



Znak pisma: DKT-I.0813.4.2022  
Warszawa, 16 stycznia 2023 r.

**Dorota Cabańska**

**Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego  
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*<sup>1</sup> oraz na podstawie art. 9a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*<sup>2</sup>, Minister Rozwoju i Technologii przeprowadził w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego<sup>3</sup> kontrolę planową w zakresie *działań podjętych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego*<sup>4</sup> w stosunku do organów niższego szczebla, mających na celu zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywanych przez nie zadań w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, z możliwością zasięgnięcia informacji z okresów wcześniejszych. Kontrola została przeprowadzona na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy *o kontroli*.

Kontrola miała na celu ocenę prawidłowości działań, jakie podjęte zostały przez GINB w stosunku do organów niższego szczebla, aby zapewnić skuteczność i efektywność wykonywanych przez nie zadań.

Kontrolą objęto pięć obszarów:

- Elementy środowiska wewnętrznego,
- Wyznaczanie celów i monitorowanie ich realizacji,
- Kontrola instytucjonalna działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej<sup>5</sup> i nadzoru budowlanego<sup>6</sup> oraz kontrola działalności wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego<sup>7</sup> w sprawach dotyczących wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu,
- Procedury administracyjne, w tym orzecznictwo, skargi i wnioski,
- Pozostałe działania nadzorcze podejmowane w stosunku do organów niższego szczebla.

#### I. Podsumowanie i ocena.

Kontrola pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w stosunku do organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów właściwych w sprawach wyrobów budowlanych, mające na celu zwiększenie skuteczności i efektywności funkcjonowania oraz wykonywania przez nie zadań, pomimo że nie były one w pełni skuteczne.

Kontrola pozytywnie ocenia ukształtowanie struktury organizacyjnej i kadrowej GUNB. Podział na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz przypisane im jednoznaczne role i odpowiedzialności były odpowiednie do zapewnienia prawidłowej realizacji ustawowego nadzoru GINB w stosunku do organów niższego szczebla w zakresie wykonywanych przez nie

---

<sup>1</sup> Dz.U.2020.224., dalej: ustawa *o kontroli*.

<sup>2</sup> Dz.U.2021.1893, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dalej: GUNB, Urząd, kontrolowany, jednostka kontrolowana, jednostka.

<sup>4</sup> Dalej także: GINB albo Główny Inspektor.

<sup>5</sup> Dalej także: *aab*.

<sup>6</sup> Dalej także: *nb*.

<sup>7</sup> Dalej także: WINB.

zadań. Pomimo podejmowanych w GUNB działań w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników merytorycznych (regularne organizowanie naborów na wolne stanowiska kontrolne), w Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej<sup>8</sup>, ustawicznie występowały braki kadrowe, których powodem było niedostosowanie wysokości proponowanych wynagrodzeń do zakresu wymaganej wiedzy specjalistycznej. Niemniej, wobec dużej fluktuacji kadr oraz bardzo niskiego odsetka naborów zakończonych zatrudnieniem pracownika w jednostce kontrolowanej na bieżąco podejmowano możliwe działania racjonalizujące, tj. dokonywano zmian kadrowych, zmian regulaminów organizacyjnych oraz zmian statutu.

GUNB posiadał kadrę zdolną realizować zadania inspekcyjne, kontrolne i orzecznicze wynikające z obowiązków ustawowych Urzędu, pomimo że liczba zatrudnionych osób z uprawnieniami budowlanymi była niewystarczająca, co było uwarunkowane ograniczeniami budżetu na wynagrodzenia. Kompetencje i doświadczenie pracowników realizujących ww. zadania zostały należycie określone w opisach stanowisk pracy i były zgodne z przepisami prawa, zatrudnieni pracownicy posiadali przygotowanie zawodowe i kwalifikacje zgodne z przedmiotowymi opisami, mieli również zapewniony dostęp do szkoleń dostosowanych do potrzeb zawodowych.

Cele i zadania dotyczące nadzoru nad organami niższego szczebla określone w Planie działalności GUNB na rok 2020, 2021 oraz 2022 były adekwatne do ustawowych zadań Urzędu i pozwalały na sprawdzenie skuteczności i sprawności działania GUNB w tym zakresie. Kładły one głównie nacisk na prawidłowość procesu kontrolnego realizowanego przez GINB w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz jednolitość i aktualność rozstrzygnięć GINB podlegających ocenie sądów administracyjnych. W miernikach i zadaniach komponent nadzoru, rozumiany jako możliwość władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego nie został zdefiniowany, z tego względu, że GINB nie miał podstaw prawnych do ingerencji w organizację oraz politykę kadrową wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz kształtowania ich sytuacji finansowej.

W GUNB funkcjonowały narzędzia zapewniające prezentowanie rzetelnych danych wskazujących na stopień wykonania mierników oraz umożliwiające monitorowanie ich realizacji i wprowadzanie ewentualnych działań korygujących.

Pozytywnie należy ocenić elastyczne podejście do konstruowania Planu działalności GUNB na kolejne lata i objęcie nadzorem w ramach Planu na 2021 r. i 2022 r. zidentyfikowanego w ramach celu pierwszego, tj. *Zapewnienie właściwego wykonywania zadań przez terenowe organy aab i nb w zakresie stosowania przepisów prawa związanych z realizacją procesu inwestycyjnego i utrzymaniem obiektów budowlanych* – ryzyka związanego ze sprawnym przeprowadzaniem kontroli z tym, że miernik realizacji celu wymaga dookreślenia. Przeformułowania wymaga również sposób prezentowania danych sprawozdawczych dotyczących zadań podjętych dla osiągnięcia tego celu.

Plany kontroli organów na każdy rok okresu objętego kontrolą opracowywane były według zasad określonych w ustawie o kontroli i w *Standardach kontroli w administracji rządowej*<sup>9</sup>.

Proces planowania działalności kontrolnej organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego został odpowiednio opisany w regulacjach wewnętrznych, określał zadania i odpowiedzialności w tym zakresie oraz zasady gromadzenia i przetwarzania danych stanowiących podstawę planowania działalności kontrolnej. Celem wzmocnienia efektywności działalności kontrolnej opracowanie planu kontroli na dany rok zostało poprzedzone wielopłaszczyznową analizą ryzyka, przeprowadzoną zgodnie z ustaloną metodyką. DIK monitorował postęp w realizacji okresowego planu kontroli, a jeśli było to konieczne, wnioskował bądź wprowadzał zmiany do dokumentów planistycznych.

Natomiast proces planistyczny działalności kontrolnej w zakresie nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych wymaga dookreślenia, w szczególności poprzez rozbudowanie metodyki analizy ryzyka, tak aby uwzględniała nie tylko cykl kontroli określony dla danego obszaru, w jakim będą kontrolowane wytypowane WINB, ale także kontekst ryzyka związanego z ich funkcjonowaniem, szacowanego w ramach planowania rocznego. Istotne jest również dochowanie większej staranności i rzetelności w dokumentowaniu analizy ryzyka oraz wprowadzania zmian do planu kontroli, jak również jednoznaczne przypisanie wewnętrznym komórkom organizacyjnym Departamentu Wyrobów Budowlanych<sup>10</sup> ról i odpowiedzialności w zakresie prac planistycznych.

Słabość w prowadzeniu skutecznej działalności kontrolnej w przypadku DIK stanowił fakt, że z roku na rok następował spadek planowanej liczby kontroli i inspekcji, jak również to, że zasadnicza większość kontroli kończyła się przekazaniem jednostce kontrolowanej ostatecznego dokumentu pokontrolnego dopiero w następnym roku, natomiast w przypadku DWB – fakt, że ostateczne dokumenty pokontrolne przekazywane były po kilku miesiącach po przeprowadzonej kontroli, choć w ostatnich latach zaobserwowano wyraźne tendencje wskazujące na skrócenie tego okresu.

<sup>8</sup> Dalej także: DIK.

<sup>9</sup> Dokument z 31.08.2017 r. opracowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, dalej także: *Standardy kontroli*.

<sup>10</sup> Dalej także: DWB.

Pozytywnie o organizacji procesu kontrolnego organów w obydwu departamentach kontrolnych (DIK i DWB) świadczy dążenie do ograniczania czasu trwania czynności kontrolnych prowadzonych w siedzibie kontrolowanej jednostki, a w konsekwencji minimalizowanie obciążenia jednostek kontrolowanych związanego z obsługą kontroli.

W DIK oraz w DWB funkcjonowały mechanizmy zapewniające prowadzenie działalności kontrolnej w sposób legalny, rzetelny i skuteczny. W obydwu departamentach opracowano szczegółowe procedury wspierające proces monitorowania realizacji zaleceń i wniosków wydanych w wyniku ustaleń i ocen kontroli. W zakresie DIK kontrola pozytywnie ocenia organizację procesu i faktyczne sprawowanie nadzoru nad realizacją zaleceń pokontrolnych, w ramach którego w udokumentowany sposób analizowano i oceniano skuteczność przeprowadzanych kontroli działalności organów. Natomiast odnośnie do DWB kontrola stwierdziła, że procedury nie były w pełni respektowane, w szczególności nie wszystkie działania podejmowane w ramach nadzoru nad realizacją zaleceń i wniosków były należycie dokumentowane, a pomimo że przekazywane informacje o sposobie wykonania zaleceń miały najczęściej charakter deklaracyjny, nie identyfikowano potrzeby przeprowadzenia kontroli sprawdzającej.

DIK należycie wykorzystywał przysługujące Głównemu Inspektorowi uprawnienia do informowania o wynikach kontroli kierowników jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną, bądź innych organów.

Natomiast odnośnie do DWB, w ocenie kontroli, korzystne dla poprawienia działania wszystkich WINB byłoby coroczne, a nie po zakończeniu cyklu, przekazywanie im informacji o stwierdzonych w skontrolowanych jednostkach nieprawidłowościach, gdyż wcześniej mogłyby podjąć działania naprawcze lub usprawniające.

GINB pełniąc funkcję organu wyższego stopnia, w rozumieniu ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>11</sup>, w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i wojewodów, w wystarczającym zakresie nadzorował prawidłowość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych przez te organy, poprzez sprawne prowadzenie postępowań, analizowanie orzecznictwa organów terenowych i sądów administracyjnych oraz upowszechnianie wyników tych analiz. Sprawy w postępowaniu administracyjnym załatwiane były na bieżąco, nie były generowane zaległości, w konsekwencji kierowanie do sądu administracyjnego skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie spraw miało charakter incydentalny, a skargi te nie były uwzględniane przez sąd.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że orzeczenia administracyjne wydane przez GINB jako organ *nb* i *aab* w większości przypadków były utrzymywane w mocy przez sądy administracyjne. Natomiast przyczyny uwzględniania przez sądy skarg na rozstrzygnięcia wydane przez GINB na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o wyrobach budowlanych*<sup>12</sup> zostały zdiagnozowane, a w GUNB podjęto szereg działań podnoszących jakość wydawanych orzeczeń, w tym zmierzających do zmiany niejednoznacznych przepisów prawa.

We wszystkich komórkach organizacyjnych GUNB wydających rozstrzygnięcia administracyjne funkcjonowały narzędzia do monitorowania terminowości załatwiania spraw dostosowane do skali działalności orzeczniczej oraz potrzeb i specyfiki działania tych departamentów. Natomiast słabość systemu monitorowania terminowości załatwiania spraw stanowił brak funkcjonalności pozwalającej na automatyczne określenie (bez konieczności przeglądania akt poszczególnych spraw) liczby rozstrzygnięć wydanych przez GINB w ustawowym terminie miesiąca albo dwóch miesięcy (art. 35 § 3 i 5 *Kpa*), w terminie przedłużonym z przyczyn zawinionych przez organ (art. 36 § 1 *Kpa*) oraz odrębnie w terminie przedłużonym z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 *Kpa*), ani też liczby zawiadomień kierowanych do stron postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 i 36 § 2 *Kpa* w każdej konkretnej sprawie.

Analiza trendów wykazała, że w 2022 r. w stosunku do 2020 r. i 2021 r. zmniejszyła się liczba wniesionych ponagleń na bezczynność/przewlekłość WINB natomiast zwiększyła się liczba wniesionych ponagleń na bezczynność/przewlekłość wojewodów. Niepokojące zjawisko w kontekście sprawowanego przez GUNB nadzoru stanowiła istotna i zwiększająca się liczba postanowień, w których GINB stwierdzał bezczynność lub przewlekłe prowadzenie spraw przez wojewodów, w tym rażące naruszenie prawa, jak również relatywnie wysoki odsetek rozstrzygnięć administracyjnych GINB uchylających postanowienia/decyzje wydawane przez WINB oraz wojewodów.

GINB wypełniał zadania nadzorcze w zakresie monitorowania terminowości wydawania pozwoleń na budowę przez wojewódzkie organy administracji architektoniczno-budowlanej, w oparciu o rejestr wniosków i decyzji o pozwolenie na budowę, o którym mowa w art. 82b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>13</sup>, z tym, że działania podejmowane w celu zdyscyplinowania organów do efektywnego działania i mające na celu wyeliminowanie przypadków

<sup>11</sup> Dz.U.2021.735, z późn. zm., dalej: ustawa – *Kpa* albo *Kpa*.

<sup>12</sup> Dz.U.2021.1213, dalej: ustawa *o wyrobach budowlanych*.

<sup>13</sup> Dz.U.2021.2351, z późn. zm., dalej: ustawa – *Prawo budowlane* albo *Prawo budowlane*.

nieuzasadnionego wydłużania postępowania związanego z wydaniem pozwolenia na budowę, nie były podejmowane na bieżąco.

W GUNB funkcjonowały odpowiednie narzędzia – Rejestr skarg i wniosków – umożliwiające skuteczne monitorowanie terminowości załatwiania oraz sporządzanie cyklicznych analiz skarg wpływających do organu.

GINB podejmował działania w celu zmniejszenia liczby skarg na legalność i rzetelność działań bądź bezczynność organów *nb* i *aab*, z tym, że nie przełożyły się one na zmniejszenie liczby zasadnych skarg na organy niższego szczebla.

GINB należycie wypełniał swoje obowiązki i uprawnienia określone w art. 14 ustawy *o wyrobach budowlanych* – zatwierdzał wojewódzkie roczne plany kontroli, gromadził informacje i na tej podstawie sporządzał analizy/sprawozdania dotyczące wyników kontroli stosowania wyrobów budowlanych, przekazywał wytyczne dotyczące zasad konstruowania rocznego wojewódzkiego planu kontroli wyrobów budowlanych, występował do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego o przeprowadzenie kontroli w nadzorowanych przez nie organach szczebla powiatowego bądź u producentów, sprzedawców, importerów wyrobów budowlanych, a także prowadził Wykaz Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych<sup>14</sup>. Pomimo że zdarzenia podlegające obowiązkowi ewidencji w Wykazie miały charakter incydentalny, wbrew obowiązującym regulacjom prawnym, wpisy do Wykazu nie były dokonywane niezwłocznie.

GINB zorganizował proces pozyskiwania od terenowych organów nadzoru budowlanego danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania poprzez zobowiązanie organów do sporządzania corocznej sprawozdawczości. Nie miał on jednak możliwości prawnych oraz narzędzi do weryfikacji wiarygodności i kompletności przekazywanych danych. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić działania podjęte w kierunku wdrożenia systemu cyfrowej książki obiektu budowlanego (c-KOB), którego budowa została zainicjowana w GUNB w 2020 r., a funkcjonalności pozwolą na weryfikację danych o obiektach.

GUNB aktywnie uczestniczył w propagowaniu wśród terenowych organów *aab* i *nb* bieżącej wiedzy oraz informował o aktualnych problemach i wyzwaniach związanych z funkcjonowaniem tych organów.

Pozytywnie należy ocenić podjętą inicjatywę utworzenia i zapewnienia działania Zespołu doradczego Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>15</sup>, którego misją było zapewnienie fachowego i specjalistycznego doradztwa w obszarach takich jak: orzecznictwo administracyjne oraz działalność kontrolna administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego, usprawnienia w obszarze budownictwa, czy współpraca pomiędzy organami *aab* i *nb* a sektorem prywatnym.

GINB analizował i oceniał funkcjonowanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz identyfikował bariery w funkcjonowaniu ww. organów – w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Pozytywnie należy ocenić podejmowane w jednostce inicjatywy zmierzające do modernizacji infrastruktury technicznej i zdigitalizowania działań terenowych organów *nb* i *aab*, a także dofinansowania organów *nb* szczebla wojewódzkiego i powiatowego.

Kluczowe w kontekście zapewnienia sprawnego funkcjonowania nadzoru budowlanego w ramach administracji zespolonej były podjęte przez GINB działania legislacyjne w kierunku zmiany zasad finansowania urzędów obsługujących wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (przeniesienie środków realizowanych przez poszczególnych wojewodów w części 85/00 *Województwa* do części 18 – *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*).

W ocenie kontroli, w kolejnym kroku diagnozą należałoby również objąć kondycję finansową i kadrową terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla wojewódzkiego, finansowanych podobnie jak terenowe organy nadzoru budowlanego, z budżetu wojewodów.

