



Warszawa, 10 sierpnia 2023 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

Dorota Cabańska

DIK.42.6.2023

**Pan
Ryszard Witek
Podkarpacki Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego**

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

Zespół kontrolerów w składzie: Agnieszka Budna – główny specjalista (kierownik zespołu), Paulina Stefanik – specjalista (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził w siedzibie jednostki kontrolowanej od 22 maja do 2 czerwca 2023 r. w trybie zwykłym kontrolę problemową Podkarpackiego 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 2020 r. do 31 marca 2023 r. z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na realizację zadań w okresie objętym kontrolą.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w całym okresie objętym kontrolą był Pan Ryszard Witek⁵. PWINB swoje zadania wykonywał przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie⁶. W Inspektoracie utworzono⁷ Wydział Inspekcji i Kontroli⁸, do zadań którego należało m.in.⁹:

- prowadzenie kontroli kompleksowych starosty, jako organu aab,

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. 8 marca 5, 35-065 Rzeszów, zwanego dalej PWINB.

³ Zwanych dalej aab.

⁴ Zwanych dalej nb.

⁵ Powołany na stanowisko Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie z dniem 1 maja 1999 r. przez Wojewodę Podkarpackiego, powołanie z 14 kwietnia 1999 r., znak KA.I.-1140/22/99; następnie od 30 czerwca 1999 r. zajmowane stanowisko otrzymało brzmienie Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie, pismo Wojewody Podkarpackiego z 5 lipca 1999 r. znak: KA.I-1140/40/99

⁶ Zwanego dalej Inspektoratem, działającego na podstawie Regulaminu organizacyjnego Inspektoratu zatwierdzonego przez Wojewodę Podkarpackiego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 9/2011 PWINB z dnia 14 czerwca 2011 r. zmienionego zarządzeniem nr 11/2015 PWINB z dnia 22 maja 2015 r., oraz zarządzeniem nr 20/2015 z dnia 15 września 2015 r., zwanego dalej Regulaminem.

⁷ § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu.

⁸ Zwany dalej IK.

⁹ § 17 ust 2 pkt 1, 2 Regulaminu.

- prowadzenie kontroli kompleksowych powiatowego inspektora nadzoru budowlanego,
- prowadzenie kontroli doraźnych organów wymienionych powyżej w zakresie określonym przez WINB.

Pracą wydziału kierował naczelnik¹⁰, do zadań którego należało¹¹ m.in. opracowanie rocznych planów kontroli i inspekcji oraz przygotowywanie okresowych sprawozdań z działalności wydziału wraz z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych kontroli i inspekcji w terminach wyznaczonych przez PWINB.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r. kierownikiem IK był Pan Marek Wójcik¹², pełniący funkcję Naczelnika Wydziału.

W kontrolowanym okresie w IK, zadania związane z planowaniem i realizacją działalności kontrolnej organów stopnia powiatowego realizowało wraz z naczelnikiem od 7 do 9 osób¹³.

W jednostce kontrolowanej został wprowadzony program zapewnienia jakości kontroli realizowanych przez pracowników IK Inspektoratu.¹⁴ Program ten określał naczelnika IK jako kierownika komórki do spraw kontroli.

Działalność szkoleniowa dotycząca pracowników wykonujących zadania objęte kontrolą realizowana była poprzez (...) udział w *naradach szkoleniowych organizowanych wspólnie z PINB oraz naradach ogólnopolskich realizowanych przez GUNB. Przed rozpoczęciem każdej kontroli Naczelnik Wydziału spotyka się z kontrolerami udzielając im merytorycznych wskazówek i instrukcji (...).*¹⁵

W ramach realizacji funkcji nadzoru i kontroli nad pracownikami realizującymi zadania objęte kontrolą kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że *funkcję kontroli i nadzoru w stosunku do pracowników WINB realizujących zadania kontrolne sprawuje PWINB, który okresowo w ciągu roku monitoruje realizację planu kontroli oraz sprawdza prawidłowość prowadzenia akt kontroli. W trakcie takich kontroli omawiane są również bieżące sprawy związane z planowaniem i realizacją kontroli organów. Ponadto każdorazowo przed oraz w trakcie kontroli przeprowadzane były narady kontrolerów z naczelnikiem wydziału IK, podczas których omawiany był program kontroli (...).*¹⁶

I. Ocena ogólna

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

Jednostka kontrolowana realizowała zadania związane z planowaniem i kontrolą organów aab i nb z terenu województwa podkarpackiego. Działalność kontrolną prowadziła na podstawie okresowych planów kontroli. Zaznaczenia przy tym

¹⁰ § 17 ust. 1 Regulaminu.

¹¹ § 17 ust. 1 pkt 1, 2 Regulaminu.

