroli stwierdzono, że nie zostały zastosowane procedury związane ze sporządzeniem programu kontroli oraz formą dokumentów pokontrolnych. W konsekwencji wystąpiły nieprawidłowości mające istotny wpływ na tok postępowania kontrolnego.

II. Oceny częściowe

1. Pozytywnie ocenia się działania MWINB w zakresie planowania działalności kontrolnej, pomimo stwierdzonych uchybień

W okresie objętym kontrolą w jednostce kontrolowanej nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące sporządzania planów kontroli¹⁷.

MWINB prowadził swoją działalność kontrolną na podstawie okresowych (rocznych) planów kontroli. Były one sporządzane łącznie dla organów aab i nb. Za przygotowanie planu kontroli odpowiadał kierownik ZKO¹⁸ lub p.o. kierownika ZKO¹⁹. Tak przygotowany plan akceptowany był przez MWINB²⁰, bądź działającego z jego upoważnienia, Zastępcę MWINB²¹. Zgodnie z wyjaśnieniami²² *plany są każdorazowo przygotowywane pod koniec każdego roku kalendarzowego, gdyż stosownie do treści art. 85 ustawy Prawo budowlane, przesyłane są do Wojewody Małopolskiego, celem uzgodnienia (...) na rok następny.*

W okresie objętym kontrolą w ZKO opracowywano (od 2012 r. i corocznie uzupełniane) *do użytku wewnętrznego zbiorcze zestawienie przeprowadzonych kontroli obejmujące informacje dotyczące wyników poszczególnych kontroli. Dodatkowo do planów kontroli na poszczególne lata przygotowywane jest w formie załącznika zestawienie, z którego wynika, kiedy przeprowadzane były ostatnie kontrole organów stopnia powiatowego. To zestawienie wraz z planem kontroli przedkładane jest Małopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego do akceptacji. Oba zestawienia wykorzystywane są do przygotowywania planów kontroli na kolejne lata*²³.

Opracowanie planów kontroli było poprzedzone sporządzeniem dokumentu wskazującego na identyfikację ryzyk. Zawierał on m.in. wyniki analizy ryzyka, w tym opis czynników ryzyka. Analiza ta była przedstawiona w ujęciu przedmiotowym, odnoszącym się do obszarów, które następnie ujęto w planie kontroli.

¹⁷ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 21 maja 2019 r., znak: ZKO.16.10.1.2019.MWIK.

¹⁸ Plan kontroli na rok 2018 i 2017.

¹⁹ Plan kontroli na rok 2019.

²⁰ Plan kontroli na rok 2019.

²¹ Plan kontroli na rok 2018 i 2017.

²² Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 21 maja 2019 r., znak: ZKO.16.10.1.2019.MWIK.

²³ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r., znak: ZKO.16.10.1.2019.MWIK.

Według wyjaśnień²⁴ w celu sporządzenia planu kontroli na dany rok definiowane są obszary działania organów aab oraz nb wynikające z Prawa budowlanego oraz obowiązki wynikające z przepisów k.p.a. Następnie w tych obszarach dokonuje się analizy ryzyka. Obszary, w których to ryzyko oszacowane pozostało jako najwyższe, są typowane do kontroli problemowych. Natomiast typując organy do kontroli (...) uwzględnia się przede wszystkim wyniki wcześniejszych kontroli i okres, w którym te kontrole były prowadzone w poszczególnych organach. Brane są pod uwagę wpływające do organu skargi oraz wnioski dotyczące działań poszczególnych organów, informacje pozyskane z innych wydziałów, jak też ogólnodostępne informacje (prasa, internet) dotyczące, czy to jednostek, czy ogólnych problemów występujących w postępowaniach przed organami aab i nb. (...) Dobór organów (...) do kontroli (...) następuje według kolejności z (...) alfabetycznej listy organów aab i organów nb (...) na terenie województwa małopolskiego. Cykl kontroli obejmuje całą listę, a po wyczerpaniu cyklu (listy), cykl kontroli rozpoczyna się od nowa (...). Na przestrzeni ostatnich lat kontrole poszczególnych organów odbywają się mniej więcej raz na 4 lata. Dodatkowo w razie konieczności realizowane są kontrole doraźne, które nie wpływają na ustalony cykl kontroli problemowych.

Przyjęta metodyka typowania jednostek do kontroli jedynie w oparciu o zasadę czasu, w jakim odbyły się poprzednie kontrole, bez wnikliwej analizy ryzyk w zakresie podmiotowym stanowi uchybienie.

Od 1999 r., tj. od wejścia w życie przepisów o utworzeniu wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, MWINB kilkakrotnie skontrolował wszystkie organy aab i nb stopnia powiatowego w województwie małopolskim.

Plany kontroli określały nazwę jednostek wytypowanych do kontroli, rodzaj kontroli²⁵, przedmiot kontroli²⁶, termin kontroli²⁷. Plany kontroli uwzględniały przeprowadzenie

²⁴ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 21 maja 2019 r., 23 maja 2019 r., znak: ZKO.16.10.1.2019.MWIK.

²⁵ Kontrole problemowe lub doraźne.

²⁶ Plan kontroli na 2019 r. przewidywał kontrole działania organów aab I instancji w zakresie pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych, a także pozwoleń i zgłoszeń przebudowy, zmiany sposobu użytkowania lub zamiaru wykonania robót budowlanych oraz nb I instancji w zakresie realizacji budynków mieszkalnych oraz budynków zamieszkania zbiorowego i podejmowanych działań po stwierdzeniu naruszenia prawa, podejmowanych działań po informacji o stanie zagrożenia bezpieczeństwa użytkowanego obiektu budowlanego (postępowania administracyjne i egzekucja obowiązków) oraz podejmowanych działań w związku z wpływającymi skargami (postępowania wyjaśniające, kwalifikowanie skarg i sposób załatwienia).