## **II. Ustalenia i oceny.**

### **Obszar I. Elementy środowiska wewnętrznego.**

#### **1.1. Struktura organizacyjna i kadrowa.**

Struktura organizacyjna GUNB była odpowiednia do zapewnienia realizacji nadzoru GINB w stosunku do organów niższego szczebla w zakresie wykonywanych przez nie zadań. Regulamin organizacyjny Urzędu oraz regulaminy wewnętrzne komórek organizacyjnych obejmowały swoim zakresem wszystkie ustawowe zadania GINB dotyczące nadzoru nad działalnością organów niższego szczebla. Funkcjonalność struktury organizacyjnej i adekwatność zasobów kadrowych była analizowana w GUNB na bieżąco, czego efektem były przeprowadzone zmiany kadrowe, zmiany

<sup>14</sup> Dalej także: KWZWB albo Wykaz.

<sup>15</sup> Dalej także: Zespół doradczy albo Zespół.

regulaminów organizacyjnych oraz zmiany statutu. Organizacja wewnętrzna i podział zadań, jak również zasoby jakimi dysponował Urząd, umożliwiały realizację przypisanych obowiązków kontrolnych, inspekcyjnych oraz orzeczniczych. Jednakże liczba realizowanych kontroli, w szczególności z uwagi na utrzymujące się niedobory kadrowe w Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej, była dostosowywana do posiadanych zasobów osobowych.

W efekcie dużej fluktuacji kadr oraz bardzo niskiego odsetka naborów zakończonych zatrudnieniem pracownika, zatrudnienie w GUNB, w 2020 r. oraz w 2021 r., było niższe od planowanego<sup>16</sup> o odpowiednio 9,1% oraz 15,8% i na dzień 1 stycznia wynosiło 191,9 oraz 201,3 etatu.

W GUNB podejmowane były działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników merytorycznych m.in. poprzez regularne nabory na wolne stanowiska kontrolne, jednak niski procent naborów kończył się zatrudnieniem pracownika. W 2021 r. 72,1% naborów zakończyło się nieobsadzeniem stanowiska. Przyczyną takiego stanu rzeczy były ograniczenia finansowe niepozwalające na proponowanie wynagrodzeń konkurencyjnych do ofert rynkowych dostępnych dla kandydatów posiadających wiedzę specjalistyczną w zakresie wymaganym na wakujących stanowiskach, w szczególności kontrolnych.

1. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane* Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Nadzór nad GINB sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

GUNB działa na podstawie ustawy – *Prawo budowlane* oraz statutu GUNB, określającego w szczególności organizację, strukturę i zasady kierowania Urzędem z uwzględnieniem zapewnienia prawidłowej obsługi GINB.

GINB wykonuje zadania określone przepisami *Prawa budowlanego*<sup>17</sup>, a w szczególności:

- 1) pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy – *Kpa* w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością;
- 2) kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej (starostów i wojewodów) oraz nadzoru budowlanego (powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego<sup>18</sup> oraz wojewodów działających przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego).

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego obok wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 11 ustawy o *wyrobach budowlanych*, jest także organem właściwym w sprawach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym oraz organem nadzoru rynku, w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o *systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*<sup>19</sup>.

Do podstawowych obowiązków ww. organów należy m.in. kontrola wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym wyrobów budowlanych oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w tym zakresie<sup>20</sup>.

2. Działając w trybie art. 88b ust. 3 ustawy – *Prawo budowlane* oraz § 5 Statutu GUNB<sup>21</sup> Główny Inspektor w regulaminie organizacyjnym<sup>22</sup> określił organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań Urzędu.

W strukturze Urzędu wyodrębniono następujące komórki organizacyjne<sup>23</sup>: Departament Prawny<sup>24</sup>, Departament Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej<sup>25</sup>, Departament Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego<sup>26</sup>,

---

<sup>16</sup> Plan zatrudnienia na rok 2020 – 211 etatów, plan zatrudnienia na 2021 r. – 238,9 etatów.

<sup>17</sup> Art. 88a ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane*.

<sup>18</sup> Dalej także: PINB.

<sup>19</sup> Dz.U.2022.1854, dalej: ustawa o *systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*.

<sup>20</sup> Art. 12 ustawy o *wyrobach budowlanych*.

<sup>21</sup> Statut GUNB stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1999 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego (Dz.U.2018.857, z późn. zm.).

<sup>22</sup> Dalej także: *RO GUNB*.

W okresie od 2020 r. do zakończenia kontroli w GUNB obowiązywały następujące po sobie regulaminy organizacyjne wprowadzone: zarządzeniem nr 1 GINB z 25.01.2016 r., z późn. zm. (obowiązywał do 10.08.2021 r.) oraz zarządzeniem nr 15 GINB z 4.08.2021 r., z późn. zm.

<sup>23</sup> § 4 ust. 1 Statutu GUNB.

<sup>24</sup> Dalej także: DPR.

<sup>25</sup> Dalej także: DOA.

<sup>26</sup> Dalej także: DON.

Departament Usług Cyfrowych<sup>27</sup>, Departament Inspekcji i Kontroli Budowlanej, Departament Skarg i Wniosków<sup>28</sup>, Departament Wyrobów Budowlanych, Biuro Organizacyjne<sup>29</sup>, Biuro Administracyjno-Finansowe, Wydział Ochrony Informacji Niejawnych, Stanowisko do spraw Audytu Wewnętrznego oraz Stanowisko do spraw Kontroli Wewnętrznej.

W działania związane z nadzorem nad organami niższego szczebla<sup>30</sup> zaangażowanych było w GUNB przede wszystkim pięć departamentów: DOA, DON, DIK, DWB oraz DSW.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym zakres zadań ww. departamentów obejmował m.in.:

- w przypadku DOA i DON – realizację zadań w zakresie orzecznictwa administracyjnego w sprawach, w których GINB jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkich organów *aab* albo *nb*;
- w przypadku DIK – przeprowadzanie kontroli działalności terenowych organów *aab* i *nb* (w tym sprawdzanie realizacji zaleceń pokontrolnych);
- w przypadku DWB – przeprowadzanie kontroli działalności WINB w sprawach dotyczących wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach, w których organem orzekającym jest GINB oraz współpraca z WINB w ww. zakresie;
- w przypadku DSW – rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji, analizowanie terminowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę przez wojewódzkie organy *aab* oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach kar za nieterminowe wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, nadzór nad prowadzeniem rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń budowy.

**3.** Zadania zostały uszczegółowione w regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych GUNB realizujących zadania kontrolne, inspekcyjne oraz orzecznicze. Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi obowiązującymi na dzień 31 maja 2022 r. zadania zostały przypisane wydziałom/zespołom/samodzielnym stanowiskom w następujący sposób:

- W strukturze DOA i DON funkcjonowały po cztery Zespoły Orzecznictwa (OA-1, OA-2, OA-3, OA-4/ ON-1, ON-2, ON-3, ON-4), w których prowadzenie postępowań przez członków zespołu pod względem organizacyjnym (w tym terminowości) i merytorycznym nadzorowali koordynatorzy pracy oraz Samodzielne stanowiska ds. orzecznictwa (SOA/ SON), mające w swoich kompetencjach sprawy szczególnie skomplikowane. Do zadań Zespołów Orzecznictwa oraz Samodzielnych stanowisk ds. orzecznictwa należało m.in. rozpatrywanie odwołań, decyzji, zażaleń i wniosków oraz przygotowywanie projektów decyzji i postanowień wydawanych z upoważnienia GINB w sprawach należących do kompetencji Departamentu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego<sup>31</sup> GUNB<sup>32</sup> do 2018 r. zespoły OA-1, OA-3 oraz OA-4 zasadniczo zajmowały się postępowaniami odwoławczymi od decyzji organów wojewódzkich zapadłych w sprawach dotyczących głównie stwierdzenia nieważności i wznowienia postępowania oraz postępowaniami nadzwyczajnymi (w których GINB był organem I instancji). W zespole OA-2 prowadzone były natomiast głównie postępowania odwoławcze od decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych przez wojewodów (m. in. w trybie ustawy *o transporcie kolejowym*, ustawy *o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych*). W związku ze zwiększającą się liczbą spraw dotyczących strategicznych inwestycji infrastrukturalnych, od 2018 r. również pozostałym zespołom (OA-1, OA-3 i OA-4) były przydzielane sprawy dotyczące postępowań odwoławczych od decyzji o pozwoleniu na budowę.

W DON zakres działań poszczególnych zespołów był tożsamy. Podział Departamentu na zespoły był zasadny z uwagi na lepszy nadzór merytoryczny i organizacyjny nad wykonywanymi zadaniami. Podział na zespoły wynikał z braku możliwości bezpośredniego nadzorowania przez kierownictwo Departamentu sposobu prowadzenia postępowań przez wszystkich pracowników. Jednocześnie, zgodnie z wyjaśnieniami DG, tożsamy zakres działań poszczególnych zespołów sprzyjał poszerzaniu wiedzy wszystkich pracowników Departamentu.

- Do 31 stycznia 2020 r. w strukturze DIK funkcjonowały cztery Wydziały Inspekcji i Kontroli (DIK-1, DIK-2, DIK-3 oraz DIK-4) oraz Zespół ds. Przygotowania Kontroli i Analiz (DIK-5), natomiast po zmianach

<sup>27</sup> Departament Usług Cyfrowych (dalej także: DUC) jako komórka organizacyjna GUNB został dodany do struktury GUNB, w związku ze zmianą Statutu GUNB wprowadzoną rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego (Dz.U.2021.1360), które weszło w życie 10.08.2021 r.

<sup>28</sup> Dalej także: DSW.

<sup>29</sup> Dalej także: BOR.

<sup>30</sup> Organy *nb* (wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego) oraz organy *aab* (województwie i starostowie).

<sup>31</sup> Dalej także: DG.

<sup>32</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022. z 19.08.2022 r.

organizacyjnych wprowadzonych 31 stycznia 2020 r. w skład Departamentu wchodziły trzy Wydziały Inspekcji i Kontroli (DIK-1, DIK-2, DIK-3) oraz Wydział Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz (DIK-4).

Odnośnie do zmniejszenia liczby wydziałów kontrolnych w DIK, jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>33</sup>, że cyt.: (...) *Lata 2019-2020 to okres, w którym Departament borykał się z problemami kadrowymi. (...) stan ten trwa do dziś. Jednocześnie w związku z wynikami audytu przeprowadzonego w DIK w 2019 r. realizowaliśmy zalecenie dotyczące wzmocnienia komórki do spraw analiz oraz inne dotyczące organizacji i funkcjonowania Departamentu. Mając to na uwadze podjęta została decyzja, aby w miejsce ówczesnie funkcjonującego Zespołu Przygotowania Kontroli i Analiz utworzyć Wydział Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz. Wiązało się to jednocześnie ze wzmocnieniem osobowym tej komórki. Dodatkowo w wyniku ograniczonych środków ówczesne kierownictwo Urzędu podjęło decyzję o likwidacji jednego z Wydziałów Kontrolnych. Takie działania pozwoliły na wzmocnienie zarówno powstałego Wydziału Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz jak i pozostałych 3 Wydziałów Kontrolnych.*

Wydziały kontrolne miały wspólny zakres zadań, obejmujący m.in. przeprowadzanie kontroli terenowych organów *aab* i *nb*, przeprowadzanie inspekcji robót budowlanych i utrzymania obiektów budowlanych, sporządzanie analiz skuteczności kontroli lub inspekcji. Do zadań komórki planistycznej należało natomiast m.in. przygotowywanie projektów planów pracy i okresowych planów kontroli Departamentu, analiza wniosków w sprawie celowości podejmowania doraźnych zadań inspekccyjno-kontrolnych oraz monitorowanie działań organów terenowych będących ich wynikiem, monitoring skuteczności kontroli organów *aab* i *nb* oraz opracowywanie informacji o wynikach działalności inspekccyjno-kontrolnej.

Dotychczasowe doświadczenia DIK wskazują, że dokonywanie specjalizacji poszczególnych komórek kontrolnych realizujących zadania na podstawie tych samych przepisów, w tych samych obszarach, nie było uzasadnione<sup>34</sup>.

- W DWB zadania w zakresie objętym kontrolą zostały przypisane do Wydziału Kontroli (DWB-1), Wydziału Analiz (DWB-3) oraz Zespołu Orzecznictwa (DWB-4). Do zadań DWB-1 należało m.in. przeprowadzanie kontroli terenowych organów *nb* w zakresie zadań wynikających z ustawy *o wyrobach budowlanych*, natomiast do zadań DWB-3 należało przedkładanie do zatwierdzenia przez GINB rocznych planów kontroli i opracowywanie zbiorczych planów kontroli wyrobów budowlanych oraz sprawozdań z ich wykonania, opracowywanie analiz i zbiorczych sprawozdań dotyczących przeprowadzonych kontroli oraz działań podjętych przez organy *nb* w sprawach wyrobów budowlanych, analizowanie przekazanych przez WINB informacji o wynikach badań próbek wyrobów budowlanych, czy wzywanie WINB do przeprowadzenia doraźnych kontroli wyrobów budowlanych. Rozpatrywanie odwołań, zażaleń i wniosków oraz przygotowywanie projektów decyzji i postanowień wydawanych przez Głównego Inspektora w sprawach należących do kompetencji Departamentu, jak również przygotowywanie projektów odpowiedzi na skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>35</sup> i reprezentowanie Głównego Inspektora przed sądami administracyjnymi przypisane zostało z kolei do kompetencji DWB- 4.
- W DSW zadania w zakresie objętym kontrolą zostały przypisane do Zespołu Orzecznictwa, Analiz i Organizacji (SW-1) oraz Zespołu Skarg i Wniosków (SW-2). Do zadań SW-1 należało: analizowanie terminowości wydawania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę przez wojewódzkie organy *aab*, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach kar za nieterminowe wydanie tych decyzji, nadzorowanie rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń budowy, opracowywanie okresowych sprawozdań i analiz w zakresie skarg, wniosków i petycji oraz okresowych ocen WINB w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, analizowanie skarg uznanych za zasadne pod kątem stwierdzonych nieprawidłowości w działaniu terenowych organów *aab* i *nb*, monitorowanie terminowości załatwiania skarg, wniosków i petycji przekazywanych przez Departament zgodnie z właściwością do terenowych organów *aab* i *nb*. Do zadań SW-2 należało natomiast rozpatrywanie skarg i wniosków załatwianych w Urzędzie.

4. Zgodnie z wyjaśnieniami DG<sup>36</sup> kierownictwo Urzędu oraz dyrektorzy poszczególnych departamentów na bieżąco analizowali i oceniali funkcjonalność struktury organizacyjnej i zasoby kadrowe Urzędu. W wyniku tej analizy podejmowane były różnego rodzaju działania, tj. zmiany kadrowe (np. przeniesienia pracowników wewnątrz komórki organizacyjnej lub pomiędzy komórkami organizacyjnymi), zmiany regulaminów wewnętrznych (w kontrolowanym

<sup>33</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>34</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>35</sup> Dalej także: WSA.

<sup>36</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

okresie zmieniały się regulaminy pięciu komórek organizacyjnych<sup>37</sup>) oraz w miarę potrzeb zmiany statutu Urzędu (zmiana statutu weszła w życie 10 sierpnia 2021 r.).

Według wyników samooceny dotyczącej stanu kontroli zarządczej za lata 2020-2021, struktura organizacyjna komórek organizacyjnych realizujących zadania inspekcyjne, kontrole i orzecznicze określona w regulaminach organizacyjnych tych komórek była dostosowana do ich aktualnych celów i zadań.

5. W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej GINB za lata 2019-2021 zostały wskazane kwestie związane z niedoborami kadrowymi, które dotyczyły DIK. W ww. oświadczeniach wskazano, że w latach 2019 - 2021 podejmowano działania ukierunkowane na poprawę sytuacji kadrowej w DIK poprzez wielokrotne przeprowadzanie naborów. Jako przyczynę braków kadrowych w DIK wskazano zbyt niski poziom oferowanych wynagrodzeń w porównaniu do stawek rynkowych, szczególnie w stosunku do osób posiadających uprawnienia budowlane. W oświadczeniach wskazano, że problem wynagrodzeń dotyczył również innych obszarów funkcjonowania Urzędu.

Analogicznie w sprawozdaniach z procesu zarządzania ryzykiem w 2020 r. DIK w działaniach związanych z przeprowadzaniem kontroli działalności organów *aab* i *nb* jako zidentyfikowane ryzyko wskazał fluktuację kadr (odejścia nowo przyjętych oraz wieloletnich pracowników) oraz trudności w pozyskaniu nowych pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje, a w konsekwencji utrwalający się stan niedoborów kadrowych (9 wakatów w 2020 r., 8 wakatów w 2021 r.). Jako działania podjęte w ramach reakcji na ryzyko wskazano: systematyczne ogłaszanie naborów, wprowadzane na bieżąco zmiany w planach operacyjnych i harmonogramach kontroli w zakresie składu kontrolnego, stosowany system motywacyjny dla kontrolerów<sup>38</sup>, zmiany organizacyjne w Departamencie. Podobnie z samooceny działalności kontrolnej DIK za lata 2020-2021 wynika, że zasoby kadrowe dedykowane do realizacji działalności kontrolnej były niewystarczające, co skutkowało zmniejszeniem liczby kontroli prowadzonych przez DIK.

Zagadnienia związane z niedoborami kadrowymi oraz dużą fluktuacją kadr zostały również zasygnalizowane przez GINB w pismach skierowanych do organu nadzorującego<sup>39</sup>.

6. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r. GUNB przeprowadził 68 naborów na stanowiska do realizacji zadań inspekcyjnych, kontrolnych oraz zadań orzeczniczych, z których zaledwie 19 (27,9%) zakończyło się zatrudnieniem pracownika. 28 naborów przeprowadzono w 2020 r. (41,2%), 27 w 2021 r. (39,7%) i 13 w 2022 r. (19,1%). W celu uzupełnienia braków kadrowych, w DIK przeprowadzono ogółem 31 naborów, z czego jedynie pięć zakończyło się zatrudnieniem pracownika, w DOA przeprowadzono 16 naborów, z czego cztery zakończyły się zatrudnieniem pracownika, w DWB trzy z 13 naborów zakończyły się sukcesem, natomiast w DON tylko jeden z pięciu naborów nie zakończył się zatrudnieniem pracownika, zaś w DSW skuteczne były wszystkie trzy nabory.

Wymogi formalne w naborach spełniło 112 osób (średnio 1,6 osoby na nabór), przy czym w DIK i DWB średnia liczba osób spełniających wymogi formalne w naborze była niższa (odpowiednio 1,2 i 1 osoba), natomiast w DOA, DON i DSW była wyższa (odpowiednio 1,9 i 2,2 i 7 osób).

Do sprawdzianu wiedzy lub umiejętności, rozmowy kwalifikacyjnej przystąpiło 87 osób (średnio 1,1 osoby na nabór), przy czym w DIK i DWB średnia liczba osób, które przystąpiły do sprawdzianu wyniosła odpowiednio 0,8 i 0,9 osoby, natomiast w DOA, DON i DSW odpowiednio 1,4, 2 i 5,3 osoby.

Odsetek naborów zakończonych nieobsadzeniem stanowiska w okresie objętym kontrolą zwiększył się z 67,9% w 2020 r. do 71,1% w 2021 r., natomiast w 2022 r. (do dnia 31 maja) stanowił 15,4%.

7. W okresie objętym kontrolą w GUNB fluktuacja kadr wynosiła odpowiednio 9,1% (2020 r.), 25,3% (2021 r.) oraz 5,2% (do 31 maja 2022 r.). Zgodnie ze *Sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 roku* średni poziom fluktuacji w roku 2021 wyniósł 8,8%.

W badanym okresie dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za działania inspekcyjne, kontrolne i orzecznicze – DIK, DWB, DOA i DON nie występowali o zwiększenie liczby pracowników. Zgodnie z wyjaśnieniami DG<sup>40</sup> w pierwszej kolejności podejmowane są działania w celu uzupełnienia wakatów, natomiast kwestia pozyskania dodatkowych etatów pozwalających na bardziej skuteczną i efektywną działalność kontrolną i orzeczniczą stanowi sprawę drugorzędą.

<sup>37</sup> DPR, BOR, DUC, DIK, DWB.

<sup>38</sup> Nagrody okresowe związane z realizacją zadań kontrolnych.

<sup>39</sup> Pisma znak: BOR.070.101.2017 z 20.10.2017 r., BOR.070.29.2018 z 27.06.2018 r., BOR.070.60.2019 z 28.05.2019 r. adresowane do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

<sup>40</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.



8. Zatrudnienie w GUNB w latach 2020-2021 było niższe od planowanego<sup>41</sup> o odpowiednio 9,1% oraz 15,8% i wynosiło 191,9<sup>42</sup> oraz 201,3<sup>43</sup> etatu.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 1 stycznia 2022 r. stan zatrudnienia<sup>44</sup> w GUNB wzrósł od 189 zatrudnionych (184,8 etatu) do 206 zatrudnionych (201,3) etatu, tj. o 9%.

W ramach departamentów realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne, orzecznicze oraz zadania związane ze skargami i wnioskami<sup>45</sup> na dzień 1 stycznia 2022 r. zatrudnionych było 106 osób (tj. 103,9 etaty), co stanowiło 51,5% (51,6% etatów) wszystkich zatrudnionych w GUNB. W stosunku do 1 stycznia 2020 r. zatrudnienie w ww. komórkach zmniejszyło się o 1,65 etatu. W poszczególnych departamentach zmiany zatrudnienia wyglądały następująco: DOA – 24 osoby zatrudnione – poziom zatrudnienia bez zmian, DON – 23 osoby zatrudnione – spadek o dwie osoby, DIK – 21 osób zatrudnionych – wzrost o jedną osobę, DSW – 18 osób zatrudnionych – spadek o jedną osobę, DWB – 20 osób zatrudnionych – wzrost o jedną osobę.

Według stanu na 31 maja 2022 r. w departamentach zajmujących się działaniami inspekcyjnymi, kontrolnymi i orzeczniczymi było łącznie 11<sup>46</sup> wakatów, z czego osiem w DIK, dwa w DWB oraz jeden w DOA.

W DIK i DWB, na dzień 1 stycznia 2022 r., zadania inspekcyjne i kontrolne wykonywało łącznie 25 osób (16 w DIK i 9 w DWB). Stanowiło to odpowiednio 76,2% pracowników DIK oraz 45% pracowników DWB.

W DOA, DON, DSW i DWB na dzień 1 stycznia 2022 r. zadania orzecznicze wykonywało łącznie 51 osób (22 w DOA, 21 w DON, 4 w DSW oraz 4 w DWB). Stanowiło to odpowiednio 91,7% pracowników DOA, 91,3% pracowników DON, 22,2% pracowników DSW oraz 20% pracowników DWB.

## 1.2. Przygotowanie pracowników i kwalifikacje zawodowe.

GUNB posiadał kadre zdolną realizować zadania inspekcyjne, kontrolne i orzecznicze wynikające z obowiązków ustawowych Urzędu. Kompetencje i doświadczenie pracowników realizujących ww. zadania zostały należycie określone w opisach stanowisk pracy i były zgodne z przepisami prawa<sup>47</sup>, a zatrudnieni pracownicy posiadali przygotowanie zawodowe i kwalifikacje (wymagane kompetencje i doświadczenie zawodowe) zgodne z przedmiotowymi opisami.

Z uwagi na niewystarczające środki finansowe przeznaczone na wynagrodzenia, w tym ich nieadekwatność do stawek rynkowych oferowanych osobom posiadającym uprawnienia budowlane, jedynie 17 z 76 (22,4%) pracowników realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz zadania orzecznicze posiadało uprawnienia budowlane.

9. Opisy stanowisk pracy 93 pracowników GUNB<sup>48</sup> realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz orzecznicze w latach 2020-2022 (do 31 maja 2022 r.) zawierały m.in. wymagane kompetencje i doświadczenie zawodowe.

W 12 przypadkach<sup>49</sup> w ramach wykształcenia wskazano konieczność posiadania uprawnień budowlanych. Odnośnie do innych kompetencji najczęściej pojawiały się wymagania dotyczące znajomości: ustawy – *Prawo budowlane* (93 przypadki), ustawy – *Kpa* (92 przypadki), ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (41 przypadków), ustawy *o wyrobach budowlanych* (34 przypadki), ustawy *o kontroli* (27 przypadków).

Weryfikacja dokumentacji kadrowej losowo wybranych 10 pracowników GUNB<sup>50</sup> realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz zadania orzecznicze potwierdziła, że ich doświadczenie zawodowe oraz wykształcenie odpowiadały wymogom wskazanym w opisach stanowisk pracy. Podobnie, zgodnie z wynikami samooceny dotyczącej stanu kontroli zarządczej w latach 2020-2021 pracownicy departamentów realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz orzecznicze

<sup>41</sup> Plan zatrudnienia na rok 2020 – 211 etatów, plan zatrudnienia na rok 2021 r. – 238,9 etatów.

<sup>42</sup> Na dzień 1.01.2021 r.

<sup>43</sup> Na dzień 1.01.2022 r.

<sup>44</sup> W tym osoby zajmujące kierownicze stanowiska, osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, członkowie korpusu służby cywilnej.

<sup>45</sup> DOA, DON, DIK, DWB i DSW.

<sup>46</sup> Bez wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

<sup>47</sup> Patrz: a) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U.2021.689, z późn. zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych (...), b) przepisy dotyczące samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie określone w rozdziale 2 ustawy – *Prawo budowlane* (art.12-art.16).

<sup>48</sup> Z uwzględnieniem pracowników, którzy zakończyli oraz rozpoczęli pracę w okresie 1.01.2020 r. – 31.05.2022 r.

<sup>49</sup> Dotyczy opisów stanowisk pracy: trzech naczelników wydziału w DIK, dwóch starszych inspektorów budowlanych w DIK, trzech ekspertów nadzoru budowlanego w DIK, dwóch głównych specjalistów w DON, starszego inspektora w DWB oraz starszego specjalisty w DWB.

<sup>50</sup> W ramach próby kontroli poddano dokumentację dwóch naczelników wydziału, eksperta nadzoru budowlanego, głównego specjalisty, dwóch starszych specjalistów, dwóch specjalistów oraz dwóch starszych inspektorów.

posiadali wystarczającą wiedzę, umiejętności i doświadczenie, by skutecznie i efektywnie wykonywać powierzone im obowiązki.

**10.** Na dzień 31 maja 2022 r. w departamentach realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz orzecznicze pracownicy posiadali następujące wykształcenie: prawnicze – 38 osób, administracyjne – 15 osób, budowlane – 9 osób, gospodarka przestrzenna – 2 osoby, inżynieria środowiskowa – 2 osoby, melioracje wodne – 2 osoby, architektura – 1 osoba, inżynieria wojskowa – 1 osoba, finanse i bankowość – 1 osoba<sup>51</sup>, geologia – 1 osoba, techniczne – 1 osoba<sup>52</sup>, organizacja budownictwa wojskowego – 1 osoba. 17 pracowników<sup>53</sup> ww. departamentów posiadała uprawnienia budowlane.

### 1.3. Szkolenia.

Tematyka szkoleń dla departamentów realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz zadania orzecznicze była dostosowana do potrzeb tych komórek. Pracownicy uczestniczyli w sprofilowanych szkoleniach specjalistycznych, na które zgłaszano zapotrzebowania w ramach konstruowanego planu szkoleń, a dodatkowo w szkoleniach ogólnych skierowanych do wszystkich komórek GUNB (z zakresu ochrony danych osobowych, efektywnej pracy zdalnej, czy dostępu do informacji publicznej).

Ponadto w Urzędzie organizowane były wewnętrzne szkolenia oraz warsztaty dla pracowników w zakresie realizowanych przez nich zadań inspekcyjnych, kontrolnych oraz orzeczniczych, w tym m.in. z zakresu nowelizacji *Prawa budowlanego*.

**11.** Plan szkoleń GUNB opracowywany był na podstawie propozycji złożonych przez dyrektorów departamentów i biur oraz priorytetowych zadań Urzędu. W okresie objętym kontrolą 124 szkolenia/seminaria/konferencje objęły łącznie 1 574 osoboszkoleń<sup>54</sup>, w komórkach realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz orzecznicze (w 2020 r. 43 szkolenia objęły 571 osoboszkoleń, w 2021 r. 67 szkoleń objęło 853 osoboszkoleń, w 2022 r. 14 szkoleń objęło 149 osoboszkoleń).

Szkolenia specjalistyczne<sup>55</sup> stanowiły 40,3% wszystkich szkoleń (27 szkoleń) i objęły one łącznie w ramach DIK 151 osoboszkoleń, w ramach DON 91 osoboszkoleń, w ramach DOA 55 osoboszkoleń, w ramach DWB 43 osoboszkolenia oraz w ramach DSW 28 osoboszkoleń.

W Planach szkoleń na lata 2020-2021 dla pracowników komórek realizujących zadania inspekcyjne, kontrolne oraz orzecznicze ujęto szkolenia z zakresu m.in. metodyki kontroli, praktyki zastosowania przepisów ustawy – *Prawo budowlane*, ustawy – *Kpa*, ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji* i bezpieczeństwa pożarowego budynków<sup>56</sup>.

Co do zasady ww. plany zostały zrealizowane z tym, że w 2021 r. odbyło się szkolenie z zakresu ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji* ujęte w planie na 2020 r., natomiast w 2020 r. szkolenie z tematyki bezpieczeństwa pożarowego budynków ujęte w planie na 2021 r.

Pracownicy komórek realizujący zadania w zakresie objętym kontrolą uczestniczyli w szkoleniach dotyczących:

- metodyki kontroli (DIK – 18 uczestników, DWB – 8 uczestników),
- wykorzystania baz danych obiektów topograficznych BDOT10k (DIK – 18 uczestników, DOA – 7 uczestników),
- planowania przestrzennego (DOA – 14 uczestników, DON – 17 uczestników),
- egzekucji obowiązków niepieniężnych (DIK – 12 uczestników, DOA – 7 uczestników, DON – 14 uczestników, DSW – 2 uczestników).

Poza tym 17 pracowników DIK uczestniczyło w szkoleniu dotyczącym obsługi Młota Schmidta, 17 pracowników DON brało udział w szkoleniu z zakresu instalacji teletechnicznych i telekomunikacyjnych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, 15 pracowników DWB przeszkolonych zostało z wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych, zaś pracownicy DSW (odpowiednio 12 i 5), z e-doręczeń w postępowaniu administracyjnym oraz z funkcjonalności Geoportalu.

Niezależnie od szkoleń zewnętrznych, pracownicy ww. komórek uczestniczyli w 9 wewnętrznych szkoleniach organizowanych przez GUNB (łącznie 245 uczestników)<sup>57</sup>, które dotyczyły *Prawa budowlanego*, obsługi systemów informatycznych oraz wykonywania dokumentów niejawnych.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 152-162, 167-175, 187-195, 201-235, 240-245, 261-268, 275-290, 344-369, 431-446, 506-508, 536-609, 618-749, Tom 2, str. 1-456, 481-585, Tom 3 str. 123-124, 284-322]

<sup>51</sup> Technik budowlany w zakresie budownictwa ogólnego.

<sup>52</sup> Pracownik posiadał ukończone studia podyplomowe na kierunku administracja.

<sup>53</sup> Według zestawienia przekazanego przez GUNB: DIK – 9 osób, DOA – 1 osoba, DON – 2 osoby, DWB – 5 osób.

<sup>54</sup> Osoboszkolenie – jednostka określająca, że jedna osoba uczestniczyła w kilku szkoleniach.

<sup>55</sup> Planowane, organizowane i nadzorowane przez DG, obejmujące tematykę związaną z zadaniami urzędu.

<sup>56</sup> Zgodnie z wynikami samooceny działalności kontrolnej DIK i DWB w celu zapewnienia odpowiednich szkoleń kierownictwo dokonywało analizy obszarów, w których wiedza, umiejętności i kwalifikacje zawodowe były niewystarczające.

<sup>57</sup> DIK – 53 pracowników, DOA – 56 pracowników, DON – 58 pracowników, DSW – 40 pracowników, DWB – 38 pracowników.

## Obszar II. Wyznaczanie celów i monitorowanie ich realizacji.

Cele i zadania dotyczące nadzoru nad organami niższego szczebla określone w Planie działalności GUNB na rok 2020, 2021 oraz 2022 były adekwatne do ustawowych zadań Urzędu i pozwalały na sprawdzenie skuteczności i sprawności działania GUNB. Kładły one głównie nacisk na prawidłowość procesu kontrolnego realizowanego przez GINB w stosunku do organów *aab* i *nb* (wraz z monitorowaniem zaleceń) oraz jednolitość i aktualność rozstrzygnięć GINB podlegających ocenie sądów administracyjnych. W miernikach i zadaniach komponent nadzoru, rozumiany jako możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, był w zasadzie nieobecny. Wynika to głównie z faktu, że GINB nie ma podstaw prawnych do ingerencji w organizację oraz politykę kadrową wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz kształtowania ich sytuacji finansowej.

Mając na względzie powyższe oraz fakt, że nadzór GINB sprawowany jest poprzez bieżące dokonywanie kontroli instancyjnej wydawanych przez organy niższego szczebla aktów administracyjnych oraz regularną kontrolę ich działalności, GUNB nie opracowywał dokumentów o charakterze strategicznym dotyczących nadzoru nad organami niższego szczebla. Nie zidentyfikował również potrzeby formułowania, w oparciu o sprawozdania z planów działalności, wniosków dotyczących skuteczności i sprawności swoich działań wobec organów niższego szczebla<sup>58</sup>.

W GUNB funkcjonowały narzędzia zapewniające prezentowanie rzetelnych danych wskazujących na stopień wykonania mierników oraz umożliwiające monitorowanie ich realizacji i wprowadzanie ewentualnych działań korygujących.

Pozytywnie należy ocenić elastyczne podejście do konstruowania Planu działalności GUNB na kolejne lata i objęcie nadzorem w ramach Planu na 2021 r. i 2022 r. zidentyfikowanego w ramach celu pierwszego – *Zapewnienie właściwego wykonywania zadań przez terenowe organy aab i nb w zakresie stosowania przepisów prawa związanych z realizacją procesu inwestycyjnego i utrzymaniem obiektów budowlanych* – ryzyka związanego ze sprawnym przeprowadzaniem kontroli. Jednakże miernik ten nie jest samodzielnie w pełni adekwatny do przyjętego celu. Przeformułowania wymaga również sposób prezentowania danych sprawozdawczych dotyczących zadań podjętych dla osiągnięcia przedmiotowego celu.