¹² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 19 maja 2023 r.

¹³ W tym 1 osoba zatrudniona w IK w wymiarze ½ etatu od 1.01.2022 do 31.03.2023 r., oraz 1 osoba zatrudniona na stanowisku Naczelnika Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego od 19.01.2023 do 27.01.2023 – wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 19 maja 2023 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 21/2018 PWINB z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu zapewnienia jakości działalności kontrolnej w PWINB, zwany dalej Programem zapewnienia jakości.

¹⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 19 maja 2023 r.

¹⁶ Wyjaśnienia j.w.

wymaga, że zatwierdzane plany kontroli były realizowane z uwzględnieniem corocznie przygotowywanych aneksów. W ramach planowania działalności kontrolnej stwierdzono pojedyncze uchybienia.

Ponadto mimo, że plany kontroli nie przewidywały rezerwy czasowej na działania doraźne, kontrole tego rodzaju były prowadzone.

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 wystąpienia pojedynczej nieprawidłowości i nielicznych uchybień na różnych etapach postępowania kontrolnego, nie wpływały one na prawidłowość podejmowanych działań.

II. Oceny częściowe

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

Obok postanowień wynikających z Regulaminu Inspektoratu, jednostka kontrolowana opracowała także program zapewnienia jakości, w którym określone zostały regulacje dotyczące podejmowania kontroli. Obejmują one m.in.: cel i zakres stosowania programu, misję komórki ds. kontroli, system i obszar kontroli, regulacje dot. zasobów kadrowych komórki ds. kontroli, wymagania etyczne, regulacje dotyczące podejmowania kontroli, postępowania kontrolnego, wsparcia procesu kontrolnego, monitorowania realizacji wyników kontroli, a także ocenę jakości procesu kontrolnego.

PWINB prowadził działalność kontrolną na podstawie okresowych (rocznych) planów kontroli. Były one opracowywane przez Naczelnika IK, a następnie zatwierdzane przez PWINB. Plan kontroli na dany rok obejmował zarówno organy aab, jak i nb.

Plany kontroli na lata 2020 – 2023 każdorazowo opatrywane były datą ich sporządzenia¹⁷.

Coroczne opracowanie planu kontroli poprzedzone było sporządzeniem dokumentu zawierającego analizę przedkontrolną dokonaną w celu opracowania planu kontroli oraz analizę ryzyk. W dokumencie tym wskazano określenie m.in. przedmiotu i zakresu kontroli organów nb i aab stopnia powiatowego na terenie województwa, organy wytypowane do kontroli, określenie i analizę ryzyk w wytypowanym obszarze kontroli oraz analizę ryzyk w obszarze działalności kontrolnej w Inspektoracie związaną z zaplanowanymi kontrolami. Do ww. dokumentów dołączono również notatki służbowe ze spotkań mających na celu wytypowanie organów stopnia powiatowego oraz zakresów, przedmiotów i celu kontroli tych organów.

Do planów na rok 2020, 2022, i 2023 dołączono także wytyczne do przeprowadzenia kontroli w trybie uproszczonym zawierające m. in. temat kontroli i metodykę przeprowadzenia kontroli.

Niezależnie od powyższego kierownik jednostki kontrolowanej poinformował¹⁸, że *źródłem informacji do opracowywania okresowych planów kontroli była analiza informacji posiadanych w WINB w obszarze działalności kontrolnej oraz orzeczniczej, w szczególności: wyniki dotychczasowych kontroli, skarg, wniosków oraz innych*

¹⁷ 2 stycznia 2020 r., 4 stycznia 2021 r., 4 stycznia 2022 r., 2 stycznia 2023 r.

¹⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 maja 2023 r., znak SOA.1610.1.2023.

informacji wpływających do PWINB, a także zgłaszane przez naczelników wydziałów PWINB problemy bądź zagadnienia, które powinny zostać objęte kontrolą w poszczególnych organach, stwierdzone w wyniku prowadzonej działalności orzeczniczej i kontrolnej.

Każdorazowo procedura planowania kontroli, zarówno w odniesieniu do wyboru organów jak i zakresu planowanych kontroli rozpoczynana była wewnętrzną naradą w WINB. Podczas takiego spotkania następowało wytypowanie na podstawie posiadanych w/w informacji, zestawień i analiz organów oraz zakresów kontroli.

Ponadto corocznie przy tworzeniu planu kontroli podejmowano współpracę z Wojewodą Podkarpackim. Polegała ona na tym, że przed sporządzeniem planu na dany rok odbywało się spotkanie Naczelnika IK z Kierownikiem oddziału w Wydziale Infrastruktury Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie mające na celu wymianę informacji o wynikach kontroli oraz uzgodnienia planów kontroli Wojewody Podkarpackiego oraz PWINB. Z ww. spotkań sporządzano notatki służbowe, które załączano do planów kontroli.