Plan kontroli na 2018 r. przewidywał kontrole działania organów aab I instancji w zakresie pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych, a także pozwoleń i zgłoszeń przebudowy lub zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych oraz nb I instancji w zakresie realizacji budynków mieszkalnych oraz budynków zamieszkania zbiorowego i podejmowanych działań po stwierdzeniu naruszenia prawa, podejmowanych działań po informacji o stanie zagrożenia bezpieczeństwa użytkowanego obiektu budowlanego (postępowania administracyjne i egzekucja obowiązków), podejmowanych działań w związku z wpływającymi skargami (postępowania wyjaśniające, kwalifikowanie skarg i sposób załatwienia) oraz terminowości działań, a także załatwiania skarg.

Plan kontroli na 2017 r. przewidywał kontrole działania organów aab I instancji w zakresie pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych, a także zgłoszeń zamiaru budowy obiektów budowlanych lub wykonania robót budowlanych oraz nb I instancji w zakresie realizacji budynków mieszkalnych i podejmowanych działań po stwierdzeniu naruszenia prawa, podejmowanych działań po informacji o stanie zagrożenia bezpieczeństwa użytkowanego obiektu budowlanego (postępowania administracyjne i egzekucja obowiązków), podejmowanych działań w związku z wpływającymi skargami (postępowania wyjaśniające, kwalifikowanie skarg i sposób załatwienia).

²⁷ Określany jako miesiąc, w jakim planowano przeprowadzenie kontroli.

ewentualnych kontroli doraźnych²⁸, jednak bez wskazywania jaka rezerwa czasowa została na nie przeznaczona, co uznano za uchybienie.

Zmiany w planach były dokonywane w formie aneksów, w których wskazywano zakres i przyczyny zmian. Procedura ich zatwierdzania była taka sama, jak w przypadku planów kontroli.

W okresie objętym kontrolą sporządzano 3 aneksy do planów kontroli (2 do planu kontroli na 2018 r., 1 do planu kontroli na 2019 r.). W omawianym zakresie stwierdzono uchybienie polegające na braku sporządzenia aneksu do planu kontroli na rok 2018, w którym wyłączono z planu kontrolę PINB w Miechowie. Według wyjaśnień²⁹ *nie sporządzono aneksu do planu kontroli na 2018 r., w którym wyłączono z tego planu kontrolę PINB w Miechowie. Kontrola PINB w Miechowie miała zostać wykonana pod koniec 2018 r. Niestety z powodu niedostatecznej liczby etatów w zespole kontrolnym nie wykonano kontroli PINB w Miechowie w zaplanowanym terminie. Wobec powyższego zdecydowano o włączeniu tej kontroli w plan kontroli na 2019 r. Informację o tej decyzji zawarto w formie aneksu do planu kontroli na 2019 r. Należy zaznaczyć, że w dacie, w której był sporządzany zarówno aneks do planu kontroli na 2018 r., jak również plan kontroli na 2019 r., nie zachodziły podstawy do przyjęcia, że plan kontroli na 2018 r. nie zostanie w całości (przy uwzględnieniu aneksu z 29.10.2018 r.) zrealizowany zgodnie z pierwotnym założeniem.*

Aneks do planu kontroli na rok 2019³⁰ uwzględniał przeprowadzenie kontroli problemowej PINB w Miechowie, która nie została zrealizowana pomimo uwzględnienia w planie kontroli na rok 2018. Natomiast aneksy do planu kontroli na 2018 r.³¹ uwzględniały zmniejszenie liczby przewidzianych kontroli na dany rok ze względu na zmiany organizacyjne i kadrowe. Według wyjaśnień³² *zmiany organizacyjno-kadrowe, na które powołano się w aneksie z 29.10.2018 r. do Planu Kontroli na 2018 r. polegały na fluktuacji kadr w tut. urzędzie (...) W marcu 2018 r. dotychczasowy kierownik ZKO odszedł na emeryturę. W czasie poprzedzającym, tj. od 30.01. do 12.02 oraz od 22.03 do 31.03 był na urlopie wypoczynkowym. Drugi Pracownik ZKO w styczniu 2018 r. był nieobecny przez 7 dni roboczych, a od 02.02.2018 do chwili obecnej ma długotrwałą usprawiedliwioną nieobecność. W lutym 2018 r. odbył się nabór na kierownika ZKO, który nie przyniósł rozstrzygnięcia, wówczas podjęto decyzję o przeniesieniu pracownika z Wydziału Orzecznictwa Budowlanego do ZKO i powierzeniu mu czasowych obowiązków kierownika ZKO. Obecnie p.o. kierownika jest jedynym pracownikiem Zespołu ZKO. Z uwagi na znaczną liczbę zaplanowanych kontroli przez poprzedniego kierownika ZKO i niemożność zrealizowania całego planu w 2018 r. przez nowego pracownika ZKO, podjęto decyzję o wyłączeniu z planu kontroli na 2018 r. 6 organów stopnia powiatowego. Wszystkie te organy uwzględnione zostały w planie kontroli na 2019 r.*

Ww. aneksy nie przewidywały zmiany zakresów kontroli.

²⁸ Jako kontrole wynikające z potrzeb prowadzonych przez MWINB postępowań administracyjnych lub wyjaśniających i kontrole tematyczne wynikające ze współpracy z innymi organami administracji publicznej: GUNB, NIK.

²⁹ Wyjaśnienia kierownika ZKO z 27 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

³⁰ Aneks z 17 maja 2019 r.

³¹ Aneks z 15 lutego 2018 r. i z 29 października 2018 r.

³² Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 27 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

Plany kontroli były uzgadniane z Wojewodą Małopolskim.³³ Natomiast zatwierdzone plany kontroli były przekazywane do Wojewody Małopolskiego. Stwierdzono jednak uchybienie, polegające na braku uzgadniania z Wojewodą Małopolskim aneksów do ww. planów kontroli. Dodatkowo p.o. kierownika ZKO wyjaśniła, że oba aneksy nie były przesłane do Wojewody Małopolskiego. Plan kontroli na 2019 r. przesłany do Wojewody Małopolskiego w swojej treści wyjaśniał okoliczności ponownego uwzględnienia poszczególnych organów do kontroli na 2019 r. Wobec powyższego za zbędne uznano wysyłanie aneksu z dnia 29 października 2018 r. Również za niecelowe uznano wysłanie aneksu z dnia 17 maja 2019 r. do planu kontroli na 2019 r., który dotyczy kontroli organu nb stopnia powiatowego³⁴.

Ogółem, na lata 2017 – 2019 zaplanowano odpowiednio: 12³⁵, 14³⁶ (po zmianie planu – 8) i 10 kontroli³⁷ (po zmianie planu – 11).

2. Pozytywnie ocenia się działania MWINB w zakresie realizacji działalności kontrolnej

W okresie objętym kontrolą jednostka kontrolowana dokonała czynności kontrolnych, w odniesieniu do:

- 15 organów w 2017 r., tj. 125% planu,
- 7 organów w 2018 r., tj. 87,5% planu³⁸,
- 3 organów w 2019 r., tj. 36% planu³⁹.

P.o. kierownika ZKO poinformowała⁴⁰, że w związku z niedostatecznym obłożeniem ZKO zasadnicze wysiłki koncentrowane są na przeprowadzeniu zaplanowanych kontroli, a z uwagi na kompleksowy charakter kontroli, zwłaszcza na kontroli akt spraw pobranych do oceny i ewentualnym pozyskiwaniu wyjaśnień z kontrolowanych organów. Natomiast projekty wystąpień pokontrolnych są obecnie na etapie przygotowywania. Wszechstronny charakter kontroli wobec wskazanych braków kadrowych powoduje, że jedyny pracownik ZKO nie ma faktycznej możliwości ukończenia prowadzonych kontroli w terminie określonym w planie kontroli.

Co do zasady przeprowadzano kontrole problemowe. Kontrole doraźne stanowiły 16% wszystkich kontroli (4 na 25 kontroli). Podejmowano je w związku ze zleceniem GINB, skargą, anonimowym zgłoszeniem przekazanym przez CBA, czy treścią publikacji prasowej⁴¹.

Co do zasady czynności w kontrolowanym organie przeprowadzano w ciągu jednego dnia. Okres od zakończenia czynności kontrolnych w organie do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego lub sprawozdania z kontroli wynosił od 66 do 154 dni.

³³ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 21 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

³⁴ Wyjaśnienia z 27 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

³⁵ Starosta Limanowski, Starosta Bocheński, Starosta Chrzanowski, Prezydent Miasta Tarnowa, Prezydent Miasta Nowego Sącza, Starosta Suski, PINB w Chrzanowie, PINB w Suchej Beskidzkiej, PINB Nowy Sącz – miasto, PINB w Limanowej, PINB w Bochni, PINB Tarnów – miasto.

³⁶ Starosta Krakowski, Starosta Nowosądecki, Starosta Tarnowski, Starosta Dąbrowski, Starosta Gorlicki, Starosta Oświęcimski, PINB dla powiatu krakowskiego ziemskiego, PINB w Nowym Sączu, PINB w Tarnowie, PINB w Oświęcimiu, PINB w Dąbrowie Tarnowskiej, PINB w Nowym Targu, PINB w Gorlicach, PINB w Miechowie.

³⁷ Starosta Tarnowski, Starosta Dąbrowski, Starosta Gorlicki, Starosta Miechowski, Starosta Proszowicki, PINB w Tarnowie (powiat ziemski), PINB w Dąbrowie Tarnowskiej, PINB w Oświęcimiu, PINB w Proszowicach, PINB w Olkuszu.

³⁸ W tym 6 kontroli pozostawało w toku.

³⁹ W tym 3 kontrole pozostawały w toku.

⁴⁰ Wyjaśnienia z 27 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

⁴¹ Tabela nr 2 „Kontrole zrealizowane w okresie 01.01.2017 r. do 20.05.2019 r.”.

Według informacji⁴² udzielonych przez p.o. kierownika ZKO wystąpiły także przypadki kontroli⁴³, w których nie przeprowadzano czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej, a jedynie występowało o przekazanie akt sprawy.

Nie wystąpiły przypadki, w których MWINB podjąłby działania w trybie nadzoru w stosunku do organów nb. Natomiast w ramach jednej kontroli wystąpił do Wojewody Małopolskiego o zbadanie w trybie nadzoru postępowań prowadzonych przez organ aab stopnia powiatowego.⁴⁴

Według udzielonych wyjaśnień⁴⁵ *w poszczególnych latach nie wzywano organu aab do uczestnictwa w kontrolach prowadzonych przez MWINB, ani nie było wspólnych przedsięwzięć kontrolnych z organami aab, gdyż nie było takiej potrzeby.*

3. Negatywnie ocenia się działania MWINB w zakresie stosowania przepisów u.k.a.r.⁴⁶ oraz Standardów⁴⁷

Według wyjaśnień⁴⁸ w jednostce kontrolowanej (...) *wprowadzono program zapewnienia jakości*⁴⁹. Jednak *brak jest samodzielnego dokumentu o nazwie „program zapewnienia jakości”*. Jednocześnie wyjaśniono, że *były dokonywane oceny działalności kontrolnej* oraz że w ocenie jednostki kontrolowanej, określony w Standardach, system kontroli zarządczej i mechanizmy zapewnienia jakości wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Na dowód przedstawiono *Formularz realizacji monitorowania systemu kontroli zarządczej* oraz *Kwestionariusz funkcjonowania systemu kontroli zarządczej* dotyczące ZKO. Dodatkowo kierownik komórki do spraw kontroli wyjaśnił⁵⁰, że *z uwagi na minimalną, faktyczną liczebność zespołu kontrolującego (1 lub 2 osoby) zapewnienie jakości w zespole ciąży bezpośrednio na kierowniku, który z uwagi na czynny udział w prowadzeniu każdej kontroli ma bezpośredni wpływ na zapewnienie wymogów związanych z należytym poziomem jakości, o których mowa w standardach (...). Nadto (...) zapewnienie jakości (obejmujące wszystkie aspekty działalności komórki do spraw kontroli) następuje w ramach kontroli zarządczej.*