**12.** Cztery spośród pięciu celów oraz zdefiniowane dla nich zadania i mierniki, ujęte w Planach działalności GUNB na rok 2020, 2021 i 2022, wpisywały się w wynikające z regulacji prawnych zadania związane z pełnieniem funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy – *Kpa* w stosunku do wojewodów i WINB, prowadzeniem kontroli działania organów *aab* i *nb*, czy kontroli w trybie ustawy *o wyrobach budowlanych*.

*Cel 1.: Zapewnienie właściwego wykonywania zadań przez terenowe organy aab i nb w zakresie stosowania przepisów prawa związanych z realizacją procesu inwestycyjnego i utrzymaniem obiektów budowlanych.*

Jako miernik określający stopień realizacji celu, w 2021 r. oraz 2022 r. wskazano procent projektów wystąpień pokontrolnych lub sprawozdań z kontroli podpisanych w określonym terminie. Wśród najważniejszych zadań służących realizacji celu<sup>59</sup>, wyszczególniono: przeprowadzanie kontroli działania organów *aab* i *nb*, sporządzanie dokumentów pokontrolnych po zgromadzeniu dowodów ustalających stan faktyczny pozwalających na dokonanie oceny oraz formułowanie ewentualnych zaleceń i wniosków pokontrolnych, monitorowanie wdrożenia zaleceń pokontrolnych oraz rozpowszechnianie informacji o wynikach kontroli. W latach poprzednich miarę realizacji celu stanowił wskaźnik przyjętych do realizacji zaleceń pokontrolnych. Wobec zidentyfikowanego w DIK problemu przewlekłego prowadzenia kontroli pozytywnie należy ocenić fakt, że miernik ewaluował w taki sposób, aby wzmożonym nadzorem objąć te aspekty procesu kontrolnego, które wymagały podjęcia działań naprawczych. Jednak wprowadzony miernik samodzielnie nie był w pełni adekwatny do ww. celu, gdyż mierzył jedynie terminowość sporządzania przez GUNB dokumentów zawierających informację pokontrolną bez odnoszenia się do ocen czy zaleceń sformułowanych w ich wyniku, przez co nie określał na ile cel został osiągnięty. Dlatego też zasadne jest wprowadzenie dodatkowego miernika lub przywrócenie jako współistniejącego miernika obowiązującego przed 2021 r.

*Cel 2.: Zapewnienie przestrzegania przepisów z zakresu budownictwa na rzecz bezpieczeństwa przy wykonywaniu robót budowlanych i użytkowaniu obiektów budowlanych.*

Miernik realizacji celu został zdefiniowany jako procent podjętych działań wobec naruszeń przepisów *Prawa budowlanego* i założono, że zostanie osiągnięty m.in. poprzez informowanie właściwych organów (*aab* i *nb*) o poczynionych ustaleniach kontroli robót budowlanych i utrzymania obiektów budowlanych oraz monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy wobec przekazanych informacji o nieprawidłowościach.

*Cel 3.: Zapewnienie przestrzegania prawa w zakresie wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych.*

<sup>58</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r.

<sup>59</sup> W stosunku do 2020 r. zadania zostały rozbudowane o sporządzanie dokumentów pokontrolnych.

Miernikiem realizacji celu był procent podjętych działań wobec wyrobów niezgodnych z przepisami ustawy *o wyrobach budowlanych*, a od 2021 r. dodatkowo procent dokumentów pokontrolnych podpisanych w określonym terminie. Cel realizowany był m.in. poprzez publikowanie na stronie BIP informacji o wynikach badań próbek wyrobów budowlanych, a od 2021 r. dodatkowo realizacji celu służyły następujące zadania: kontrole działania organów *nb* w zakresie stosowania przepisów ustawy *o wyrobach budowlanych*, sporządzanie dokumentów pokontrolnych, monitorowanie wdrożenia zaleceń oraz rozpowszechnianie informacji o wynikach kontroli.

Cel 4.: *Zapewnienie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.*

Za miarę realizacji celu przyjęto procent zgodnych z prawem rozstrzygnięć GINB podlegających ocenie sądów administracyjnych. Założono, że cel zostanie osiągnięty poprzez: ciągłą działalność z zakresu orzecznictwa administracyjnego w ramach pełnienia przez GINB funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu *Kpa* w stosunku do wojewodów i WINB, organizowanie narad, warsztatów dla pracowników wydziałów *aab* urzędów wojewódzkich i WINB w celu wypracowania jednolitej linii orzeczniczej i przekazywania materiałów wypracowanych w trakcie narad i warsztatów, jak również poprzez bieżącą analizę orzeczeń sądowych pod względem merytorycznym w kontekście aktualności linii orzeczniczej.

Według sprawozdań z wykonania Planu działalności GUNB za rok 2020 i 2021 wartości mierników określające stopień realizacji celów zostały w pełni osiągnięte. W zakresie celu pierwszego miernik osiągał większe wartości od przyjętych założeń. W ocenie kontroli, przyjęte na 2021 r. i 2022 r. założenie, że wykonanie wskaźnika dokumentów pokontrolnych podpisanych w określonym terminie na poziomie 80% interpretowane będzie jako osiągnięcie celu, w sytuacji, gdy wykonanie miernika na koniec 2021 r. ukształtowało się na poziomie 92% wskazywać może, że szacunki były zbyt ostrożne i mało ambitne. Należy także zwrócić uwagę, że wymienione w sprawozdaniu z wykonania Planu działalności GUNB za rok 2021 najważniejsze podjęte działania służące realizacji celu nie zostały precyzyjnie określone i pozostawiają pole na dowolność interpretacyjną. W sprawozdaniu wykazano przeprowadzenie *podstawowych czynności* w ramach 14 kontroli organów *aab* i *nb*. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że nagminną praktyką w zakresie prowadzonych przed DIK kontroli było występowanie do kontrolowanych organów o złożenie dodatkowych pisemnych wyjaśnień niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego w trybie art. 35 ustawy *o kontroli*<sup>60</sup>. Takie rozumienie liczby kontroli, dla których przeprowadzono czynności kontrolne i budowanie na tej podstawie zależności odnośnie do liczby podpisanych dokumentów pokontrolnych nie pozwalało na wykazanie rzeczywistych problemów związanych z czasem trwania kontroli. Wskaźniki służące monitorowaniu czasu trwania procesu kontrolnego na poziomie jednostki powinny być konstruowane w taki sposób, aby obrazowały, jaki czas upłynął od zakończenia czynności kontrolnych do przygotowania i podpisania dokumentu pokontrolnego.

13. W GUNB funkcjonowały narzędzia, na podstawie których możliwe było wiarygodne raportowanie danych wskazujących na stopień wykonania mierników, tj. opracowywane w DOA i w DON zestawienia analityczne obrazujące w ujęciu miesięcznym i w podziale na poszczególne województwa, a następnie agregowane zbiorczo informacje specyfikujące liczbę i rodzaj wydanych rozstrzygnięć administracyjnych, czy kwartalne sprawozdania dotyczące przeprowadzonych przez Urząd kontroli, zawierające: wykaz przeprowadzonych kontroli, syntetyczne podsumowanie ich wyników oraz najistotniejszych zaleceń pokontrolnych skierowanych do organów, informacje o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych, informacje o kontrolach planowanych w kolejnym kwartale, a także działania dodatkowe będące wynikiem prowadzonej działalności kontrolnej<sup>61</sup>.

14. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na przypisane celowi pierwszemu oraz trzeciemu zadanie dotyczące upowszechniania informacji o wynikach kontroli, które realizowane było poprzez przekazywanie wyników kontroli organów stopnia powiatowego do wiadomości kierowników jednostek nadrzędnych oraz udostępnianie ich w BIP Urzędu. Dzięki tym działaniom organy niższego szczebla nie objęte kontrolą mogły pozyskać informacje do wykorzystania w usprawnieniu również ich działalności.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 209-226, Tom 2 str. 457-480]

<sup>60</sup> Zgodnie z art. 35 ustawy *o kontroli*, po zakończeniu czynności kontrolnych kontroler, za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli, może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli, niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego.

<sup>61</sup> M.in. informacje o: liczbie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skierowanych do prokuratury, liczbie postępowań wyjaśniających dotyczących odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, liczbie przekazanych do Państwowej Inspekcji Pracy informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pracy przy wykonywaniu robót budowlanych.

### **Obszar III. Kontrola instytucjonalna działalności organów niższego szczebla.**

#### **3.1. Opracowanie i realizacja planów kontroli.**

W Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej proces planowania działalności kontrolnej względem organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego został odpowiednio opisany w regulacjach wewnętrznych, określał podział ról i odpowiedzialności w tym zakresie oraz szczegółowe zasady gromadzenia i przetwarzania danych nieodzwonnych do należytego określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego planu działalności kontrolnej. Zatwierdzone przez kierownika jednostki plany kontroli na dany rok<sup>62</sup> zostały poprzedzone wieloaspektową analizą ryzyka w działalności kontrolnej, która przeprowadzana była zgodnie z ustaloną metodyką opisaną w *Programie zapewnienia jakości w DIK*, opracowanym na podstawie *Standardów kontroli*<sup>63</sup>. Sposób dokumentowania wyników analizy ryzyka i opracowywania uzasadnienia do planu kontroli DIK w analizowanym okresie ewoluował, poprzez rozbudowywanie elementów wchodzących w zakres uzasadnienia do planu kontroli na dany rok, co związane było m.in. z realizacją zaleceń poaudytowych, które wskazywały na słabości w tym obszarze<sup>64</sup>.

Natomiast odnośnie do działalności kontrolnej w zakresie realizacji przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego zadań dotyczących nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych, proces planistyczny zdefiniowany w regulacjach wewnętrznych wymaga dookreślenia, w szczególności poprzez rozbudowanie metodyki analizy ryzyka, tak aby uwzględniała nie tylko cykl kontroli określony dla danego obszaru, w jakim będą kontrolowane wytypowane WINB, ale także kontekst ryzyk związanych z ich funkcjonowaniem, szacowanych w ramach planowania rocznego. Istotne jest również dochowanie większej staranności w dokumentowaniu analizy ryzyka jak również jednoznaczne przypisanie wewnętrznym komórkom organizacyjnym DWB ról i odpowiedzialności w zakresie prac planistycznych.

DIK monitorował postęp w realizacji okresowego planu kontroli, a jeśli było to konieczne wnioskował do kierownika jednostki o wprowadzenie zmian do dokumentów planistycznych. Niepokojące jest jednak to, że zmiany te polegały na ograniczeniu liczby kontroli do przeprowadzenia w ciągu roku, pomimo że zasadność ich przeprowadzenia poparta była wynikami analizy ryzyka.

Negatywnie należy ocenić fakt, że DWB nie dopełnił formalności związanych z zatwierdzeniem zmiany planu kontroli na rok 2021 przez kierownika jednostki, pomimo że w miejsce jednego z WINB ujętego w planie kontroli skontrolowany został inny organ.

Słabość w prowadzeniu skutecznej działalności kontrolnej DIK stanowił fakt, że z roku na rok następował spadek planowanej liczby kontroli i inspekcji, jak również to, że zasadnicza większość kontroli kończyła się przekazaniem jednostce kontrolowanej ostatecznego dokumentu pokontrolnego<sup>65</sup> dopiero w następnym roku.

Natomiast w DWB na skuteczność prowadzonych kontroli negatywnie rzutuje fakt, że ostateczne dokumenty pokontrolne przekazywane były po upływie kilku miesięcy od przeprowadzonej w organie terenowym kontroli, choć w ostatnich latach zaobserwowano wyraźne tendencje wskazujące na skrócenie tego okresu. Należy zauważyć, że konsekwencją długotrwałego przygotowywania dokumentów pokontrolnych, było to, że jednostki kontrolowane otrzymywały wnioski lub zalecenia a następnie podejmowały działania je eliminujące oraz usprawniające swoją działalność z wielomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do okresu ich ustalenia.

Pozytywnie o organizacji procesu kontrolnego organów zarówno w DIK jak i DWB świadczy dążenie do ograniczania czasu trwania czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej, a w konsekwencji minimalizowanie obciążenia jednostek kontrolowanych związanego z obsługą kontroli.

#### ***Planowanie kontroli przez Departament Inspekcji i Kontroli Budowlanej.***

**15.** Przypisane do kompetencji Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej kontrole działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego – zgodnie z art. 84b ust. 4 ustawy – *Prawo budowlane* – przeprowadzane były na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy *o kontroli*.

<sup>62</sup> Wymóg art. 12 ust. 1 ustawy *o kontroli*.

<sup>63</sup> Punkt III.3.4. *Standardów kontroli*.

<sup>64</sup> Sprawozdanie z przeprowadzonego w DIK zadania audytowego pn. *Audyt procesu kontroli działalności organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej* z grudnia 2019 r.

<sup>65</sup> W zależności od trybu kontroli odpowiednio: wystąpienia pokontrolnego – kontrola w trybie zwykłym albo sprawozdania z kontroli – kontrola w trybie uproszczonym.

16. W DIK w okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące po sobie 3 (zatwierdzone przez dyrektora Departamentu) *Programy zapewnienia jakości w DIK*<sup>66</sup>. W ww. Programach przyjęto, że plan kontroli stanowi część rocznego planu pracy Urzędu, a na potrzeby Departamentu opracowywane są plany operacyjne DIK, gdzie zadania kontrolne przypisywane są poszczególnym Wydziałom. W regulacjach wewnętrznych określono, że działalność kontrolna DIK planowana jest w cyklach rocznych, zadania Urzędu na dany rok są określane w rocznym planie pracy Urzędu, jednocześnie zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy *o kontroli* dyrektor Departamentu jako kierownik komórki do spraw kontroli opracowuje okresowy plan kontroli i przekazuje do zatwierdzenia przez GINB. Dyrektor DIK, przedkłada propozycje do rocznego planu pracy i planu kontroli, z uzasadnieniem wyboru tematów, do akceptacji właściwemu członkowi kierownictwa Urzędu.

Zgodnie z *Metodyką postępowania przy przygotowaniu i realizacji zadań kontrolnych*<sup>67</sup>, planowanie działalności kontrolnej Departamentu jest procesem ciągłym, opartym o systematyczną i bieżącą analizę zdarzeń, zjawisk oraz wyniki analizy ryzyka, w którym w miarę możliwości, uwzględniane są priorytety działalności kontrolnej ustalane i ogłaszane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów<sup>68</sup>. Efektem analizy danych zgromadzonych na etapie planowania jest określenie obszarów tematycznych kontroli obciążonych największym ryzykiem występowania nieprawidłowości. Natomiast konkretyzacja jednostek przewidzianych do kontroli następuje po uzyskaniu informacji od wojewodów oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego na temat już skontrolowanych i planowanych do skontrolowania przez nich jednostek.

Zadania w zakresie gromadzenia oraz analizowania informacji niezbędnych do przygotowania i planowania działalności kontrolnej DIK oraz przygotowania projektów planów pracy i okresowych planów kontroli Departamentu zostały przypisane do kompetencji Wydziału Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz (do 31 stycznia 2020 r. był to Zespół ds. Przygotowania Kontroli i Analiz)<sup>69</sup> podlegającego bezpośrednio dyrektorowi Departamentu.

17. Na każdy rok objęty kontrolą dyrektor DIK opracował a GINB<sup>70</sup> zatwierdził plan kontroli DIK. Plan ten zawierał takie informacje, jak: określenie rodzaju jednostki przewidzianej do kontroli (starosta, wojewoda, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego) – bez wskazywania konkretnego organu przewidzianego do kontroli, liczba jednostek danego rodzaju wytypowanych do kontroli (w rozbiciu na organy i inspekcje), rodzaj kontroli (problemowa, sprawdzająca, inspekcje), temat (obszar) kontroli oraz termin kontroli (wskazanie półrocza, w którym kontrola ma się odbyć bądź liczby kontroli do realizacji w każdym półroczu). W planie na 2022 r. ujęto dodatkowo informację dotyczącą planowanych osobodni na czynności w terenie. Informacja w planach kontroli DIK prezentowana była w układzie: kontrole organów, kontrole robót budowlanych, kontrole utrzymania obiektów budowlanych<sup>71</sup> (lub kontrole utrzymania i bezpiecznego użytkowania<sup>72</sup>). W planach kontroli DIK ujęta była również rezerwa na zadania pozaplanowe (kontrole doraźne) – na rok 2020 oraz 2021 w wymiarze 400 osobodni, zaś na rok 2022 – 90 osobodni, a w przypadku obsadzenia wakatów do 300 osobodni na czynności w terenie.

18. Sporządzenie planu kontroli rokrocznie poprzedzone zostało analizą ryzyka. Uzasadnienie każdego z tematów (obszarów) w planie kontroli stanowiło, zgodnie z metodyką planowania działalności kontrolnej, odrębny dokument, opracowywany przez dyrektora DIK i zatwierdzany przez GINB<sup>73</sup>. Dokument ten uwzględniał: zdefiniowane ryzyka analizowane przy wyborze zakresu przedmiotowego i podmiotowego kontroli, zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli oraz analizę ryzyka w ujęciu organizacyjnym, kadrowym i czasowym. Plan kontroli na rok 2022 zawierał dodatkowo odniesienie do priorytetów określonych przez KPRM do uwzględnienia w działalności kontrolnej ministrów

<sup>66</sup> Do września 2020 r. obowiązywał *Program zapewnienia jakości kontroli w DIK* z 31.10.2013 r., ze zm.