Ogółem w latach 2020 - 2022 zaplanowano przeprowadzenie 6 kontroli rocznie¹⁹, natomiast na rok 2023 zaplanowano 26 kontroli²⁰, przy czym na zwiększoną liczbę kontroli wpływał fakt, że 25 z nich zaplanowano w trybie uproszczonym i w takim samym zakresie, tj. przekazywania do PWINB informacji o działalności kontrolnej PINB w roku 2022.

¹⁹ Po 3 kontrole nb i aab.

²⁰ 25 kontroli nb i 1 kontrola aab.

Plany kontroli określały zakres kontroli²¹, jednostki przewidziane do kontroli²², tryb kontroli²³. Za uchybienie uznano brak zawarcia w planach kontroli na lata 2020-2022 rezerwy czasowej przeznaczonej na kontrole pozaplanowe. W planie kontroli na 2023 rok zapewniono rezerwę czasową na przeprowadzenie kontroli doraźnych bez wskazania czasu przeznaczonego na ww. kontrole. Takie działanie PWINB również uznano za uchybienie. W wyjaśnieniach²⁴ kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że *wszystkie sporządzane w latach 2020-2023 plany kontroli zawierały rezerwę czasową niezbędną na prowadzenie bieżącej działalności kontrolnej prowadzonej przez Wydział Inspekcji i Kontroli w tym m.in. doraźnych kontroli organów stopnia powiatowego. W latach 2020-2022 informacja taka nie była wpisywana do planu. Od roku 2023 informacja taka, zgodnie ze wskazówki przedstawionymi podczas narady szkoleniowej zorganizowanej przez GUNB zamieszczana jest w planie kontroli.*

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 sporządzono 3 aneksy do planów kontroli (po jednym do planów na lata 2020-2022).

²¹ W roku 2020 kontrole w trybie zwykłym nb miały obejmować: prawidłowość dokumentowania kwalifikacji odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy w latach 2018-2019; natomiast organów aab: rekontrole po negatywnych wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2018 w zakresie współpracy z organami nb w zakresie przekazywania decyzji, postanowień i zgłoszeń.

W roku 2021 kontrole w trybie zwykłym nb miały obejmować: terminowość załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnych prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2019-2020; natomiast organów aab: rekontrole po negatywnych wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2018 w zakresie współpracy z organami nb w zakresie przekazywania decyzji, postanowień i zgłoszeń.

W roku 2022 kontrole w trybie zwykłym nb miały obejmować: terminowość załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnych prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2020-2021; natomiast organów aab: rekontrole po negatywnych wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2018 w zakresie współpracy z organami nb w zakresie przekazywania decyzji, postanowień i zgłoszeń oraz współpraca z organami nb w zakresie przekazywania decyzji postanowień i zgłoszeń.

W roku 2023 kontrole w trybie uproszczonym nb miały obejmować: analiza przekazywanych do WINB informacji o działalności kontrolnej PINB w roku 2022; natomiast organów aab: w zakresie prawidłowości postępowania administracyjnego związanego z wydaniem decyzji udzielania pozwolenia na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z 25 sierpnia 2011 r., znak RGB.6730.48.2011.

²² W roku 2020: PINB Tarnobrzeg Miasto, PINB Leżajsk, PINB Krosno Miasto, Starosta Przemyski, Starosta Ropczycko-Sędziszowski, Starosta Jarosławski.

W roku 2021: PINB Mielec, PINB Przemyśl Miasto, PINB Sanok, Starosta Przemyski, Starosta Ropczycko-Sędziszowski, Starosta Jarosławski.

W roku 2022: PINB Brzozów, PINB Dębica, PINB Lubaczów, Starosta Przemyski, Starosta Ropczycko-Sędziszowski, Starosta Jarosławski, Starosta Sanocki.

W roku 2023: wszystkie PINB, tj. PINB w Ustrzykach Dolnych, PINB w Brzozowie, PINB w Dębicy, PINB w Jarosławiu; PINB w Jaśle, PINB w Kolbuszowej, PINB w Krośnie, PINB dla Miasta Krosna, PINB w Leżajsku, PINB w Lubaczowie, PINB w Łańcucie, PINB w Mielcu, PINB w Nisku, PINB w Przemyślu, PINB dla Miasta Przemyśla, PINB w Przeworsku, PINB w Ropczycach, PINB w Rzeszowie, PINB dla Miasta Rzeszowa, PINB w Sanoku, PINB w Stalowej Woli, PINB w Strzyżowie, PINB w Tarnobrzegu, PINB Miasta Tarnobrzeg, PINB w Lesku, Starosta Rzeszowski.

²³ Zwykły albo uproszczony.

²⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 maja 2023 r., znak SOA.1610.1.2023.

Aneks do planu kontroli na rok 2020²⁵ uwzględniał rezygnację z zaplanowanych kontroli problemowych (rekontroli) w organach aab i przesunięcie ich na rok 2021 z uwagi na utrzymujący się stan zagrożenia epidemicznego i wynikające z tego ograniczenia a także długotrwałe nieobecności pracowników wydziału.

Aneks do planu kontroli na rok 2021²⁶ uwzględniał rezygnację z 2 zaplanowanych kontroli problemowych organów aab i przesunięcie ich na rok 2022 z uwagi na ww. okoliczności oraz znacząco zwiększoną ilość wniosków o udzielenie pozwoleń na użytkowanie dużych, strategicznych inwestycji celu publicznego (m. in. gazociąg przesyłowy, droga ekspresowa - 6 odcinków).

Natomiast aneks do planu kontroli na rok 2022²⁷ zakładał zastąpienie dwóch kontroli problemowych organów nb pięcioma kontrolami doraźnym organów nb w związku z decyzją PWINB.

Za uchybienie uznano brak udokumentowania uzgodnienia ww. aneksów z Wojewodą Podkarpackim. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami²⁸ *plany kontroli uzgadniane były z Wojewodą Podkarpackim w zakresie kontroli organów aab stopnia powiatowego. W przypadku gdy zmiany (aneksy) dotyczyły tego obszaru, informacja taka przekazywana była telefonicznie przedstawicielowi Wojewody.*

Ogółem, na lata 2020 – 2023 zaplanowano kontrole: 6 kontroli²⁹ (po zmianie planu – 4), 6 kontroli³⁰ (po zmianie planu – 4), 6 kontroli³¹ (po zmianie planu – 9), 26 kontroli³².

2. Pozytywnie ocenia się PWINB w zakresie realizacji działalności kontrolnej

W okresie objętym kontrolą jednostka kontrolowana przeprowadziła:

- 6 kontroli w 2020 r., tj. 150% planu³³,
- 4 kontroli w 2021 r., tj. 100% planu,
- 9 kontroli w 2022 r., tj. 100% planu,
- 11 kontroli w I kw. 2023 r., tj. 42% planu.

Kontrole problemowe stanowiły 43%, a kontrole w trybie uproszczonym stanowiły 57% wszystkich przeprowadzonych kontroli. Z wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej³⁴ wynika, że *kontrole doraźne organów aab przeprowadzane były w wyniku wystąpień PINB skierowanych do WINB, zawierających informacje*

²⁵ Aneks z 30 września 2020 r.

²⁶ Aneks z 15 listopada 2021 r.

²⁷ Aneks z 30 września 2022 r.

²⁸ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 maja 2023 r., znak SOA.1610.1.2023.

²⁹ PINB Tarnobrzeg Miasto, PINB Leżajsk, PINB Krosno Miasto, Starosta Przemyski, Starosta Ropczycko-Sędziszowski, Starosta Jarosławski.

³⁰ PINB Mielec, PINB Przemyśl Miasto, PINB Sanok, Starosta Przemyski, Starosta Ropczycko-Sędziszowski, Starosta Jarosławski.

³¹ PINB Brzozów, PINB Dębica, PINB Lubaczów, Starosta Przemyski, Starosta Ropczycko-Sędziszowski, Starosta Jarosławski, Starosta Sanocki.

³² wszystkie PINB tj. PINB w Ustrzykach Dolnych, PINB w Brzozowie, PINB w Dębicy, PINB w Jarosławiu; PINB w Jaśle, PINB w Kolbuszowej, PINB w Krośnie, PINB dla Miasta Krosna, PINB w Leżajsku, PINB w Lubaczowie, PINB w Łańcucie, PINB w Mielcu, PINB w Nisku, PINB w Przemyślu, PINB dla Miasta Przemyśla, PINB w Przeworsku, PINB w Ropczycach, PINB w Rzeszowie, PINB dla Miasta Rzeszowa, PINB w Sanoku, PINB w Stalowej Woli, PINB w Strzyżowie, PINB w Tarnobrzegu, PINB Miasta Tarnobrzeg, PINB w Lesku, Starosta Rzeszowski.

³³ W tym 1 kontrola rozpoczęta w 2019 r., a druga ujęta w planie na rok 2019 jednak czynności kontrolne rozpoczęto w 2020 r.

³⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 maja 2023 r., znak SOA.1610.1.2023.

o stwierdzonych nieprawidłowościach w pozwoleniach na budowę oraz zatwierdzonych nimi projektach budowlanych. Ponadto w 2023 r. kontrola została przeprowadzona w związku z docierającymi informacjami (interwencjami) o udzieleniu pozwolenia na budowę na obszarze zagrożonym osuwiskiem. Kontrole doraźne PINB przeprowadzane były na zlecenie PWINB i miały na celu potrzebę sporządzenia dla PWINB informacji o działalności kontrolnej PINB w zakresie weryfikacji przekazywanych sprawozdań dotyczących ilości przeprowadzanych przez te organy kontroli.

Czynności w kontrolowanych organach przeprowadzano w ciągu od 1 do 31 dni. Terminy sporządzenia wystąpienia pokontrolnego bądź sprawozdania liczone od dnia zakończenia czynności kontrolnych wynosiły od 6 do 129 dni.

Kontrole planowe swoim zakresem mieściły się w zakresie kontroli określonym w planach kontroli³⁵.

Według udzielonych wyjaśnień³⁶ w wyniku ustaleń kontrolnych wszczęte zostały w trybie nadzoru przez PWINB z urzędu dwa postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji PINB. Ponadto, w związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli organów aab nieprawidłowościami wystąpiono do Wojewody Podkarpackiego z informacją o dokonanych ustaleniach w celu podjęcia działań, zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Nieprawidłowości dotyczyły 5 pozwoleń na budowę.

Ponadto kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że³⁷ w okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane wspólne kontrole z organem aab stopnia wojewódzkiego (...) oraz nie wzywano innych organów do uczestnictwa w czynnościach kontrolnych.

3. Pozytywnie ocenia się PWINB w zakresie stosowanie przepisów u.k.a.r.³⁸ oraz standardów³⁹, pomimo stwierdzonych uchybień

Jak wskazano w pkt 1 niniejszego dokumentu, w jednostce kontrolowanej Zarządzeniem nr 21/2018 Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 28 grudnia 2018 r. wprowadzono Program zapewnienia jakości działalności kontrolnej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego,⁴⁰ który obok podstawowych założeń dotyczących planowania działalności kontrolnej obejmował również cel i zakres stosowania programu, misję komórki ds. kontroli, system i obszar kontroli, regulacje dot. zasobów kadrowych komórki ds. kontroli, wymagania etyczne, regulacje dot. postępowania kontrolnego, wsparcia procesu kontrolnego, monitorowania realizacji wyników kontroli, a także ocenę jakości procesu kontrolnego.

³⁵ Zestawienie kontroli przeprowadzonych w latach 2020 – 2023 r.

³⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 maja 2023 r., znak SOA.1610.1.2023.

³⁷ Wyjaśnienia j.w.

³⁸ Ustawa 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).

³⁹ Standardy kontroli w administracji rządowej z 31 sierpnia 2017 r.

⁴⁰ Pkt III.3.4. Standardów - Kierownik komórki do spraw kontroli opracowuje i realizuje program zapewnienia jakości, mający na celu umożliwienie oceny zgodności działalności tej komórki z u.k.a.r. i Standardami.

W celu sprawdzenia stosowania przepisów u.k.a.r. i Standardów analizie poddano 6 kontroli, tj. 2 kontrole organów aab⁴¹ i 4 kontrole organów nb⁴², w tym 2 kontrole przeprowadzone w trybie uproszczonym⁴³.

Kontrole prowadzone w trybie zwykłym poprzedzało opracowanie programu kontroli, który był zatwierdzany przez Naczelnika IK.

W programach kontroli wskazywano: oznaczenie jednostki kontrolowanej; 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 przeprowadzania kontroli oraz organizację i harmonogram przeprowadzania kontroli.

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁴⁴ *W programie kontroli określono informacje wymagane art. 14 ust. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Analiza przedkontrolna dotycząca obszaru objętego kontrolą zawarta została w dokumencie „Analiza przedkontrolna dokonana w celu opracowania planu kontroli organów na dany rok i określenia oraz analizy ryzyk w obszarze działalności kontrolnej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie”. Dokument taki sporządzany jest co roku, w toku planowania kontroli organów. W toku jego opracowywania analizowane są m.in. wyniki dotychczasowych kontroli, skargi, wnioski i inne istotne informacje wpływające do PWINB oraz zgłaszane przez naczelników wydziałów PWINB problemy bądź zagadnienia, które powinny zostać objęte kontrolą w poszczególnych organach.*