Analiza przedstawionych dokumentów wskazuje, że sformalizowana ocena dotyczy przede wszystkim kontroli zarządczej. Mimo, że zawiera ona elementy oceny zgodności działalności komórki do spraw kontroli z przepisami u.k.a.r. i Standardami, to sprowadzają się one głównie do zasobów osobowych. Nie obejmuje ona jednak procedur przewidzianych przepisami o kontroli w administracji rządowej. Brak działań w tym zakresie stanowi uchybienie, podobnie jak brak zachowania zasady pisemności przy opracowaniu programu zapewnienia jakości.

⁴² Wyjaśnienia z 21 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

⁴³ Kontrole doraźne PINB w Krakowie – Powiat Grodzki oraz PINB w Zakopanem.

⁴⁴ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r.

⁴⁵ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 21 września 2018 r.

⁴⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm).

⁴⁷ Standardy kontroli w administracji rządowej z 10 lutego 2012 r. oraz z 31 sierpnia 2017 r.

⁴⁸ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 30 maja 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁴⁹ Kierownik komórki do spraw kontroli opracowuje i realizuje program zapewnienia jakości, mający na celu umożliwienie oceny zgodności działalności tej komórki z ustawą o kontroli w administracji rządowej i standardami wydanymi na jej podstawie – ppkt III.3.4. Standardów.

⁵⁰ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

W jednostce kontrolowanej obowiązywało Zarządzenie MWINB⁵¹ w sprawie kryteriów ustalania ocen organów dokonywanych na podstawie u.k.a.r. Zarządzenie to określało skalę oraz zasady dokonywania ocen częściowych oraz oceny ogólnej, a także definicje nieprawidłowości⁵² i uchybień⁵³ w sposób odmienny od zapisów zawartych w Standardach.

W celu sprawdzenia stosowania przepisów u.k.a.r. i Standardów analizie poddano 4 kontrole prowadzone w trybie zwykłym oraz 1 kontrolę prowadzoną trybie uproszczonym⁵⁴ (3 kontrole organów aab⁵⁵ i 2 kontrole organów nb⁵⁶).

Kontrole prowadzone w trybie zwykłym poprzedzało opracowanie programu kontroli, który był zatwierdzany przez kierownika ZKO.

W programach kontroli wskazywano jednostkę kontrolowaną, zakres kontroli, tj. przedmiot i okres objęty kontrolą, zagadnienia wymagające oceny, termin kontroli, stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli oraz wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli, a także organizację i harmonogram przeprowadzenia kontroli.

Niezależnie od powyższego stwierdzono uchybienia. Żaden z programów kontroli nie zawierał analizy przedkontrolnej, obejmującej wyniki wcześniejszych kontroli, skargi i wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru oraz istotnych ze względu na cel kontroli czynników ryzyka. Według wyjaśnień⁵⁷ *przedmiotowe kontrole były ujęte w planach kontroli, odpowiednio w roku 2017, 2018 i 2019. Wyniki wcześniejszych kontroli, skargi i wnioski dotyczące kontrolowanej jednostki, obszar oraz czynniki ryzyka są analizowane przy planowaniu i na tym etapie stanowią jeden z elementów pozwalających na określenie jednostek przewidzianych do planowanej kontroli. Ze względu na poddane we wstępie okoliczności czynności te na etapie sporządzania programu kontroli nie są ponawiane.* Ustalenia dokonane w punkcie 1 niniejszego dokumentu wskazują, że nie dokonywano szczegółowej analizy we wskazanym zakresie w odniesieniu jednostki wytypowanej do kontroli, na etapie opracowywania okresowego planu kontroli.

Ponadto w 3 programach kontroli⁵⁸ stwierdzono uchybienie polegające na ogólnikowym określeniu zagadnień wymagających oceny, a w 1⁵⁹ na odstępianiu od analizy stanu prawnego poprzestając na zacytowaniu przepisów prawa. W tej samej sprawie⁶⁰ stwierdzono inne uchybienie polegające na braku określenia zasad doboru próby do kontroli. W tym przypadku wyjaśniono⁶¹, że *standardowo w toku kontroli w oparciu o okazywane rejestry sprawy do objęcia kontrolą są typowane metodą*

⁵¹ Nr 30/2012 z 19 listopada 2012 r., znak: WNA.110.30.2012.AKAN zmienione zarządzeniem Nr 16/2013 z 12 czerwca 2013 r., znak: WNA.110.16.2013.ATARC.

⁵² „Nieprawidłowościami” są takie naruszenia procedury, które mogą mieć wpływ na trwałość zapadłych rozstrzygnięć i mogą wpływać w sposób negatywny na wizerunek organu oraz w sposób istotny mogą mieć wpływ na realizację należnych wpływów do budżetu Państwa.

⁵³ „Uchybieniami” są takie naruszenia procedury, które nie mają wpływu na trwałość zapadłych rozstrzygnięć i nie wpływają w sposób negatywny na wizerunek organu oraz w sposób istotny nie wpływają na realizację należnych wpływów do budżetu Państwa.

⁵⁴ ZKO.7731.3.2017.

⁵⁵ ZKO.7730.1.2018, ZKO.7730.6.2017, ZKO.7730.1.2019.

⁵⁶ ZKO.7731.2.2017, ZKO.7731.3.2017.

⁵⁷ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁵⁸ ZKO.7730.1.2018, ZKO.7730.6.2017, ZKO.7730.1.2019.