Do 18.07.2022 r. obowiązywał *Program zapewnienia jakości w DIK* z września 2020 r., wprowadzony w związku z realizacją zalecenia poaudytowego dotyczącego zaktualizowania programu zapewnienia jakości, który odwoływał się do nieaktualnej ustawy *o kontroli* i nieaktualnych *Standardów kontroli*.

Obecnie obowiązuje *Program zapewnienia jakości w DIK* z lipca 2022 r. wprowadzony w trakcie kontroli przeprowadzanej przez Ministra Rozwoju i Technologii (dalej także: MRiT), w związku z ustaleniem kontroli, że *Program zapewnienia jakości w DIK* z września 2020 r. odwoływał się do nieobowiązującego już w jednostce regulaminu organizacyjnego.

<sup>67</sup> Załącznik do *Programu zapewnienia jakości w DIK*.

<sup>68</sup> Dalej: KPRM.

<sup>69</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące po sobie: Regulamin organizacyjny DIK z 7.01.2019 r. oraz Regulamin organizacyjny DIK z 31.01.2020 r.

<sup>70</sup> Plan kontroli DIK na rok 2020 oraz 2021 był akceptowany również przez zastępcę GINB.

<sup>71</sup> W Planie kontroli DIK na rok 2020.

<sup>72</sup> W Planie kontroli DIK na rok 2021 oraz 2022.

<sup>73</sup> Uzasadnienie do Planu kontroli DIK na rok 2020 oraz 2021 było akceptowane również przez zastępcę GINB.

i wojewodów oraz podległych lub nadzorowanych przez nich jednostek na 2022 r.<sup>74</sup>, a także informację o kryteriach, jakie będą brane pod uwagę przy typowaniu organów do kontroli. W przypadku planu kontroli DIK na rok 2022 w uzasadnieniu do tego planu dodatkowo ujęte zostało wyliczenie dotyczące możliwości kontrolnych Departamentu, jeżeli chodzi o zasoby osobowe.

W analizie ryzyka każdorazowo uwzględniono:

- informacje przedłożone przez dyrektorów pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym o stwierdzonych nieprawidłowościach w działalności organów *aab* i *nb* oraz obszarach, w których występowały lub mogą występować niepokojące zjawiska zagrażające realizacji ustawowych zadań przez te organy,
- informacje własne DIK, w tym analizy wyników dotychczasowych inspekcji i kontroli, analizy ryzyka wewnętrznego,
- zmiany w przepisach prawnych, orzecznictwo GINB i sądów administracyjnych, informacje medialne.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>75</sup>, że z uwagi na uprawnienia kontrolne w stosunku do tych samych jednostek (wojewódzkie organy nadzoru budowlanego) ale w różnych zakresach, jednostki przewidziane do kontroli w danym roku DIK uzgadniał z DWB.

Niezależnie od powyższego GINB występował do wojewódzkich organów *aab* i *nb* o przekazanie informacji na temat ich działalności kontrolnej w odniesieniu do organów powiatowych. Dane do analizy ryzyka były gromadzone przez cały rok i wprowadzane w postaci zidentyfikowanych czynników ryzyka, bądź w postaci komentarzy zawierających odniesienie do konkretnych spraw albo informacji o zgłoszeniu ryzyka przez inny departament<sup>76</sup>.

Dla potrzeb planowania na rok 2021 i 2022 ryzyka analizowano według metodyki polegającej na określeniu możliwych czynników ryzyka występujących w poszczególnych obszarach, oszacowaniu ich wagi, prawdopodobieństwa wystąpienia i pilności podjęcia działań kontrolnych. W analizie ryzyka zidentyfikowano łącznie odpowiednio 217 i 248 czynników ryzyka, które pogrupowano w pięciu kategoriach i 25 obszarach w przypadku 2021 r. i 27 obszarach w przypadku 2022 r. Z wyjaśnień kontrolowanego wynika, że cyt.: (...) *analiza ryzyk dla potrzeb planowania na 2020 r. była tożsama co do zastosowanej metodyki jak na lata 2021 i 2022, jednak nie została ona udokumentowana*<sup>77</sup>.

**19.** Przepis art. 85 ustawy – *Prawo budowlane* zobowiązuje do współdziałania organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej, obejmującego uzgadnianie w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenie wspólnych działań kontrolnych, a także przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli.

Z wyjaśnień udzielonych przez kontrolowanego<sup>78</sup> wynika, że DIK podejmował współpracę z właściwymi organami wojewódzkimi w zakresie pozyskania informacji o ich planach kontroli i wynikach kontroli w organach niższego szczebla, a także przekazywał wojewodom i wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego informacje dotyczące tematyki planów kontroli DIK na dany rok. Jednak na etapie opracowywania okresowych planów kontroli, DIK nie koordynował działań z organami niższego szczebla, uzasadniając, że wojewódzkie organy terenowe, będące organami wyższego stopnia w stosunku do organów powiatowych, powinny mieć swobodę w prowadzeniu własnej analizy ryzyka, w odniesieniu do organów, do których posiadają uprawnienia kontrolne.

W okresie objętym kontrolą GINB w przypadku 7 spraw<sup>79</sup> występował do właściwych terenowych organów stopnia wojewódzkiego (5 wezwań do WINB, 1 wezwanie do wojewody oraz 1 wezwanie do WINB i do wojewody<sup>80</sup>) o przeprowadzenie kontroli w nadzorowanych przez nie organach stopnia powiatowego. W 3 przypadkach skutkiem

---

<sup>74</sup> W dokumencie pn. *Wyniki analizy ryzyk stanowiące uzasadnienie do planu kontroli Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej na rok 2022* z 17.11.2021 r. wskazano, że cyt.: (...) *Zaplanowana tematyka kontroli organów AAB i NB wpisuje się w priorytety kontroli w zakresie cyfryzacji usług i procesów w budownictwie. W ramach zaplanowanych kontroli problemowych możliwe będzie sprawdzenie funkcjonowania uruchomionych usług w zakresie elektronicznego składania wniosków oraz zawiadomień, stosowania elektronicznych formularzy tych dokumentów, doręczania korespondencji z wykorzystaniem usługi e-doręczenia oraz przekazywania egzemplarza protokołu kontroli obowiązkowej w postaci elektronicznej.*

<sup>75</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>76</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>77</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>78</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>79</sup> Dotyczy spraw znak: DIK.053.113.2019, DIK.053.145.2019, DIK.053.46.2020, DIK.053.54.2020, DIK.053.121.2021, DIK.053.15.2022, DIK.053.29.2022.

<sup>80</sup> Dotyczy sprawy znak: DIK.053.29.2022. Pismem z 18.05.2022 r. GINB zwrócił się do Wojewody Śląskiego i Śląskiego WINB o przeprowadzenie kontroli Prezydenta miasta Bielsko-Biała i PINB dla miasta Bielsko-Biała oraz o rozważenie przeprowadzenia kontroli wspólnej.

wezwania było przeprowadzenie kontroli<sup>81</sup>, w 1 sprawie odbyła się kontrola instancyjna w ramach postępowania odwoławczego przeprowadzonego przez WINB<sup>82</sup>, w 1 przypadku GINB otrzymał informację, że wnioskowana kontrola zostanie przeprowadzona w I kwartale 2023 r.<sup>83</sup>, natomiast w 2 przypadkach do organów wojewódzkich zostały skierowane pisma z prośbą o informacje o podjętych działaniach w związku z wystąpieniami GINB.

**20.** GUNB zadeklarował<sup>84</sup>, że przy opracowywaniu okresowego planu kontroli DIK na dany rok uwzględnione były oczekiwania i potrzeby informacyjne kierownictwa Urzędu, uzgodnienia w tym zakresie odbywały się zwykle w formie ustnej podczas spotkań kierownictwa Urzędu z dyrektorem DIK.

**21.** Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>85</sup> DIK nie dokonywał odrębnej oceny możliwości wystąpienia oszustw, nadużyć oraz obszarów i mechanizmów korupcyjnych. Cyt.: (...) *Zidentyfikowane ryzyka występujące w działalności kontrolowanych organów, które mogły być wywołane zjawiskami korupcyjnymi, były poddawane ocenie w ramach przeprowadzanej analizy ryzyk (...). W ostatnich latach, w ramach działalności kontrolnej realizowanej na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej, nie stwierdziliśmy zjawiska w działalności jednostek kontrolowanych noszących cechy oszustw, nadużyć lub zjawisk korupcyjnych.* Ponadto jednostka kontrolowana wskazała, że pracownicy DIK regularnie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania korupcji i unikania sytuacji korupcyjnych.

**22.** W okresie objętym kontrolą typowanie organów do kontroli przeprowadzane było w trakcie roku przed realizacją poszczególnych tematów kontroli. Wyniki typowania (analizy podmiotowe) dokumentowane były notatkami służbowymi<sup>86</sup> przez pracownika Wydziału Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz, które ostatecznie akceptował członek kierownictwa GUNB (p.o. GINB lub zastępca GINB).

Podstawę do typowania organów do kontroli problemowych stanowiły (odpowiednio) m.in.: informacje o kontrolach przeprowadzonych przez DIK w latach wcześniejszych, informacje o planach kontroli wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego na dany rok, kontrole przeprowadzone przez te organy w okresach wcześniejszych, plany kontroli DWB (w odniesieniu do WINB), dane z *Rejestru wniosków, decyzji i zgłoszeń*, dane zgromadzone w *Rejestrze Kontroli Obowiązkowych*. Natomiast podstawę typowania organów do kontroli sprawdzających stanowiły m.in.: liczba kontroli przeprowadzonych przez DIK, data kontroli, zakres przeprowadzonej kontroli, obszary działalności ocenione negatywnie, ocena sformułowana w wyniku kontroli, liczba i rodzaj skierowanych do organu zaleceń pokontrolnych, przeprowadzenie kontroli sprawdzających.

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku – w 2022 r. stosownie do polecenia p.o. GINB – miała miejsce zmiana wytypowanego w powyższy sposób organu do kontroli. Zmiana dotyczyła wytypowanego organu *nb* do kontroli w obszarze oddawania obiektów do użytkowania – p.o. GINB wskazał do kontroli PINB Warszawa Zachodnia, w miejsce PINB w Jaśle<sup>87</sup>.

**23.** Podział zadań pomiędzy poszczególnymi wydziałami kontrolnymi, a także zakładaną liczbę osobodni przeznaczoną na realizację podstawowych czynności kontrolnych określał sporządzany, po zatwierdzeniu planu pracy i planu kontroli, plan operacyjny zatwierdzany przez dyrektora Departamentu, który w trakcie roku podlegał formalnym zmianom.

Na podstawie planu operacyjnego tworzony był harmonogram realizacji planu kontroli. Harmonogramy ulegały zmianom: w 2020 r. opracowano 8 harmonogramów, w 2021 r. – 18 harmonogramów oraz w 2022 r. – 9 harmonogramów.

---

<sup>81</sup> Dotyczy spraw znak: DIK.053.113.2019, DIK.053.145.2019, DIK.053.54.2020.

<sup>82</sup> Dotyczy sprawy znak: DIK.053.46.2020.

<sup>83</sup> Dotyczy sprawy znak: DIK.053.15.2022.

<sup>84</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

<sup>85</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

<sup>86</sup> Odnośnie do planu kontroli na 2020 r. były to notatki służbowe: z 17.03.2020 r., z 8.05.2020 r. (znak sprawy DIK.45.6.2020), z 14.09.2020 r. (znak sprawy DIK.53.4.2020), z 14.09.2020 r. (znak sprawy DIK.45.5.2020).

Odnośnie do planu kontroli na 2021 r. były to notatki służbowe: z 8.01.2021 r. (znak sprawy DIK.53.1.2021), z 14.01.2021 r. (znak sprawy DIK.45.1.2021), z 26.01.2021 r. (znak sprawy DIK.45.3.2021), z 24.02.2021 r. (znak sprawy DIK.45.3.2021), z 10.03.2021 r. (znak sprawy DIK.53.2.2021), z 29.03.2021 r. (znak sprawy DIK.45.8.2021), z 30.03.2021 r. (znak sprawy DIK.45.3.2021), z 31.03.2021 r. (znak sprawy DIK.45.3.2021), z 7.04.2021 r. (znak sprawy DIK.53.2.2021), z 20.07.2021 r. (znak sprawy DIK.45.19.2021), z 18.08.2021 r. (znak sprawy DIK.45.23.2021).

Odnośnie do planu kontroli na 2022 r. (według stanu na dzień 31 maja) były to notatki służbowe: z 12.01.2022 r. (znak sprawy DIK.53.1.2022), z 13.01.2022 r. (znak sprawy DIK.53.2.2022), z 1.02.2022 r. (znak sprawy DIK.45.1.2022), z 9.05.2022 r. (znak sprawy DIK.45.7.2022).

<sup>87</sup> Dotyczy notatki służbowej z 9.05.2022 r. (znak sprawy DIK.45.7.2022).



24. W planach kontroli DIK w latach 2020-2022, rok do roku, następował spadek planowanej liczby kontroli i inspekcji – pierwotnie zaplanowano odpowiednio 16, 14 oraz 12 kontroli organów, natomiast po uwzględnieniu zmian planu kontroli w danym roku było to odpowiednio 9, 14 oraz 10 kontroli organów. Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>88</sup>, cyt.: (...) *Zmniejszenie liczby kontroli jest wynikiem zmian jakie nastąpiły w DIK, w tym zmniejszenia obsady kadrowej Departamentu (...), potrzebą wzmocnienia komórki do spraw planowania i przygotowania kontroli oraz potrzebą urealnienia i dostosowania liczby kontroli, do możliwości realizacyjnych DIK. Wprowadzenie zmian organizacyjnych Departamentu oraz zmodyfikowanie zasad dotyczących planowania miały na celu zapewnienie możliwości sprawnego realizowania zadań kontrolnych oraz przyspieszenia, w stosunku do wcześniejszych lat, procesu sporządzania dokumentów pokontrolnych. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie planowanej liczby kontroli była sytuacja epidemiczna na terenie kraju oraz zaangażowanie pracowników DIK w realizację projektów związanych z cyfryzacją procesu budowlanego, jak budowa systemu cyfrowej książki obiektu budowlanego, czy zadania w zakresie dostosowania istniejącego elektronicznego systemu rejestru kontroli obowiązkowych do wprowadzonych zmian przepisów ustawy Prawo budowlane. Ponadto jednostka kontrolowana zwróciła uwagę<sup>89</sup>, że cyt.: (...) *postulowane od wielu lat odziespolenie służb nadzoru i umiejscowienie pracowników WINB, w tym również pracowników kontroli, w części 18 budżetu państwa w sposób znaczący zwiększyłyby potencjał kontrolny nadzoru budowlanego zwłaszcza w przypadku konieczności realizacji zadań przekrojowych.**

Kwestia zmniejszającej się liczby kontroli realizowanych przez DIK dotyczyła również lat wcześniejszych, co zostało podniesione w wynikach audytu wewnętrznego dotyczącego procesu kontroli działalności organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Cyt.: (...) *Z roku na rok spada liczba zaplanowanych kontroli, z 35 kontroli zaplanowanych na 2017 r. do 12 kontroli zaplanowanych na 2018 r. oraz podobną liczbę kontroli zaplanowanych na 2019 r. Liczba przeprowadzonych czynności kontrolnych (z uwzględnieniem kontroli doraźnych i zmian w planach kontroli) to: – w 2017 – 35, – w 2018 – 18, – w 2019 – 10. Jednocześnie liczby obejmujące kontrole w danym roku dotyczą średnio 50% kontroli, które zostały rozpoczęte, ale nie zostały zakończone wystąpieniem pokontrolnym.*

Zgodnie z danymi przekazanymi przez GUNB wojewoda kontrolowany był przez DIK średnio raz na około 5,5 roku<sup>90</sup> zaś WINB średnio raz na 3 lata<sup>91</sup>. Mając na uwadze fakt, że GINB przysługują uprawnienia kontrolne w stosunku do 791 jednostek realizujących zadania określone w *Prawie budowlanym*<sup>92</sup>, to liczbę kontrolowanych rocznie organów *nb* i *aab* należy uznać za relatywnie niską.

25. Liczba kontroli (i inspekcji) ujętych w planie kontroli DIK na dany rok była ograniczana w trakcie roku:

- na 2020 r. pierwotnie zaplanowano 16 kontroli (8 kontroli organów *aab*: 2 kontrole u wojewodów<sup>93</sup> i 6 kontroli u starostów<sup>94</sup> oraz 8 kontroli organów *nb*: 2 kontrole w WINB<sup>95</sup> i 6 kontroli w PINB<sup>96</sup>) oraz 134 inspekcje (w tym 94 inspekcje w ramach kontroli). W ciągu roku miały miejsce 2 zmiany planu kontroli, w wyniku których liczbę kontroli ograniczono do 9 a inspekcji do 22 (w tym 6 inspekcji w ramach kontroli). Tym samym zaplanowana liczba kontroli została zmniejszona o siedem kontroli (tj. 44%), a liczba inspekcji – o 112 inspekcji (tj. o 84%) w odniesieniu do pierwotnego planu kontroli;

<sup>88</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r.

<sup>89</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r.

<sup>90</sup> Faktyczna rozpiętość czasu pomiędzy ostatnią a przedostatnią kontrolą przeprowadzoną przez DIK u poszczególnych wojewodów wynosi od dwóch lat (dotyczy Wojewody Mazowieckiego) do 11 lat (dotyczy Wojewody Podkarpackiego).