Co do zasady, określając stan prawny w programie ograniczano się do wskazania aktów prawnych związanych z zakresem kontroli. Określając organizację kontroli przedstawiano natomiast na dacie, do której należy sporządzić projekt wystąpienia pokontrolnego. PWINB wskazał, że⁴⁵ *każdorazowo przed rozpoczęciem kontroli organu odbywa się wewnętrzna narada kierownika komórki kontroli z kontrolerami, na której analizowany jest stan prawny obszaru objętego kontrolą oraz istotne ze względu na cel kontroli czynniki ryzyka oraz w programie kontroli jako harmonogram przeprowadzenia kontroli wymagany art. 14 ust. 3 pkt 6 ustawy o kontroli w administracji rządowej, określono daty wykonania czynności kontrolnych zależne od kontrolerów, kończące wykonywane przez nich zadania, tj. okres pracy w organie kontrolowanym, zadawanie pytań oraz końcową datę sporządzenia projektu wystąpienia pokontrolnego. W programie nie określano daty sporządzenia wystąpienia pokontrolnego z uwagi na trudny do oszacowania czas potrzebny na jego sporządzenie, wynikający z konieczności rozpatrzenia możliwych do złożenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego oraz trybu ich rozpatrywania.*

Do kontroli prowadzonych w trybie uproszczonym⁴⁶ sporządzono dokument zawierający minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli⁴⁷ pn. *Wytyczne do przeprowadzenia kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w trybie uproszczonym*. W dokumencie tym nie zawarto jednak jednostki kontrolowanej, celu kontroli i okresu objętego kontrolą, co uznano za

⁴¹ Sprawy znak: IK.7730.2.2022, IK.7730.3.2022.

⁴² Sprawy znak: IK.7731.2.2020, IK.7731.4.2021, IK.7731.4.2022, IK.7731.2.2023.

⁴³ Sprawy znak: IK.7731.4.2022, IK.7731.2.2023.

⁴⁴ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

⁴⁵ Wyjaśnienia j.w.

⁴⁶ Sprawy znak: IK.7731.4.2022, IK.7731.2.2023.

⁴⁷ Pkt IV.2.2. Standardów.

uchybiecie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że⁴⁸ „Wytyczne do przeprowadzenia kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w trybie uproszonym” załączone do akt spraw opracowane zostały na etapie planowania kontroli (teczki IK.761.1.2022 i IK.761.1.2023). Ponieważ zaplanowane kontrole miały ten sam cel oraz dotyczyły tego samego obszaru i okresu oraz obejmowały grupy PINB-ów (w 2022 - 5 PINB, w 2023r. - 25 PINB) wytyczne opracowano jako wspólne bez podziału na konkretne organy. Z tej też przyczyny nie zawierają one określenia jednostki kontrolowanej ani okresu kontroli. Informacje te wskazywane były w piśmie zawiadamiającym kierownika jednostki kontrolowanej o planowanej kontroli. Cel kontroli określony został w wytycznych jako „Temat kontroli”.

We wszystkich sprawach poddanych kontroli zespół kontrolerów składał się z dwóch osób. Każdorazowo powołanie zespołu kontrolerów miało formę pisemną. W dokumencie tym wskazywano skład zespołu kontrolerów z zaznaczeniem, kto pełni funkcję kierownika zespołu kontrolerów.

Każdy z kontrolerów legitymował się pisemnym, imiennym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, wydanym przez kierownika jednostki kontrolującej. Upoważnienia zawierały co do zasady elementy⁴⁹ przewidziane w u.k.a.r. Jednakże we wszystkich sprawach stwierdzono uchybiecie polegające na powołaniu w podstawie prawnej upoważnienia jedynie art. 16 ust. 1-4 u.k.a.r oraz brak zawarcia adresu jednostki kontrolowanej. PWINB poinformował, że⁵⁰ *W upoważnieniach do kontroli powoływano wyłącznie art. 16 ust1-4 ustawy o kontroli w administracji rządowej traktując, iż jest on podstawą udzielonego upoważnienia. Podstawę prawną podjęcia kontroli wynikającą z przepisów ustawy Prawo budowlane powoływano w piśmie zawiadamiającym kierownika jednostki kontrolowanej o planowanej kontroli oraz w upoważnieniach do kontroli zwierano nazwę jednostki kontrolowanej z określeniem adresu tej jednostki ograniczonym do w skazania miejscowości w której zlokalizowana jest siedziba tego organu. Każdy z kontrolowanych organów w poszczególnych miejscowościach, ma siedzibę pod jednym powszechnie znanym adresem. Dokładny adres wskazany jest w piśmie zawiadamiającym kierownika jednostki kontrolowanej o planowanej kontroli.*

W jednej sprawie⁵¹ PWINB przedłużył upoważnienie dokonując na nim stosownej wzmianki.

Przed rozpoczęciem kontroli w siedzibie jednostki kontrolowanej każdy z kontrolerów składał pisemne oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli, na którym zamieszczono adnotację o zapoznaniu się z oświadczeniem przez kierownika komórki do spraw kontroli. W jednym przypadku, gdy w skład zespołu kontrolerów wchodził Naczelnik IK ww. adnotacji dokonał kierownik jednostki kontrolującej.