⁵⁹ ZKO.7731.2.2017.

⁶⁰ ZKO.7731.2.2017.

⁶¹ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

losową, najczęściej tzw. na chybił trafił. Brak odniesienia się w programie kontroli do zasad doboru próby wskazuje, że kontrolerzy przyjęli ww. metodę standardową.

W 2 programach kontroli⁶² stwierdzono brak wskazania mierników umożliwiających odniesienie ustaleń kontroli do oceny jednostki kontrolowanej. Według wyjaśnień⁶³ (...) *charakter i zakres kontroli pozwalał na wskazanie standardowo zastosowanych mierników na etapie sporządzania projektu wystąpienia pokontrolnego.*

W kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym nie sporządzano dokumentu zawierającego minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli⁶⁴, co należy uznać za uchybienie.

Spośród 5 spraw poddanych kontroli, w 4 przypadkach zespół kontrolerów składał się z dwóch osób, a w 1 kontroli⁶⁵ została przeprowadzona jednoosobowo. Według wyjaśnień⁶⁶ (...) *ze względu na nieobecność jednego z pracowników ZKO czynności formalne przeprowadzał samodzielnie i jednoosobowo kierownik ZKO, który uzyskał możliwość korzystania, w miarę potrzeby, z pomocowych opinii radców prawnych zatrudnionych w Wydziale Obsługi Prawnej.*

W żadnym z analizowanych przypadków zespół kontrolerów nie był powoływany w sposób sformalizowany. Nie wyznaczano również w ten sposób kierownika zespołu, co stanowi uchybienie. Według wyjaśnień⁶⁷ *przewidziany planami zasób kadrowy ZKO, uwzględniający zasoby finansowe i całokształt działań tut. organu wynosi 2 etaty. W konsekwencji kierownik tej dwuosobowej komórki kontrolnej jest równocześnie kontrolerem i kierownikiem zespołu kontrolnego (...) Pełny, tj. dwuosobowy skład kontrolerów utworzył zespół kontrolerów. Przy braku jakichkolwiek alternatyw, z przyczyn oczywistych, za niecelowe i niegospodarne uznano wytwarzanie innych jak upoważnienia do kontroli, dokumentów potwierdzających skład zespołu kontrolnego.*

Każdy z kontrolerów legitymował się pisemnym, imiennym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, wydanym przez kierownika jednostki kontrolującej bądź osobę działającą z jego upoważnienia. Upoważnienia co do zasady zawierały elementy⁶⁸ przewidziane w u.k.a.r.

Niezależnie od powyższego w upoważnieniach do jednej⁶⁹ z kontroli nie zawarto jej zakresu, co uznano za nieprawidłowość. Zastępca MWINB wyjaśnił⁷⁰, że bezzwłocznie zainicjowano przedmiotowe postępowanie kontrolne, jednakże dla zrealizowania celu jej stawianego nie posiadano wystarczającej wiedzy by przed kontrolą wskazać zakres kontroli. Zakres kontroli określono poprzez wskazanie jednostki, celu i tematyki kontroli. Skutkiem nieprawidłowości było przyznanie kontrolerom upoważnienia do nieograniczonego zakresu kontroli, tym bardziej, że jak już wyżej wskazano kontrola ta prowadzona w trybie uproszonym nie była

⁶² ZKO.7731.2.2017, ZKO.7730.1.2018.

⁶³ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁶⁴ Pkt IV.2.2. Standardów.

⁶⁵ ZKO.7730.1.2019.

⁶⁶ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁶⁷ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁶⁸ Oznaczenie 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 oraz podpis wydającego.

⁶⁹ ZKO.7731.3.2017.

⁷⁰ Wyjaśnienia z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

poprzedzona sporządzeniem dokumentu zawierającego minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

Ponadto w podstawie prawnej upoważnień zbędnie powoływano przepis Prawa budowlanego określający zasady i tryb prowadzenia kontroli organów aab i nb⁷¹.

Przed rozpoczęciem kontroli w siedzibie jednostki kontrolowanej każdy z kontrolerów złożył pisemne oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli.

O planowanej kontroli kierownik jednostki kontrolowanej był zawiadamiany w formie pisemnej przez MWINB⁷² bądź przez Zastępcę MWINB działającego z jego upoważnienia⁷³. W 1 przypadku w zawiadomieniu⁷⁴ nie podano przewidywanego czasu trwania czynności kontrolnych, co stanowi uchybienie. Zastępca MWINB wyjaśnił, że⁷⁵ (...) *przy braku wystarczającej wiedzy by przed kontrolą wskazać okres działalności kontrolowanego organu, nie było możliwe wiążące określenie przewidywanego czasu trwania kontroli.*

Należy jednak zaznaczyć, że czynności kontrolne w ww. sprawach w siedzibie jednostki kontrolowanej ograniczały się do jednego dnia (pobranie akt).

Z przedstawionych akt kontroli wynika, że podstawowym środkiem dowodowym wykorzystywanym przez kontrolerów były dokumenty. Ponadto, w każdej sprawie występowało do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienia.

W żadnej ze spraw poddanych kontroli nie stwierdzono udokumentowania doboru próby losowej⁷⁶, co uznano za uchybienie.

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli prowadzonych w trybie zwykłym opisywano w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Dokumenty te zawierały nazwę i adres jednostki kontrolowanej, imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolerów, datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, zakres kontroli, ocenę skontrolowanej działalności ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

W projektach wystąpień pokontrolnych, jak również w sprawozdaniu nie zawsze jednak przedstawiano w sposób jednoznaczny, czy indywidualna ocena dokonanych ustaleń miała charakter nieprawidłowości⁷⁷ czy uchybienia⁷⁸, w sytuacji gdy stan faktyczny odbiegał od stanu wymaganego lub oczekiwanego. Brak precyzyjnych działań w opisanym wyżej zakresie uznano za uchybienie. Zastępca MWINB wyjaśnił⁷⁹, że (...) *tam gdzie zauważono stan odbiegający od normy ale nie dokonano jego kwalifikacji jako uchybienia lub nieprawidłowości, to w ramach przysługującej im suwerenności kontrolerzy wskazali iż ustalony w tym zakresie stan faktyczny nie spełnia definicji ustalonych treścią Zarządzenia MWINB w Krakowie nr 30/2012 (...) zmienionego zarządzeniem nr 16/2013 (...).*

⁷¹ Art. 84b ust. 4 Prawa budowlanego – Kontrolę działalności organów aab i nb przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

⁷² ZKO.7730.1.2018, ZKO.7730.1.2019.