<sup>91</sup> Faktyczna rozpiętość czasu pomiędzy ostatnią a przedostatnią kontrolą przeprowadzoną przez DIK w poszczególnych WINB wynosiła do ośmiu lat (dotyczy Opolskiego WINB).

<sup>92</sup> Według dokumentu pn. *Wyniki analizy ryzyk stanowiące uzasadnienie do planu kontroli Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej na rok 2022* z 17.11.2021 r. W dokumentach dotyczących 2020 r. i 2021 r. mowa jest o 789 jednostkach.

<sup>93</sup> Kontrole problemowe: *Rzetelność wprowadzania danych do rejestru RWDZ oraz sprawowanie funkcji nadzoru i kontroli nad danymi wprowadzanymi do RWDZ przez organy stopnia powiatowego.*

<sup>94</sup> Kontrole problemowe: *Terminowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rzetelność wprowadzania danych do rejestru RWDZ.*

<sup>95</sup> Kontrola sprawdzająca: *Realizacja zaleceń pokontrolnych* oraz kontrola problemowa: *Działalność w obszarach samowoli budowlanych i egzekwowania obowiązków nakładanych w ramach tych postępowań.*

<sup>96</sup> Kontrole problemowe: *Działalność w obszarach samowoli budowlanych i egzekwowania obowiązków nakładanych w ramach tych postępowań.*

- na 2021 r. pierwotnie zaplanowano 14 kontroli (7 kontroli organów *aab*: 2 kontrole u wojewodów<sup>97</sup> i 5 kontroli u starostów<sup>98</sup> oraz 7 kontroli organów *nb*: 2 kontrole w WINB<sup>99</sup> i 5 kontroli w PINB<sup>100</sup>) oraz 110 inspekcji (w tym 50 inspekcji w ramach kontroli). W ciągu roku miały miejsce 2 zmiany planu kontroli, w wyniku których nastąpiło zmniejszenie zaplanowanych inspekcji ze 110 do 92 (tj. o 16% w odniesieniu do pierwotnego planu kontroli na ten rok);
- na 2022 r. zaplanowano 12 kontroli (6 kontroli organów *aab*: 1 kontrola u wojewody<sup>101</sup> i 5 kontroli u starostów<sup>102</sup> oraz 6 kontroli organów *nb*: 1 kontrola w WINB<sup>103</sup> i 5 kontroli w PINB<sup>104</sup>) oraz 82 inspekcje (w tym 40 inspekcji w ramach kontroli). W dniu 9 czerwca 2022 r. wprowadzona została zmiana do planu kontroli polegająca na odstąpieniu od kontroli problemowych 2 organów *aab* stopnia powiatowego (starostów) oraz 10 inspekcji, które miały zostać przeprowadzone w ramach tych kontroli. W zmienionym planie kontroli ujęto 10 kontroli i 72 inspekcje, w tym 30 inspekcji w ramach kontroli (tj. o 17% kontroli i o 12% inspekcji mniej niż ujęto pierwotnie w planie).

O zmianę planów kontroli dyrektor DIK każdorazowo występował do GINB z wnioskiem zawierającym uzasadnienie wprowadzenia korekt do planu kontroli DIK<sup>105</sup>. Zmiany planów uzasadniane były: sytuacją epidemiologiczną na terenie kraju (COVID-19) i zachorowaniami wśród kontrolerów, rozwiązywaniem stosunku pracy przez kontrolerów i brakiem skuteczności naborów nowych pracowników oraz realizacją szeregu zadań zleconych przez kierownictwo Urzędu<sup>106</sup>. Wnioski o zmiany planów kontroli DIK były zatwierdzone przez GINB<sup>107</sup> po czym sporządzany był plan kontroli DIK z uwzględnieniem wprowadzonych zmian.

26. Jednym z zadań regulaminowych DIK<sup>108</sup> było przedstawianie kierownictwu Urzędu wniosków w sprawie kierunków i zakresu działalności kontrolnej Urzędu oraz sposobów wykorzystania wyników kontroli w pozostałej sferze działalności Urzędu. GUNB zadeklarował<sup>109</sup>, że rozpoczął prace nad opracowaniem strategii działania w zakresie kontroli terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Jednak z uwagi na udział w innych zadaniach realizowanych przez Urząd prace nad dokumentem nie zostały jeszcze zakończone.

#### ***Planowanie kontroli przez Departament Wyrobów Budowlanych.***

27. Podstawę działalności kontrolnej funkcjonowania wojewódzkich organów nadzoru budowlanego w zakresie zadań dotyczących nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych, zgodnie z wymaganiami art. 12 ust. 1 ustawy o kontroli, stanowi okresowy plan kontroli. Poza tym, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy o wyrobach budowlanych Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego może sporządzać roczne plany kontroli (wyrobów budowlanych). Nie wyklucza to możliwości przeprowadzenia kontroli doraźnych nieprzewidzianych okresowymi planami kontroli<sup>110</sup>.

Proces planowania działalności kontrolnej Departamentu Wyrobów Budowlanych został unormowany w regulacjach wewnętrznych wydanych przez dyrektora Departamentu. Do opracowania planu kontroli DWB na rok 2020 oraz 2021 miała zastosowanie procedura pn. *Założenia metodyczne do procesu planowania kontroli prowadzonego przez Departament Wyrobów Budowlanych* z marca 2019 r., natomiast plan kontroli DWB na rok 2022 został opracowany w

<sup>97</sup> Kontrola sprawdzająca: *Realizacja zaleceń pokontrolnych oraz działań zadeklarowanych w udzielonej odpowiedzi* oraz kontrola problemowa: *Prawidłowość przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych.*

<sup>98</sup> Kontrole problemowe: *Prawidłowość przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych.*

<sup>99</sup> Kontrola sprawdzająca: *Realizacja zaleceń pokontrolnych oraz działań zadeklarowanych w udzielonej odpowiedzi* oraz kontrola problemowa: *Działalność w obszarach utrzymania obiektów budowlanych i egzekwowania obowiązków nakładanych w ramach tych postępowań.*

<sup>100</sup> Kontrole problemowe: *Działalność w obszarach utrzymania obiektów budowlanych i egzekwowania obowiązków nakładanych w ramach tych postępowań.*

<sup>101</sup> Kontrola problemowa: *Rzetelność wprowadzania danych do rejestru RWDZ oraz sprawowanie funkcji nadzoru i kontroli nad danymi wprowadzanymi do RWDZ przez organy stopnia powiatowego.*

<sup>102</sup> Kontrola sprawdzająca: *Realizacja zaleceń pokontrolnych oraz działań zadeklarowanych w udzielonej odpowiedzi* oraz cztery kontrole problemowe: *Terminowość wydawania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę oraz rzetelność wprowadzania danych do RWDZ.*

<sup>103</sup> Kontrola problemowa: *Działalność w obszarze oddawania obiektów budowlanych do użytkowania.*

<sup>104</sup> Kontrola sprawdzająca: *Realizacja zaleceń pokontrolnych oraz działań zadeklarowanych w udzielonej odpowiedzi* oraz cztery kontrole problemowe: *Działalność w obszarze oddawania obiektów budowlanych do użytkowania.*

<sup>105</sup> Pisma dyrektora DIK do GINB o zmianę planu pracy i planu kontroli DIK znak: DIK.033.4.2020 z 26.06.2020 r., DIK.033.4.2020 z 19.11.2020 r., DIK.033.4.2021 z 8.04.2021 r., DIK.033.4.2021 z 21.06.2021 r., DIK.033.4.2022 z 6.06.2022 r.

<sup>106</sup> Zadania zlecone przez kierownictwo Urzędu dotyczyły: wsparcia MRiT w odbieraniu dokumentacji domów o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>, wdrożenia systemu teleinformatycznego elektronicznej książki obiektu budowlanego EKOB, modernizacji systemu teleinformatycznego rejestru kontroli obowiązkowych RKO-3.

<sup>107</sup> Wnioski o zmiany planów kontroli DIK na rok 2020 były akceptowane również przez zastępcę GINB.

<sup>108</sup> § 30 ust. 2 pkt 1 regulaminu organizacyjnego GUNB.

<sup>109</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r.

<sup>110</sup> Art. 12 ust. 2 ustawy o kontroli oraz art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o wyrobach budowlanych.

oparciu o *Program zapewnienia jakości kontroli organów nadzoru budowlanego*<sup>111</sup>, a także *Procedurę określania zakresu przedmiotowego i podmiotowego planowanych kontroli organów*<sup>112</sup> (dokument z 29 grudnia 2020 r.).

W procedurze mającej zastosowanie do planowania kontroli na rok 2020 oraz 2021 przyjęto założenie, że wybór tematu kontroli działania WINB poprzedzony jest stosowną analizą obszarów objętych ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości oraz że zasadne jest, aby każdym z wybranych tematów kontroli objąć wszystkie 16 WINB, po to by zapewnić jednolitość prowadzenia przez te organy postępowań kontrolnych i administracyjnych, a w sytuacji niezadawalającej oceny uzyskanej na podstawie takiej kontroli, przeprowadzić kontrolę sprawdzającą. Zgodnie z ww. procedurą podstawą do ustalenia liczby kontroli stanowił wstępny harmonogram kontroli, uwzględniający m.in. zasoby kadrowe Zespołu Kontroli DWB.

W *Programie zapewnienia jakości w DWB*<sup>113</sup> w oparciu o który został opracowany plan kontroli na rok 2022 przyjęto, że Wydział Kontroli realizuje kontrole działania WINB, zgodnie z zatwierdzanym corocznie przez GINB planem pracy Urzędu i planem kontroli DWB, a w sytuacjach szczególnych kierownik jednostki kontrolującej może zarządzić przeprowadzenie kontroli nieprzewidzianej okresowym planem kontroli. Zgodnie z ww. Programem w planie kontroli określa się m.in. temat kontroli problemowych działania WINB w zakresie zadań dotyczących nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych, wybrany na podstawie analizy ryzyka oraz wstępny harmonogram kontroli. Analiza ryzyka oraz wybór organów, które będą kontrolowane, powinien zostać przeprowadzony w ostatnim kwartale roku poprzedzającego.

**28.** Role i odpowiedzialności w zakresie sporządzania okresowych planów kontroli nie zostały przypisane w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DWB<sup>114</sup> do kompetencji żadnego z wydziałów. W praktyce pozyskiwaniem danych i informacji oraz opracowywaniem analiz i materiałów wykorzystywanych do planowania działalności kontrolnej, jak również opracowywaniem zbiorczych materiałów do rocznego planu pracy Urzędu oraz sprawozdania z jego wykonania, w zakresie realizacji zadań Departamentu zajmował się Wydział Analiz (do 22 września 2020 r. był to Zespół Analiz). Udział w pozyskiwaniu danych i informacji służących wskazywaniu podmiotów do kontroli i ustalaniu priorytetów kontroli brał również Wydział Kontroli (do 22 września 2020 r. był to Zespół Kontroli).

**29.** Chociaż, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o kontroli zatwierdzanie okresowego planu kontroli należy do prerogatyw kierownika jednostki kontrolującej, plan kontroli DWB na rok 2020<sup>115</sup> został zaakceptowany przez zastępcę GINB<sup>116</sup>, nie został natomiast zatwierdzony bezpośrednio przez GINB, jak to miało miejsce w przypadku planu kontroli na rok 2021<sup>117</sup>. Zgodnie z wyjaśnieniami GINB<sup>118</sup> takie działanie wynikało z opisanego w regulaminie organizacyjnym procesu opracowywania planu pracy komórek organizacyjnych, którego część, w przypadku DWB, stanowi plan kontroli, zaś plan pracy został zatwierdzony przez GINB. Z kolei plan kontroli DWB na rok 2022 przyjął formę notatki służbowej<sup>119</sup> zaakceptowanej przez p.o. GINB<sup>120</sup>, co było niezgodne z postanowieniami *Programu zapewnienia jakości w DWB*. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>121</sup>, że w sytuacji, gdy GINB zaakceptował notatkę, która wyczerpywała zakres informacji zawartych w planie kontroli, kierownictwo DWB uznało, że stanowi ona plan kontroli na rok 2022 i związku z tym nie przedkładało do zatwierdzenia GINB kolejnego dokumentu o takiej samej treści. Przedmiotowe postępowanie nie było co prawda prawidłowe, jednak nie powodowało żadnych negatywnych skutków.

**30.** W planie kontroli DWB na rok 2020 dla wszystkich rodzajów kontroli realizowanych przez DWB (tj. kontroli działania WINB w zakresie zadań dotyczących nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych, a także nieobjętych zakresem kontroli Ministra Rozwoju i Technologii – kontroli rynku wyrobów budowlanych oraz inspekcji na budowach dotyczących stosowania wyrobów budowlanych przy wykonywaniu robót budowlanych) wskazano, że typowanie

<sup>111</sup> Dalej także: *Program zapewnienia jakości w DWB*.

<sup>112</sup> Dalej także: procedura planowania kontroli organów albo procedura planistyczna DWB.

<sup>113</sup> *Program zapewnienia jakości w DWB* z grudnia 2020 r. odwołuje się do nieobowiązującego już w jednostce regulaminu organizacyjnego.

<sup>114</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące po sobie: regulamin organizacyjny DWB z 23.08.2019 r., regulamin organizacyjny DWB z 22.09.2020 r., regulamin organizacyjny DWB z 19.11.2021 r.

<sup>115</sup> Dokument z 19.11.2019 r.

<sup>116</sup> Analogicznie procedowana była zmiana planu na rok 2020. Notatka w sprawie korekty planu kontroli DWB na rok 2020 była akceptowana tylko przez zastępcę GINB w dniu 18.06.2020 r.

<sup>117</sup> Dokument z 20.11.2020 r.

<sup>118</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

<sup>119</sup> Dokument z 29.11.2021 r.

<sup>120</sup> Zgodnie z metryką sprawy w EZD, znak sprawy DWB.033.17.2021.

<sup>121</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

podmiotów do kontroli nastąpi na etapie realizacyjnym. Natomiast w planie kontroli DWB na rok 2021 zostały wskazane konkretne organy do skontrolowania<sup>122</sup>.

**31.** W roku 2020, 2021 oraz częściowo w roku 2022 w odniesieniu do kontroli działania WINB w zakresie zadań dotyczących nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych, DWB zaplanowało i realizowało kontrole problemowe w zakresie pobierania próbek wyrobów budowlanych do badań oraz przekazywania GINB informacji za pomocą Systemu Nadzoru Rynku Wyrobów Budowlanych<sup>123</sup>. W planach kontroli na rok 2020 i 2021 przewidziano po cztery tego typu kontrole, natomiast na rok 2022 – jedną tego typu kontrolę, a dodatkowo pięć kontroli w zakresie prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłaty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań próbek wyrobów budowlanych, zaplanowanych w ramach nowego cyklu kontroli.

Analiza ryzyka dla potrzeb cyklu kontroli problemowych realizowanego w latach 2018-2021 i zakończonego w 2022 r. powstała 20 listopada 2017 r. w ramach planowania kontroli na rok 2018<sup>124</sup>.

Z uzasadnienia ujęcia w planach kontroli tematu w zakresie pobierania próbek wyrobów budowlanych do badań, w celu weryfikacji deklarowanych właściwości użytkowych wynika, że cyt.: (...) *jest to obecnie jedno z najistotniejszych zadań organów nadzoru budowlanego. (...) Ze względu na publikację wyników tych badań działania organów nadzoru rynku wyrobów budowlanych pozostają pod wnikliwą obserwacją zainteresowanych podmiotów zewnętrznych, tj. producentów wyrobów budowlanych, konkurencji rynkowej oraz konsumentów. W związku z powyższym niezbędna jest jednolitość działania wszystkich organów, zwłaszcza w zakresie stosowania procedur związanych z samym zlecaniem badań jak i zadaniami towarzyszącymi, tj. np. zabezpieczaniem wyrobu, dokumentowaniem poszczególnych czynności przy pobieraniu próbek, działaniami w przypadku negatywnych wyników.*

Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>125</sup> podjęcie w latach 2018-2022 cyklu kontroli problemowych w przedmiotowym zakresie wynikało z faktu, że od 2015 r. (w związku z wyodrębnieniem w budżecie środków na działanie nadzoru) istotnie wzrosła liczba pobieranych próbek wyrobów budowlanych – w latach 2011-2014, w skali kraju, organy *nb* łącznie pobierały od 41 do 70 próbek wyrobów budowlanych rocznie, podczas gdy w 2015 r. przebadano łącznie 358 próbek. Ponadto, cyt.: (...) *w kontrolach prowadzonych przez DWB w latach 2013-2014 odnotowywano nieprawidłowości w przekazywaniu GINB informacji o przeprowadzonych kontrolach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu oraz wydanych postanowieniach i decyzjach, a także o wydanych dla organów celnych opiniach o wyrobach budowlanych, za pomocą SNRWB. W związku z tym, przekazywanie informacji przez WINB za pośrednictwem SNRWB, należało ponownie objąć tematyką kontroli.*

Kontrola podziela argumentację audytora zawartą w sprawozdaniu z przeprowadzonego w 2020 r. w DWB audytu wewnętrznego<sup>126</sup>, że w jednostce, która opiera się na planowaniu w perspektywie rocznej, dla zapewnienia prowadzenia nadzoru w sposób systemowy, jak również skoncentrowania się na obszarach o najwyższym poziomie ryzyka (zarówno, jeśli chodzi o dobór tematów do kontroli, jak i obszarów weryfikowanych w jej trakcie), analiza ryzyka, powinna być również sporządzana w ramach planowania rocznego. Jakkolwiek słuszna jest koncepcja zakładająca, że w kolejnych latach wszystkie wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego będą kontrolowane w tym samym zakresie, cykl kontroli nie powinien stanowić jedyne kryterium wyboru jednostek do kontroli, gdyż oznacza to, że w procesie planistycznym pominięte zostają kluczowe kwestie związane ze zmieniającym się ładem prawnym, czy organizacyjnym.