O planowanej kontroli kierownik jednostki kontrolowanej był każdorazowo zawiadamiany w formie pisemnej przez PWINB.

Z przedstawionych akt kontroli wynika, że podstawowym środkiem dowodowym wykorzystywanym przez kontrolerów były dokumenty. Ponadto w kontrolach, w

⁴⁸ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

⁵¹ Sprawa znak: IK.7730.3.2022.

których dokonywane ustalenia uzasadniały takie działanie, występowało do kierownika jednostki kontrolowanej o wyjaśnienia.

Wystąpił przypadek⁵², w którym po zakończeniu czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej kontrolerzy wystąpili do kierownika jednostki kontrolowanej o udzielenie dodatkowych pisemnych wyjaśnień. W aktach kontroli nie udokumentowano zgody kierownika komórki do spraw kontroli na podjęcie takich działań, co uznano za uchybienie. Według wyjaśnień⁵³ *Zgodę na wystąpienie kontrolerów o przekazanie dodatkowych pisemnych wyjaśnień wydał kierownik organu kontrolującego poprzez przedłużenie ważności upoważnienia do kontroli na okres obejmujący w/w wystąpienie.*

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli prowadzonych w trybie zwykłym opisywano w projektach wystąpień pokontrolnych. Dokumenty te zawierały nazwę i adres jednostki kontrolowanej, imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolerów, datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, zakres kontroli, a także ustalenia.

W przypadku dwóch projektów wystąpień pokontrolnych⁵⁴, nie przedstawiano w sposób jednoznaczny, czy indywidualna ocena dokonanych ustaleń miała charakter nieprawidłowości⁵⁵ czy uchybienia⁵⁶, w sytuacji gdy stan faktyczny odbiegał od stanu wymaganego lub oczekiwanego. Brak precyzyjnych działań w opisanym wyżej zakresie uznano za uchybienie. PWINB wyjaśnił, że⁵⁷ *W projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz wystąpieniu pokontrolnym nie określono które działanie bądź zaniechanie działania jednostki kontrolowanej stanowi nieprawidłowość, a które uchybienie, z uwagi na brak takiego wymogu w art. 36 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Informacja taka zawarta jest w programie kontroli.*

Ponadto w kontrolowanych sprawach stwierdzono uchybienie polegające na zawarciu w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz wystąpieniu pokontrolnym ogólnych skutków stwierdzonych nieprawidłowości, tj. wymieniono naruszenie prawa materialnego. Kierownik komórki do spraw kontroli poinformował, że⁵⁸ *projekty wystąpień pokontrolnych oraz wystąpienia pokontrolne każdorazowo w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zawierały określenie ich skutków. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych w w/w sprawach wskazywano skutek nieprawidłowości jako naruszenie prawa materialnego i tak w sprawie: IK.7731.2.2020 (pkt II. 1 wystąpienia) skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości było naruszenie art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego; IK.7731.4.2021 (pkt II. 2 wystąpienia) skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości był brak zachowania przez organ kontrolowany terminów określonych w art. 35 Kpa; IK.7730.2.2022 (pkt II. 3 wystąpienia) skutkiem nieprawidłowości niespełnienie przez organ kontrolowany wymagań określonych w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c Prawa budowlanego; IK.7730.3.2022 (pkt II. 1 i 3 wystąpienia) skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości było niespełnienie przez organ kontrolowany wymagań określonych art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a i c Prawa budowlanego.*

W każdym przypadku projekty wystąpień pokontrolnych były podpisywane przez kontrolerów oraz kierownika komórki do spraw kontroli.

⁵² Sprawa znak: IK.7730.3.2022.

⁵³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

⁵⁴ Sprawy znak: IK.7730.2.2022, IK.7730.3.2022.

⁵⁵ Ppkt IV.2.12. Standardów.

⁵⁶ Ppkt IV.2.13. Standardów.

⁵⁷ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

⁵⁸ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

Każdorazowo przekazując projekt wystąpienia pokontrolnego kierownik jednostki kontrolowanej był pouczany o prawie zgłoszenia zastrzeżeń. W żadnej sprawie nie skorzystano z prawa do ich wniesienia.

Po upływie terminu na wniesienie zastrzeżeń sporządzano wystąpienia pokontrolne. Obejmowały one treść projektów wystąpień pokontrolnych. Wystąpienia pokontrolne były podpisywane przez PWINB.

Kontrole prowadzone w trybie uproszczonym zakończono sporządzeniem sprawozdania z kontroli. Zawierało ono opis ustalonego stanu faktycznego oraz ocenę skontrolowanej działalności. Ponadto zawierało pouczenie o prawie przedstawienia stanowiska przez kierownika jednostki kontrolowanej. Sprawozdania zostały podpisane przez kierownika jednostki kontrolującej.