⁷³ ZKO.7731.2.2017, ZKO.7730.6.2017, ZKO.7731.3.2017.

⁷⁴ ZKO.7731.3.2017.

⁷⁵ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁷⁶ Pkt. IV.2.11. Standardów kontroli z 2017 r.

⁷⁷ Ppkt IV.2.12. Standardów.

⁷⁸ Ppkt IV.2.13. Standardów.

⁷⁹ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

Co do zasady projekty wystąpień pokontrolnych były podpisywane przez kontrolerów oraz kierownika komórki do spraw kontroli. W 1 sprawie⁸⁰ projekt podpisał tylko jeden z kontrolerów przeprowadzających kontrolę. Według wyjaśnień⁸¹ *kontrolę przeprowadzało dwóch pracowników WINB, ale na czas sporządzania projektu nadal jeden z kontrolerów pozostaje nieobecny*. W aktach kontroli brak było jednak dokumentu wskazującego na przyczyny takiego działania.

Każdorazowo kierownik jednostki kontrolowanej był pouczany o prawie zgłoszenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. W tym celu wskazywano termin 7 dni roboczych od otrzymania projektu. Pouczenie o możliwości wniesienia zastrzeżeń zawierano w piśmie, przy którym przekazywano kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego.

Spośród spraw objętych kontrolą zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego zgłoszono w 1 sprawie⁸². Zostały one skierowane do MWINB w terminie i podpisane przez uprawnioną osobę. Zastrzeżenia uwzględniono w części, a stanowisko w tej sprawie zostało przekazane kierownikowi jednostki kontrolowanej. W tym przypadku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zamieszczeniu w stanowisku wobec wniesionych zastrzeżeń pouczenia o przysługującym prawie do wniesienia odwołania od odrzuconych zastrzeżeń, w sytuacji gdy taki tryb działania nie został zastosowany. Według wyjaśnień⁸³, *że kierownik ZKO sporządzając pismo zawierające stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń korzystając z opracowanych uniwersalnych szablonów, nie wykreślił istniejącego w szablonie pouczenia. Ten (...) oczywisty (...) błąd korekcyjny nie miał wpływu na dalszy przebieg postępowania kontrolnego*. Mając na uwadze, że kierownik jednostki kontrolowanej nie skorzystał z błędnego pouczenia, nieprawidłowość nie wywołała negatywnych skutków.

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń lub po upływie terminu na ich wniesienia sporządzano wystąpienia pokontrolne. Obejmowały one treść projektów wystąpień pokontrolnych, a w 1 przypadku⁸⁴, sporządzono je na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska uwzględniającego zastrzeżenia w części. Wystąpienia pokontrolne były podpisywane przez MWINB⁸⁵ lub, z jego upoważnienia, przez Zastępcę MWINB⁸⁶.

Kontrolę prowadzoną w trybie uproszczonym zakończono sporządzeniem sprawozdania z kontroli. Zawierało ono opis ustalonego stanu faktycznego oraz ocenę działalności jednostki kontrolowanej. Ponadto zawierało pouczenie o prawie przedstawienia stanowiska przez kierownika jednostki kontrolowanej. Sprawozdanie zostało podpisane przez Zastępcę MWINB, działającego z upoważnienia MWINB.

W analizowanych wystąpieniach pokontrolnych oraz w sprawozdaniu zawierano zalecenia pokontrolne oraz termin, w jakim kierownik jednostki kontrolowanej powinien złożyć informację o wykonaniu zaleceń. Jednakże kierowane zalecenia, co do zasady sprowadzały się do zalecenia przeprowadzenia szkoleń wewnętrznych w określonym zakresie. Takie formułowanie zaleceń stanowi nieprawidłowość, ponieważ przeprowadzenie szkolenia i udział w nim osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości nie jest jednoznaczne z celem, dla którego zalecenie

⁸⁰ ZKO.7730.1.2018.

⁸¹ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁸² ZKO.7731.2.2017.

⁸³ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁸⁴ ZKO.7731.2.2017.

⁸⁵ ZKO.7730.6.2017, ZKO.7730.1.2018.

⁸⁶ ZKO.7731.2.2017.

zostało formułowane. Dodatkowo ustalone w dokumentach pokontrolnych przyczyny nieprawidłowości nie miały związku z brakiem działalności szkoleniowej w jednostkach kontrolowanych.

Niezależnie od powyższego na 4 sprawy, w których sporządzono wystąpienie pokontrolne bądź sprawozdanie, w 3⁸⁷ z nich jednostka kontrolowana poinformowała o wykonaniu zaleceń pokontrolnych w terminie wyznaczonym w tym dokumencie. Natomiast w 1 sprawie⁸⁸ stwierdzono uchybienie polegające na braku udokumentowania monitorowania wykonania zaleceń pokontrolnych. Zgodnie z wyjaśnieniami⁸⁹ *w wystąpieniu pokontrolnym (...) zobowiązano kontrolowany organ do przeprowadzenia szkolenia wewnętrznego dotyczącego przestrzegania procedury w postępowaniach w sprawie pozwolenia na budowę (...) i obowiązek weryfikacji legalności obiektu stanowiącego przedmiot przebudowy. Pozyskano w tym zakresie potwierdzenie telefoniczne i 25 lipca 2018 r. w systemie EZD postępowanie kontrolne oznaczono jako zakończone, jednakże do akt kontroli dotychczas nie wpłynęło pisemne potwierdzenie tego stanu rzeczy. Tym samym postępowanie w systemie EZD w dniu 5 czerwca wznowiono i podjęto formalne czynności zmierzające do pozyskania wymaganego, a brakującego dokumentu formalnego.*