**32.** W ramach realizacji rekomendacji audytu wewnętrznego dotyczącej przeprowadzania corocznej analizy ryzyka, w DWB opracowana została *Procedura określania zakresu przedmiotowego i podmiotowego planowanych kontroli organów*, która po raz pierwszy została wykorzystana dla potrzeb opracowania planu kontroli na rok 2022 r., tj. po zakończeniu cyklu kontroli WINB dotyczących pobierania próbek wyrobów budowlanych do badań oraz przekazywania GINB informacji za pomocą teleinformatycznego SNRWB.

W przedmiotowej procedurze założono, że dla każdego z obszarów nie będzie wskazanych więcej niż 10 ryzyk, które będą określane tak aby suma prawdopodobieństwa (określonego w zakresie od 0,1 do 1) dla danego obszaru wynosiła jeden. Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>127</sup>, cyt.: (...) *przyjęto taki sposób określenia poziomu ryzyka, żeby niezależnie od liczby zdefiniowanych dla obszaru ryzyk, obszary mogły być porównywane w sposób miarodajny. Analizę przeprowadzono w oparciu o wiedzę ekspercką. (...) Departament dysponuje informacjami szczególnymi, które w kompletnym stopniu pozwalają na szacowanie ryzyka w zakresie wykonywania przez organy zadań wynikających z ustawy*

<sup>122</sup> Małopolski WINB, Świętokrzyski WINB, Wielkopolski WINB, Kujawsko-Pomorski WINB.

<sup>123</sup> Dalej także: *SNRWB*.

<sup>124</sup> Dokument pn. *Analiza ryzyk do planu kontroli na rok 2018* z 20.11.2017 r.

<sup>125</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

<sup>126</sup> Zadanie audytowe pn. *Audyt procesu przeprowadzania kontroli działalności organów nadzoru budowlanego*, audyt nr AW/2/2020, okres objęty audytem: 1.01.2018-31.12.2019.

<sup>127</sup> Pismo znak; BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

o wyrobach budowlanych. W rzeczonej procedurze stopień prawdopodobieństwa przyjęty został indywidualnie w odniesieniu do liczby zidentyfikowanych ryzyk dla danego obszaru.

Wprawdzie kontrolowany w ww. wyjaśnieniach wskazał, że prawdopodobieństwa o tym samym poziomie z dwóch różnych obszarów nie są porównywalne, ponieważ są wyceniane w kontekście pozostałych ryzyk w obszarze, jednak w ocenie MRiT sposób pomiaru prawdopodobieństwa ryzyka w obszarze nie jest optymalny. Przyjęte założenie – w przypadku wskazania 10 ryzyk dla danego obszaru – determinuje, że dla każdego ryzyka prawdopodobieństwo musi wynosić 0,1, czyli jest takie samo, co w rzeczywistości jest mało prawdopodobne, natomiast w przypadku wskazania jednego ryzyka w obszarze prawdopodobieństwo jego wystąpienia będzie równe jedności.

**33.** Proces planowania kontroli WINB na rok 2022 (dobór obszaru oraz konkretnych organów) został opisany w dokumencie pn. *Określanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego planowanych kontroli organów w 2022 r. (na podstawie procedury DWB dot. planowania kontroli organów)* zaakceptowanym przez dyrektora DWB w dniu 29 czerwca 2021 r.

Zgodnie z przyjętą metodyką spośród 9 obszarów działania WINB, które zostały poddane analizie do objęcia kontrolą wyznaczono obszar związany z prowadzeniem postępowań w sprawie ustalania opłaty stanowiącej równowagę kosztów przeprowadzonych badań próbek, dla którego oszacowane ryzyko było najwyższe. Natomiast wyboru 5 organów<sup>128</sup> ujętych w planie kontroli dokonano w oparciu o dane za 2020 r. dotyczące liczby wydanych przez WINB postanowień na podstawie art. 26 ust 4 ustawy o wyrobach budowlanych w sprawie opłaty za przeprowadzone badania oraz liczby negatywnych wyników zleconych badań próbek wyrobów budowlanych.

**34.** Analiza ryzyka na 2022 r. została przeprowadzona wcześniej niż wynikało to z wewnętrznych regulacji DWB oraz z naruszeniem tych regulacji, co jednak nie miało wpływu na wyniki tej analizy.

Dokument pn. *Określanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego planowanych kontroli organów w 2022 r.* został podpisany w dniu 29 czerwca 2021 r., w sytuacji, gdy w procedurze planowania kontroli organów wskazano, że analiza mająca na celu dobór obszaru i organów, które będą kontrolowane powinna być przeprowadzona w ostatnim kwartale roku poprzedzającego. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>129</sup>, że analiza, wyjątkowo, została opracowana wcześniej, w związku ze spodziewanym nawarstwieniem zadań w III i IV kwartale 2021 r., tj. prac związanych z testowaniem funkcjonalności nowotworzonego systemu e-SNRWB i zgłaszaniem uwag wykonawcy systemu – w które zaangażowanych była większość pracowników DWB.

Wykonanie analizy ryzyka w drugim zamiast w czwartym kwartale skutkowało tym, że nie zostały w niej uwzględnione określone przez KPRM priorytety kontroli dla administracji rządowej na 2022 r.<sup>130</sup> Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>131</sup>, że analiza ryzyka została zweryfikowana w trybie roboczym przez Wydział Kontroli DWB w tym zakresie i stwierdzono, że jeden z priorytetów, tj. *wydatkowanie środków publicznych w ramach postępowań realizowanych w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł* – dotyczył dwóch obszarów (nr 4 i 5) z tym, że był bez wpływu na ostateczny wynik analizy.

W tabeli zawierającej *Wyniki oceny ryzyka w poszczególnych obszarach* w kolumnie nr 7, gdzie zgodnie z procedurą planowania kontroli organów należało wykazać sumę iloczynów prawdopodobieństwa i skutku wyznaczonych dla każdego ryzyka – suma tych iloczynów została skorygowana o maksymalny poziom, jaki zgodnie z przyjętą metodyką można było wskazać dla skutku zmaterializowania się ryzyka. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>132</sup>, że zastosowana formuła służyła wyłącznie określeniu prezentacji wyniku, w taki sposób, aby w każdym obszarze przyjęła wartość poniżej jedności, a zastosowany zabieg matematyczny nie miał znaczenia dla porównania poszczególnych wyników z kolumny nr 7. Należy jednak zauważyć, że zmiana formuły była niezgodna z procedurą planistyczną DWB. Nie bez znaczenia jest również to, że rozpiętość wyników oceny ryzyka w poszczególnych obszarach wynosiła od 0,5 dla obszaru ósmego<sup>133</sup> do 0,92 dla obszaru czwartego, podczas gdy wyliczenie zgodne z ww. procedurą wskazuje na rozpiętość wyników od 2,5 dla obszaru ósmego do 4,6 dla obszaru czwartego. Oznacza to, że wrażliwość wyników w obu wariantach (różnica pomiędzy wartościami skrajnymi w pierwszym przypadku wynosi 0,42, a w drugim 2,1) była różna względem drugiego komponentu uwzględnianego w analizie ryzyka, tj. czasu od ostatniej kontroli. Tym samym należy dojść do konkluzji, że zmiana formuły wyliczeń, miała wpływ na wynik analizy. Chociaż w obu wariantach najwyższy wynik uzyskał ten sam obszar (tj. obszar nr 5), uszeregowanie dalszych obszarów byłoby inne.

<sup>128</sup> Dot. kontroli: Lubelskiego WINB, Dolnośląskiego WINB, Podkarpackiego WINB, Łódzkiego WINB oraz Warmińsko-Mazurskiego WINB.

<sup>129</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

<sup>130</sup> Pismo znak: DNK.ZKK.1751.3.2021.MG z 4.11.2021 r.

<sup>131</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

<sup>132</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

<sup>133</sup> W dokumencie w kolumnie nr 7 błędnie podano wartość 0,32 zamiast 0,5.

35. DWB na etapie planowania kontroli nie współpracował z innymi komórkami organizacyjnymi GUNB, gdyż jak wynika z wyjaśnień<sup>134</sup>, nie ma takiej potrzeby. Cyt.: (...) *Żadna z komórek (poza DSW) nie prowadzi spraw związanych z wyrobami budowlanymi, przy czym, w sprawach prowadzonych przez DSW dot. działania w obszarze wyrobów budowlanych, dyrektor tego departamentu zwraca się z prośbą o stanowisko DWB. Tym samym, DWB posiada pełną wiedzę w zakresie ryzyk, których dotyczy analiza przedkontrolna.*

36. Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>135</sup> DWB nie dokonywał oceny możliwości wystąpienia oszustw, nadużyć oraz obszarów i mechanizmów korupcyjnych w drodze analizy, ponieważ w obszarach objętych pełnym monitoringiem działalności WINB (np. formalna weryfikacja, przed publikacją, przekazywanych informacji o wynikach zleconych badań próbek wyrobów budowlanych) oraz sprawowanego nadzoru jako organ wyższej instancji (np. w sprawach dotyczących nakładania opłaty w związku z negatywnym wynikiem badań próbek wyrobów budowlanych), nie stwierdzono przypadków, które mogłyby wskazywać na wystąpienie tego rodzaju ryzyka. Ponadto, cyt.: (...) *Pracownicy DWB regularnie uczestniczą w szkoleniach z zakresu przeciwdziałania korupcji i unikania sytuacji korupcyjnych, co oznacza, że w prowadzonych zadaniach kontrolnych potrafią rozpoznawać i identyfikować zjawiska noszące cechy oszustw, nadużyć lub zjawisk korupcyjnych.*

37. Pomimo że w następstwie opracowanej w dniu 3 lutego 2021 r. analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, zamiast ujętego w planie Wielkopolskiego WINB skontrolowano Śląski WINB, zmiana w doborze organów do objęcia kontrolą nie została poprzedzona formalną zmianą planu kontroli na rok 2021. Formalne zmiany w planach kontroli na rok 2020<sup>136</sup> i 2021<sup>137</sup> nie dotyczyły kontroli działania WINB w zakresie zadań dotyczących nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych.

38. W DWB opracowywany był wstępny harmonogram kontroli (odpowiednio na rok 2020, 2021 oraz 2022), o którym mowa w procedurze pn. *Założenia metodyczne do procesu planowania kontroli prowadzonego przez Departament Wyrobów Budowlanych* oraz w *Programie zapewnienia jakości w DWB*.

#### **Realizacja planów kontroli Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej.**

39. W okresie objętym kontrolą DIK przeprowadził 38 kontroli, w tym 18 kontroli organów *nb* (5 kontroli w WINB i 13 kontroli w PINB) oraz 20 kontroli organów *aab* (5 kontroli u wojewodów, 10 kontroli u starostów oraz 5 kontroli u prezydentów miast)<sup>138</sup>, z czego 26 kontroli to kontrole problemowe, 4 – to kontrole sprawdzające, a 8 – to kontrole doraźne<sup>139</sup>:

- w 2020 r. przeprowadzono czynności kontrolne w odniesieniu do 13 podmiotów, z czego 9 kontroli to kontrole problemowe (8 kontroli organów *aab*<sup>140</sup> oraz 1 kontrola organu *nb*<sup>141</sup>), natomiast 4 to kontrole doraźne<sup>142</sup>;
- w 2021 r. przeprowadzono czynności kontrolne w odniesieniu do 14 podmiotów (7 kontroli organów *aab*<sup>143</sup> oraz 7 kontroli organów *nb*<sup>144</sup>), w tym 12 kontroli problemowych oraz 2 kontrole sprawdzające, wszystkie kontrole miały charakter planowy;

<sup>134</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

<sup>135</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 9.08.2022 r.

<sup>136</sup> Notatka dyrektora DWB w sprawie korekty planu kontroli DWB na rok 2020 z 18.06.2020 r. zaakceptowana przez zastępcę GINB w dniu 18.06.2020 r.

<sup>137</sup> Notatka służbowa dyrektora DWB w sprawie realizacji planu kontroli DWB z 21.10.2021 r. zaakceptowana przez p.o. GINB w dniu 3.11.2021 r.

<sup>138</sup> Poza kontrolami organów *aab* i *nb* DIK realizował kontrole robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych.

<sup>139</sup> Kontrole doraźne w sześciu przypadkach podejmowane były na zlecenie/wniosek organów zewnętrznych, natomiast dwie kontrole z inicjatywy Urzędu.

<sup>140</sup> Dotyczy kontroli: Prezydenta m.st. Warszawy Dzielnica Wawer, Starosty Radziejowskiego, Starosty Grudziądzkiego, Starosty Nakielskiego, Wojewody Świętokrzyskiego, Starosty Sulęcińskiego, Prezydenta m.st. Warszawy Dzielnica Bemowo, Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

<sup>141</sup> Dotyczy kontroli Opolskiego WINB.

<sup>142</sup> Dotyczy kontroli: PINB dla miasta Wrocławia, PINB dla m.st. Warszawy, PINB dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku, PINB w Wołominie.

<sup>143</sup> Dotyczy kontroli: Wojewody Dolnośląskiego, Wojewody Wielkopolskiego, Starosty Przysuskiego, Starosty Pleszewskiego, Starosty Trzebnickiego, Prezydenta miasta Leszna, Starosty Dąbrowskiego.

<sup>144</sup> Dotyczy kontroli: Dolnośląskiego WINB, Podlaskiego WINB, PINB w Kętrzynie, PINB dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku, PINB w Bieruniu, PINB w Śremie, PINB w Końskich.

- w 2022 r. (do 16 września 2022 r.) przeprowadzono czynności kontrolne w odniesieniu do 11 podmiotów (6 kontroli organów *aab*<sup>145</sup> i 5 kontroli organów *nb*<sup>146</sup>), w tym 5 kontroli problemowych i 2 kontrole sprawdzające, 7 kontroli miało charakter planowy a 4 – doraźny.

W okresie objętym kontrolą DIK nie planował (i nie przeprowadzał) kontroli kompleksowych.

**40.** Dla 32 kontroli z 38 kontroli organów przeprowadzonych przez DIK w okresie objętym kontrolą został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny<sup>147</sup>. W przypadku 18 kontroli wynik kontroli był negatywny (co stanowiło 56% ogółu przeprowadzonych kontroli), w przypadku 8 kontroli wynik kontroli był pozytywny pomimo nieprawidłowości lub uchybień (25%), natomiast w 6 kontrolach zastosowano ocenę opisową (19%), w tym w 5 kontrolach była to ocena opisowa z nieprawidłowościami.

**41.** Z porównania planów kontroli DIK oraz danych o ich realizacji wynika, że w 2020 r. i 2021 r. plany po zmianach generalnie były zrealizowane. Jednak uwagę zwraca fakt, że część kontroli zaplanowanych na dany rok była kontynuowana w roku następnym, z tym, że liczba wszczętych kontroli a niezakończonych w danym roku dokumentem pokontrolnym wykazywała tendencję malejącą.

W przypadku wszystkich 9 kontroli zaplanowanych na 2020 r. czynności kontrolne<sup>148</sup> zakończyły się w 2020 r., natomiast tylko w przypadku 3 kontroli<sup>149</sup> w 2020 r. został sporządzony i przekazany do jednostki kontrolowanej ostateczny dokument pokontrolny. Z kolei w przypadku kontroli doraźnych przeprowadzanych w 2020 r. tylko w stosunku do 1<sup>150</sup> z 4 kontroli ostateczny dokument pokontrolny został sporządzony i przekazany do jednostki kontrolowanej w 2020 r. Tym samym w 2020 r. zakończono 31% kontroli rozpoczętych w danym roku, pozostałe były kontynuowane w 2021 r.<sup>151</sup>. Oprócz tego w 2020 r. DIK zakończył 10 kontroli ujętych w planie kontroli na rok 2019.

Odnosnie do roku 2021, w przypadku wszystkich 14 zaplanowanych kontroli, czynności kontrolne<sup>152</sup> zakończyły się w 2021 r., natomiast tylko w przypadku 6 kontroli<sup>153</sup> w 2021 r. został sporządzony i przekazany do jednostki kontrolowanej ostateczny dokument pokontrolny. Tym samym w 2021 r. zakończono 43% kontroli rozpoczętych w danym roku. Oprócz tego w 2021 r. DIK zakończył 9 kontroli przeprowadzonych w poprzednim okresie sprawozdawczym.

Według informacji przekazanej przez jednostkę kontrolowaną<sup>154</sup> na dzień 16 września 2022 r. DIK zrealizował 7 kontroli organów na 10 ujętych w zmienionym planie kontroli DIK na rok 2022 (w tym 4 kontrole zostały zakończone<sup>155</sup>, a w przypadku 3 kontroli wystąpienie pokontrolne było w przygotowaniu<sup>156</sup>). Do zrealizowania pozostały 3 kontrole PINB.