W sprawozdaniach z kontroli w trybie uproszczonym stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku zawarcia w ww. dokumencie skutków stwierdzonych nieprawidłowości. PWINB wyjaśnił, że⁵⁹ *W sprawozdaniu z kontroli uproszczonej zawarto wszystkie informacje wymagane art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Ponieważ w/w przepis nie nakłada obowiązku zawierania w tym dokumencie skutków stwierdzonych nieprawidłowości, takich informacji w sprawozdaniu nie zamieszczano.* Skutkiem nieprawidłowości jest nieosiągnięcie celów u.k.a.r.

Wszystkie wystąpienia pokontrolne oraz sprawozdanie zawierały zalecenia pokontrolne. Jednocześnie w dokumentach tych wskazywano termin, w jakim kierownik jednostki kontrolowanej powinien złożyć informację o wykonaniu zaleceń. W każdym przypadku do PWINB wpłynęła taka informacja.

PWINB dodatkowo poinformował, że⁶⁰ *monitorował wdrożenie zaleceń pokontrolnych formułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. W każdym przypadku organ kontrolowany przekazywał informację o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto w przypadku kontroli PINB monitorowano wdrożenie zaleceń poprzez zwracanie w trakcie rozpatrywania skarg, odwołań lub wniosków dotyczących działalności PINB szczególnej uwagi na obszar objęty zaleceniami. Monitoring zaleceń kierowanych po kontrolach organów aab, z uwagi na temat kontroli (przekazywanie organom nadzoru budowlanego kopii decyzji, postanowień i zgłoszeń) polegał na uzyskiwanych w trakcie organizowanych cyklicznie narad roboczych z PINB-ami informacji o przekazywaniu tych dokumentów przez starostów w wymaganych przepisami terminach oraz w przypadku kontroli IK.7731.4.2022 monitoring wdrożenia zaleceń polega na ujęciu w planie kontroli na 2023 r. ponownej kontroli tego organu w tym samym obszarze.*

Kierownik jednostki kontrolującej nie przekazywał informacji o wynikach kontroli innym organom. Jak wyjaśnił⁶¹ *wystąpienia pokontrolne są zamieszczane na stronie internetowej PWINB w Biuletynie Informacji Publicznej.*

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 wyjaśnień⁶² *Wybrane akta*

⁵⁹ Wyjaśnienia j.w.

⁶⁰ Wyjaśnienia j.w.

⁶¹ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2023 r., znak: SOA.1610.1.2023.

⁶² Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 30 maja 2023 r.

kontroli, w trakcie prowadzenia kontroli oraz zakończonych kontroli, poddawane były okresowym przeglądom przez kierownika komórki do spraw kontroli.

Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości, a stwierdzone uchybienia były usuwane bezpośrednio po przeglądzie.

Mimo, że w poddanych ocenie kontrolach prowadzonych przez organ wojewódzki stwierdzono uchybienia, ich zakres nie miał zasadniczego wpływu na prawidłowość dokonywanych czynności w toku postępowania kontrolnego. Tym samym ocenę ogólną analizowanego obszaru sformułowano jako pozytywną pomimo stwierdzonych uchybień.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

- 1) Każdorazowe uwzględnianie w planach kontroli rezerwy czasowej na prowadzenie kontroli pozaplanowych.
- 2) Dokumentowanie uzgadniania z Wojewodą Podkarpackim aneksów do okresowych planów kontroli.
- 3) Zamieszczanie w dokumentach zawierających minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli informacji w zakresie jednostki kontrolowanej, celu i okresu objętego kontrolą.
- 4) Zawieranie w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli pełnej podstawy prawnej podjęcia kontroli, a także adresu jednostki kontrolowanej.
- 5) Dokumentowanie działań dotyczących występowania do kierownika jednostki kontrolowanej o udzielenie dodatkowych pisemnych wyjaśnień po zakończeniu czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej.
- 6) Każdorazowe i jednoznaczne kwalifikowanie w projekcie wystąpienia pokontrolnego, czy indywidualna ocena dokonanych ustaleń miała charakter nieprawidłowości czy uchybienia, w sytuacji gdy stan faktyczny odbiega od stanu wymaganego lub oczekiwanego.
- 7) Zawieranie w dokumentach pokontrolnych precyzyjnych i jednoznacznych skutków stwierdzanych nieprawidłowości.

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 o przekazanie informacji 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 do zgłoszenia zastrzeżeń. W związku z tym wystąpienie pokontrolne sporządzono w oparciu o treść projektu wystąpienia pokontrolnego, w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z up. GINB
Dyrektor Generalny
Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego

Michał Widelski

(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 2023 r., poz. 682 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).

Otrzymują:

1. adresat (ePUAP),
2. aa.