Co do zasady przedłożone przez jednostkę kontrolowaną akta kontroli były ponumerowane i zawierały m.in. wykaz ich zawartości, z podaniem nazw dokumentów i numerów stron. Według udzielonych wyjaśnień⁹⁰ *z uwagi na połączenie funkcji kierownika ZKO i kontrolującego (biorącego udział w każdej kontroli), akta zawsze są kontrolowane przez osobę nadzorującą kontrolę. Jeśli występowały braki były one na bieżąco uzupełniane. W 1 sprawie⁹¹ stwierdzono uchybienie polegające na braku sporządzenia spisu akt kontroli. Według wyjaśnień⁹² kontrola pozostaje w toku. W praktyce tuż po zakończeniu kontroli akta kontrolne są porządkowane i numerowane na końcowym etapie kontroli.*

Niezależnie od ustaleń dotyczących 5 kontroli opisanych powyżej, ustalono, że w okresie objętym kontrolą MWINB zakończył cykl kontroli wszystkich 22 organów nadzoru budowlanego stopnia powiatowego z województwa małopolskiego. Zakresem kontroli objęto realizację decyzji nakazowych podlegających egzekucji w latach 2013-2014. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał⁹³, że to kontrole problemowe prowadzone w trybie zwykłym. Według wyjaśnień *decyzja o prowadzeniu w/w kontroli jako kontrolę problemową w trybie zwykłym była podjęta przez ówczesnego kierownika ZKO. W aktach brak informacji o okolicznościach powodujących taką kwalifikację kontroli*⁹⁴.

Przeprowadzenie kontroli poprzedzała analiza informacji uzyskanych od organów stopnia powiatowego, nie sporządzono jednak programu kontroli, co stanowi

⁸⁷ ZKO.7731.2.2017, ZKO.7730.1.2018, ZKO.7731.3.2017.

⁸⁸ ZKO.7730.6.2017.

⁸⁹ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁹⁰ Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

⁹¹ ZKO.7730.1.2019.

⁹² Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 5 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁹³ Pkt 1 informacji o wynikach kontroli z czerwca 2017 r.; upoważnienie do kontroli nr 229/2015 z 23 października 2015 r., znak WNA.057.229.2015.ATARC, upoważnienie do kontroli nr 230/2015 z 23 października 2015 r., znak WNA.057.230.2015.ATARC, upoważnienie do kontroli nr 231/2015 z 23 października 2015 r., znak WNA.057.231.2015.ATARC, upoważnienie do kontroli nr 232/2015 z 23 października 2015 r., znak WNA.057.232.2015.ATARC.

⁹⁴ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

nieprawidłowość. Według wyjaśnień⁹⁵ w aktach brak informacji na okoliczność braku programu kontroli.

Zawiadomienia kierowników jednostek kontrolowanych o planowanej kontroli dokonano⁹⁶ podczas narady przeprowadzonej w dniu 14 maja 2015 r.

Do przeprowadzenia kontroli powołano 4-osobowy zespół składający się z kierownika ZKO i trzech pracowników wydziału specjalizującego się w postępowaniach egzekucyjnych. Do powołania doszło poprzez sporządzenie i podpisanie czterech upoważnień do kontroli (...) uczestniczący w kontroli kierownik ZKO co do zasady automatycznie stawał się kierownikiem zespołu kontroli. Za niecelowe i niegospodarne uznano wytworzenie dodatkowego dokumentu potwierdzającego ten oczywisty stan rzeczy.⁹⁷ Brak formalnego wyznaczenia kierownika zespołu kontrolerów stanowi uchybienie.

Każdy z kontrolerów złożył pisemne oświadczenie o braku przesłanek do wyłączenia z udziału w kontroli.

Upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wystawiono łącznie dla wszystkich kontrolowanych organów. Według wyjaśnień⁹⁸ *uwzględniając fakt, że zakres i przedmiot kontroli planowanej został zbiorczo przedstawiony na naradzie przeprowadzonej w dniu 14 maja 2015 r. kierując się zasadą proporcjonalności i ekonomii procesowej za wystarczające i zasadne uznano wydanie zbiorczych upoważnień do kontroli.*

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny nie zostały opisane w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Nie sporządzono również wystąpień pokontrolnych. Brak działań we wskazanym zakresie stanowi nieprawidłowość. Według wyjaśnień⁹⁹ *nie sporządzono dokumentu pn.: projekt wystąpienia pokontrolnego oraz wystąpienie pokontrolne. Za zasadne, zgodnie do celu postawionego przez Wojewodę Małopolskiego¹⁰⁰, uznano zakończenie kontroli poprzez opracowanie w czerwcu 2017 r. dokumentu pn.: „Informacja o wynikach kontroli realizacja na terenie województwa małopolskiego decyzji nakazowych podlegających egzekucji w latach 2013-2014”.*

Ponadto ustalono, że nie wszystkie skontrolowane organy przesłały informację o sposobie wykorzystania wniosków lub ewentualnych przyczynach ich niewykorzystania. Według udzielonych wyjaśnień (...) *brakujące informacje PINB-y udzieliły podczas narady przeprowadzonej w dniu 21 grudnia 2017 r.*¹⁰¹

Skutkiem nieprawidłowości było pozbawienie kierowników jednostek kontrolowanych przysługujących im uprawnień oraz brak sformułowania zaleceń pokontrolnych.

Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁰², *w okresie objętym kontrolą MWINB zorganizował 7 narad szkoleniowych, w ramach których omawiane były najczęściej*

⁹⁵ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁹⁶ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁹⁷ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁹⁸ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

⁹⁹ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

¹⁰⁰ W wyjaśnieniach Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN, stwierdzono: (...) *w roku 2015 Wojewoda Małopolski prowadząc czynności zmierzające do wdrożenia w jednostkach administracji rządowej budżetu zadaniowego, wskazał tut. organowi pilną konieczność posiadania usystematyzowanej i sprawdzalnej wiedzy dotyczącej faktycznego zakresu działania podległych instancyjnie organów powiatowych.*

¹⁰¹ Wyjaśnienia Zastępcy MWINB z 17 czerwca 2019 r., znak: WNA.1610.2.2019.AKAN.

¹⁰² Wyjaśnienia p.o. kierownika ZKO z 23 maja 2019 r., znak: ZKO.1610.1.2019.MWIK.

pojawiające się problemy, które wynikały m.in. z kontroli przeprowadzanych względem organów nb przez ZKO. W ramach ostatniej narady szkoleniowej, (...) zorganizowano (...) wspólne spotkanie PINB z Dyrektorami Organów Administracji Architektoniczno-Budowlanej, który oparty został o problemy pojawiające się w związku z kontrolami tych organów.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

- 1) Wnikliwą analizę ryzyk zewnętrznych i wewnętrznych, poprzedzającą sporządzenie okresowych planów kontroli organów aab i nb, w zakresie:
 - typowania jednostek do kontroli nie tylko w oparciu o cykliczność działań kontrolnych,
 - liczby planowanych kontroli i dostępnych zasobów osobowych uwzględniając przy tym potrzebę skrócenia czasu sporządzania wystąpień pokontrolnych albo sprawozdań z kontroli,
 - określenia rezerwy czasowej umożliwiającej prowadzenie kontroli doraźnych.
- 2) Uzgadnianie w miarę potrzeby z Wojewodą Małopolskim zmian dokonywanych w okresowych planach kontroli.
- 3) Zapewnienie opracowania programu zapewnienia jakości, mającego na celu umożliwienie dokonania kompleksowej oceny zgodności działalności komórki do spraw kontroli z u.k.a.r. i standardami wydanymi na jej podstawie.
- 4) Stosowanie zasady pisemności przy powoływaniu zespołu kontrolerów i wyznaczaniu kierownika zespołu.
- 5) Każdorazowe poprzedzanie kontroli prowadzonej w trybie zwykłym sporządzaniem programu kontroli uwzględniającego:
 - efekty analizy przedkontrolnej, obejmującej wyniki wcześniejszych kontroli, skargi i wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru oraz istotne ze względu na cel kontroli czynniki ryzyka,
 - analizę stanu prawnego,
 - zagadnienia wymagające oceny sformułowane w sposób adekwatny do zakresu kontroli,
 - zasady doboru próby do kontroli przy badaniu opartym na próbie,
 - mierniki umożliwiające odniesienie ustaleń kontroli do oceny jednostki kontrolowanej.
- 6) Poprzedzanie kontroli prowadzonych w trybie uproszczonym sporządzaniem dokumentu zawierającego minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, tj. jednostkę kontrolowaną, cel kontroli, tematykę kontroli oraz okres objęty kontrolą.
- 7) Każdorazowe zawieranie zakresu kontroli w upoważnieniach do jej przeprowadzenia oraz ograniczanie podstawy prawnej zawieranej w upoważnieniach do przepisów prawa stanowiących podstawę podjęcia kontroli.
- 8) Każdorazowe podawanie, w zawiadomieniu kierownika jednostki kontrolowanej o planowanej kontroli, przewidywanego czasu trwania czynności kontrolnych, a w przypadku zaistnienia potrzeby jego zmiany, ponowne przekazywanie zawiadomienia w tym zakresie.

- 9) Dokumentowanie w aktach kontroli doboru próby dokumentów badanych podczas czynności kontrolnych, w sytuacji gdy badanie wszystkich dokumentów dotyczących przedmiotu kontroli jest utrudnione lub niecelowe.
- 10) Uwzględnianie, w ramach oceny dokonywanych ustaleń kontrolnych, podziału na nieprawidłowości i uchybienia zdefiniowane w standardach, nie poprzestając jedynie na definicjach tych pojęć określonych w zarządzeniu kierownika jednostki kontrolowanej.
- 11) Wskazywanie w aktach kontroli okoliczności uniemożliwiających dokonanie podpisu projektu wystąpienia pokontrolnego przez wszystkich kontrolerów.
- 12) Odstąpienie od zawierania w projekcie wystąpienia pokontrolnego pouczenia kierownika jednostki kontrolowanej o prawie zgłoszenia zastrzeżeń, na rzecz przekazywania tej informacji przez kierownika jednostki kontrolującej przekazującego projekt wystąpienia pokontrolnego.
- 13) Zawieranie w stanowisku wobec wniesionych zastrzeżeń pouczenia o przysługującym kierownikowi jednostki kontrolowanej prawie do wniesienia odwołania jedynie w przypadku odrzucenia zastrzeżeń.
- 14) Formułowanie zaleceń pokontrolnych opartych na ocenach będących wynikiem dokonanych ustaleń z uwzględnieniem przyczyn w odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości.
- 15) Każdorazowe sporządzanie projektów wystąpień pokontrolnych i wystąpień pokontrolnych w odniesieniu do kontroli organów aab i nb prowadzonych w trybie zwykłym, a w razie potrzeby sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolowanej, sprawdzenia informacji zawartych w skargach i wnioskach lub dokonania analizy dokumentów otrzymanych z jednostek kontrolowanych, przeprowadzanie kontroli w trybie uproszczonym kończącym się sprawozdaniem z kontroli.
- 16) Dokumentowanie w aktach kontroli informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych.
- 17) Sporządzanie na bieżąco wykazu zawartości akt kontroli.

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

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

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

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. 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.