**42.** W przypadku kontroli organów nadzoru budowlanego, czas od daty rozpoczęcia kontroli do daty przekazania ostatecznej wersji dokumentu pokontrolnego wynosił od 51<sup>157</sup> do 340<sup>158</sup> dni kalendarzowych<sup>159</sup>, w sytuacji gdy okres pomiędzy datą rozpoczęcia a datą zakończenia czynności kontrolnych wynosił od 4<sup>160</sup> do 26<sup>161</sup> dni kalendarzowych<sup>162</sup>. Natomiast w przypadku kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej czas od daty rozpoczęcia kontroli

<sup>145</sup> Kontrola u: Wojewody Śląskiego, Prezydenta Miasta Jelenia Góra, Starosty Żagańskiego, Prezydenta Miasta Gdańska, Starosty Średzkiego

<sup>146</sup> Kontrola w: PINB dla Miasta Bydgoszczy, Małopolskim WINB, PINB w Piasecznie, PINB dla Miasta na prawach powiatu w Gdańsku, PINB Warszawski Zachodni, Śląskim WINB

<sup>147</sup> W przypadku sześciu kontroli – według stanu na 16.09.2022 r. – przygotowywane były dokumenty pokontrolne. Dotyczy kontroli: PINB dla miasta Bydgoszczy, PINB dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku, PINB Warszawski Zachodni, Śląskiego WINB, Prezydenta miasta Gdańska oraz Starosty Średzkiego.

<sup>148</sup> Według sporządzonego przez DIK dokumentu pn. *Wykaz kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)*.

<sup>149</sup> Dotyczy kontroli: Prezydenta m. st. Warszawy – Dzielnica Wawer, Starosty Radziejowskiego, Starosty Grudziądzkiego.

<sup>150</sup> Dotyczy kontroli PINB dla miasta Wrocławia.

<sup>151</sup> Według ww. sprawozdania osiem kontroli było na etapie sporządzania dokumentów pokontrolnych, natomiast w przypadku jednej kontroli przekazano projekt wystąpienia pokontrolnego (etap rozpatrywania zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego).

<sup>152</sup> Według sporządzonego przez DIK dokumentu pn. *Wykaz kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)*.

<sup>153</sup> Dotyczy kontroli: Dolnośląskiego WINB, Podlaskiego WINB, Wojewody Dolnośląskiego, Wojewody Wielkopolskiego, Starosty Przysuskiego, Starosty Pleszewskiego.

<sup>154</sup> Materiały przekazane przy piśmie znak: BOR.0910.1.2022 z 19.09.2022 r.

<sup>155</sup> Dotyczy kontroli: Wojewody Śląskiego, PINB w Piasecznie, Prezydenta miasta Jelenia Góra, Starosty Żagańskiego.

<sup>156</sup> Dotyczy kontroli: Śląskiego WINB, Starosty Średzkiego, PINB Warszawskiego Zachodniego.

<sup>157</sup> Dotyczy kontroli Małopolskiego WINB.

<sup>158</sup> Dotyczy kontroli PINB w Wołominie.

<sup>159</sup> Odpowiednio 35 i 237 dni roboczych.

<sup>160</sup> Dotyczy kontroli PINB dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku.

<sup>161</sup> Dotyczy kontroli Dolnośląskiego WINB.

<sup>162</sup> Odpowiednio 4 i 20 dni roboczych.

do daty przekazania ostatecznej wersji dokumentu pokontrolnego wynosił od 109<sup>163</sup> do 214<sup>164</sup> dni kalendarzowych<sup>165</sup>, w sytuacji, gdy okres pomiędzy datą rozpoczęcia a datą zakończenia czynności kontrolnych wynosił 12 albo 19 dni kalendarzowych<sup>166</sup>. W stosunku do 5 z 8 doraźnych kontroli organów<sup>167</sup> czas od daty rozpoczęcia kontroli do daty przekazania ostatecznej wersji dokumentu pokontrolnego wynosił odpowiednio: 166<sup>168</sup>, 227<sup>169</sup>, 163<sup>170</sup>, 340<sup>171</sup> i 51<sup>172</sup> dni kalendarzowych<sup>173</sup>, w sytuacji, gdy okres pomiędzy datą rozpoczęcia a datą zakończenia czynności kontrolnych w przedmiotowych kontrolach wynosił odpowiednio: 5, 5, 4, 12 i 5 dni kalendarzowych<sup>174</sup>. Należy mieć na uwadze, że tryb kontroli uproszczony (doraźny) jest przeznaczony dla kontroli, które ze względu na swoją specyfikę<sup>175</sup> powinny być pilnie przeprowadzone, tym samym kontrole doraźne przeprowadzane przez około pół roku albo dłużej nie spełniają swojej roli.

Odnosnie do czasu trwania kontroli przeprowadzanych przez DIK jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>176</sup>, że cyt.: (...) *Z uwagi na potrzebę rozsądnego gospodarowania środkami publicznymi, a także ogłaszane stany epidemii i zagrożenia epidemicznego, planując zadania kontrolne ograniczamy do niezbędnego minimum, wykonywanie czynności poza siedzibą Urzędu. Pozwala to również na zmniejszenie uciążliwości kontroli po stronie jednostki kontrolowanej. Określone w programach kontroli i dokumentach zawierających informacje niezbędne do przeprowadzenia kontroli terminy na „Czynności kontrolne”, „Czynności kontrolne, w tym inspekcje w terenie”, odnoszą się właśnie do czynności wykonywanych w siedzibie jednostki kontrolowanej bądź w terenie. Z uwagi na sytuację epidemiczną na terenie kraju, w określonych przypadkach dotyczących kontroli realizowanych w czasie szczególnie rygorystycznych obostrzeń, odnosiły się także do podstawowych czynności kontrolnych realizowanych w trybie mieszanym, częściowo w siedzibie jednostki kontrolowanej, w siedzibie GUNB i w miejscu świadczenia pracy w formie zdalnej.*

(...) *Niezależnie od działań w siedzibie jednostki kontrolowanej realizowane kontrole, co do zasady wymagają dodatkowych czynności zmierzających do zgromadzenia pełnego materiału i informacji, niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i dokonania na jego podstawie oceny. Działania dodatkowe (...) są podejmowane przez zespół kontrolerów już w ramach czynności w siedzibie GUNB. Potrzeba pozyskiwania dodatkowych informacji jest ściśle uzależniona od specyfiki danego zadania kontrolnego, a także od przyczyn niezależnych od jednostki kontrolującej, jak brak udzielania wyjaśnień w wyznaczonych terminach, udzielanie wyjaśnień niewystarczających czy niekompletnych.* Ponadto – w odniesieniu do kontroli, która trwała najdłużej – jednostka kontrolowana wskazała<sup>177</sup>, że kontrola PINB w Wołominie była realizowana na zlecenie prokuratury. Wydłużony czas sporządzania dokumentacji pokontrolnej był wynikiem potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytania prokuratury, które w obliczu niekompletnych akt poszczególnych spraw, braku odpowiedzi na zadawane w toku kontroli pytania, wydłużały czas kontroli. Wskazana liczba dni (340) na sporządzenie dokumentu pokontrolnego dotyczyła sprawozdania z kontroli zawierającego sprostowanie oczywistej omyłki, natomiast pierwotne sprawozdanie z kontroli zostało podpisane i przekazane do wysyłki 23 lipca 2021 r. (tj. 27 dni wcześniej). Opóźnienia na etapie sporządzenia dokumentu pokontrolnego wynikały także z faktu rozwiązania stosunku pracy z kierownikiem zespołu kontrolerów oraz konieczności zaangażowania drugiego członka zespołu kontrolerów do innych zadań kontrolnych, a także obostrzeń mających na celu przeciwdziałanie rozpowszechniania się wirusa COVID-19, które warunkowały świadczenie przez pracowników pracy w formie pracy zdalnej.

<sup>163</sup> Dotyczy kontroli Starosty Nakielskiego.

<sup>164</sup> Dotyczy kontroli Prezydenta m.st. Warszawy – Dzielnica Bemowo.

<sup>165</sup> Odpowiednio 75 i 148 dni roboczych.

<sup>166</sup> Odpowiednio 10, 14, 15 dni roboczych.

<sup>167</sup> W przypadku trzech kontroli doraźnych dokument pokontrolny – według stanu na 16.09.2022 r. – był w przygotowaniu. Dotyczy to kontroli: PINB dla Miasta Bydgoszczy, PINB dla Miasta na prawach powiatu w Gdańsku, Prezydenta miasta Gdańska. Okres pomiędzy datą rozpoczęcia a datą zakończenia kontroli wynosił odpowiednio 5, 12 i 12 dni kalendarzowych. Na dzień 16.09.2022 r. kontrole te trwały: 236, 131 i 131 dni.

<sup>168</sup> Dotyczy kontroli PINB dla miasta Wrocławia.

<sup>169</sup> Dotyczy kontroli PINB dla m. st. Warszawy.

<sup>170</sup> Dotyczy kontroli PINB dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku.

<sup>171</sup> Dotyczy kontroli PINB w Wołominie.

<sup>172</sup> Dotyczy kontroli Małopolskiego WINB.

<sup>173</sup> Odpowiednio 117, 159, 113, 237, 35 dni roboczych.

<sup>174</sup> Odpowiednio 5, 5, 4, 10, 5 dni roboczych.

<sup>175</sup> Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o kontroli, kontrolę w trybie uproszczonym można zarządzić w przypadkach uzasadnionych charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych.

<sup>176</sup> Pismo znak BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r. oraz z 22.07.2022 r.

<sup>177</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r.



43. W kontrolowanym okresie średni czas trwania kontroli (tj. czas od daty rozpoczęcia kontroli do daty przekazania ostatecznej wersji dokumentu pokontrolnego) przeprowadzanej przez DIK wynosił około 166 dni kalendarzowych<sup>178</sup>. Na 32 kontrole z 38 kontroli organów, w których został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny w przypadku 18 kontroli czas trwania kontroli był zbliżony albo dłuższy niż średni czas kontroli<sup>179</sup>, co stanowi 56% ogółu kontroli dla których został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny.

Średni czas od momentu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce do momentu przekazania ostatecznego dokumentu pokontrolnego wynosił około 152 dni kalendarzowych<sup>180</sup>, najkrótszy czas to 47 dni kalendarzowych<sup>181</sup>, a najdłuższy to 329 dni kalendarzowych<sup>182</sup>.

44. W okresie objętym kontrolą DIK nie realizował kontroli koordynowanych ani nie prowadził kontroli wspólnych. Według jednostki kontrolowanej nie wystąpiły okoliczności wymagające podjęcia takich działań<sup>183</sup>.

#### **Realizacja planów kontroli Departamentu Wyrobów Budowlanych.**

45. Dla 9 spośród 12 kontroli WINB przeprowadzonych przez DWB w okresie objętym kontrolą<sup>184</sup> został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny<sup>185</sup> a w przypadku 2 kontroli<sup>186</sup> sporządzono projekt wystąpienia pokontrolnego. Wyniki przedmiotowych kontroli generalnie były pozytywne.

46. Nagminną sytuacją było, że kontrole organów rozpoczęte przez DWB w danym roku kończyły się przekazaniem jednostce kontrolowanej ostatecznego dokumentu pokontrolnego w roku następnym. W 2020 r. rozpoczęto planowane czynności kontrolne w odniesieniu do 4 WINB<sup>187</sup>, przy czym w 2 przypadkach czynności kontrolne rozpoczęły się z końcem roku i zakończyły się w roku następnym<sup>188</sup>, zaś w przypadku 3 kontroli<sup>189</sup> ostateczny dokument pokontrolny został przekazany w roku następnym. Podobnie w 2021 r. rozpoczęto planowane czynności kontrolne w odniesieniu do 4 WINB<sup>190</sup>, w 2 przypadkach czynności kontrolne rozpoczęły się z końcem roku i zakończyły w roku następnym<sup>191</sup>. Oznacza to, że w roku 2020 oraz 2021 odpowiednio tylko 25% oraz 50% kontroli organów rozpoczętych przez DWB w danym roku zakończyło się przekazaniem jednostce kontrolowanej ostatecznego dokumentu pokontrolnego w tym samym roku, w którym kontrole te się rozpoczęły.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>192</sup>, że takie podejście wynika z przyjętej zasady pierwszeństwa realizacji kontroli rynku wyrobów budowlanych oraz inspekcji na budowach (zwłaszcza w II półroczu roku kalendarzowego) przed kontrolami działania organów. Wynika to z faktu, że w toku kontroli rynku wyrobów budowlanych pobierane są próbki do badań, które podlegają rygorom rozliczeń finansowych w danym roku kalendarzowym (budżetowym). Ponadto w przypadku inspekcji budów brane są pod uwagę możliwe utrudnienia związane z zimowymi warunkami atmosferycznymi, w związku z tym tego rodzaju kontrole nie są prowadzone, co do zasady, w I i IV kwartale roku. Tym samym, na termin wszczynania kontroli działania organów zaplanowanych do przeprowadzenia w II półroczu danego roku, w decydującym stopniu ma kwestia uprzedniego zakończenia działań związanych z rozliczaniem zleceń badań próbek wyrobów budowlanych, a także inspekcji na budowach.

47. W przypadku kontroli organów w zakresie wybranej działalności dotyczącej wyrobów budowlanych w latach 2020-2021, a także w latach wcześniejszych (2018-2019)<sup>193</sup>, w planach kontroli DWB uwzględniono po 4 kontrole WINB, natomiast na 2022 r. – 6 kontroli WINB. Mając na uwadze, że liczba zaplanowanych kontroli w planach kontroli DWB na dany rok w latach 2018-2021 utrzymywała się na stałym poziomie 4 kontroli organów rocznie, to cykl kontroli przy niezmiennych zasobach osobowych wynosił 4 lata. Tymczasem według danych przekazanych przez DWB czas jaki upłynął pomiędzy ostatnią a przedostatnią kontrolą przeprowadzoną przez DWB u poszczególnych wojewódzkich

<sup>178</sup> Około 116 dni roboczych.

<sup>179</sup> Kontrole trwały od 163 do 340 dni kalendarzowych (odpowiednio od 113 do 237 dni roboczych).

<sup>180</sup> Około 105 dni roboczych.

<sup>181</sup> 31 dni roboczych.

<sup>182</sup> 228 dni roboczych.

<sup>183</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.07.2022 r. oraz e-mail dyrektora DIK z 14.09.2022 r.

<sup>184</sup> 11 kontroli planowy i jedna kontrola doraźna.

<sup>185</sup> Dotyczy kontroli Lubelskiego WINB.

<sup>186</sup> Dotyczy kontroli: Wielkopolskiego WINB, Dolnośląskiego WINB.

<sup>187</sup> Dotyczy kontroli: Mazowieckiego WINB, Warmińsko-Mazurskiego WINB, Podkarpackiego WINB, Lubuskiego WINB.

<sup>188</sup> Dotyczy kontroli: Podkarpackiego WINB, Lubuskiego WINB.

<sup>189</sup> Dotyczy kontroli: Warmińsko-Mazurskiego WINB, Podkarpackiego WINB, Lubuskiego WINB.

<sup>190</sup> Dotyczy kontroli: Śląskiego WINB, Kujawsko-Pomorskiego WINB, Świętokrzyskiego WINB, Małopolskiego WINB.

<sup>191</sup> Dotyczy kontroli: Świętokrzyskiego WINB, Małopolskiego WINB.

<sup>192</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

<sup>193</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

inspektorów nadzoru budowlanego wynosił od 3<sup>194</sup> do 9 lat<sup>195</sup>. Wynika z tego, że każdy WINB był kontrolowany przez DWB średnio raz na przeszło 6 lat.

**48.** W przypadku kontroli organów przeprowadzanych przez DWB w kontrolowanym okresie (do 31 maja 2022 r.) czas od daty rozpoczęcia kontroli do daty przekazania ostatecznej wersji dokumentu pokontrolnego wynosił od 147<sup>196</sup> do 273<sup>197</sup> dni kalendarzowych<sup>198</sup> i był niewspółmiernie długi, w sytuacji gdy czas trwania czynności w jednostce kontrolowanej wynosił od 19<sup>199</sup> do 67<sup>200</sup> dni kalendarzowych<sup>201</sup>.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>202</sup>, że cyt.: (...) *W okresie pomiędzy datą wskazywaną jako data rozpoczęcia kontroli, a datą wskazywaną jako data zakończenia kontroli, zespół kontrolny zbiera jedynie materiał dowodowy oraz prosi o wstępne wyjaśnienia względem wytypowanych do kontroli spraw. Taki sposób realizowania zadań kontrolnych jest stosowany jako najmniej obciążający zasoby jednostki kontrolującej. Podstawowe czynności kontrolne zatem, w przypadku kontroli bezpośrednich, realizowane w siedzibie jednostki kontrolowanej były ograniczane do niezbędnego minimum. Po zakończeniu działań w siedzibie jednostki kontrolowanej, następuje analiza materiału dowodowego i ewentualne czynności dodatkowe zmierzające do zgromadzenia pełnego materiału i informacji, niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i dokonania na jego podstawie oceny. W ramach tych czynności kierowane są do kontrolowanego zapytania o wyjaśnienia. (...) W rezultacie, czas od rozpoczęcia kontroli do przekazania wystąpienia pokontrolnego jest dłuższy niż same czynności w jednostce kontrolowanej. Ponadto, w czasie oczekiwania na odpowiedź organu, kontrolerzy angażowani są także w czynności związane z kontrolą wyrobów budowlanych u przedsiębiorców, inspekcją budów oraz pobieraniem próbek wyrobów budowlanych na podstawie art. 16 ust. 2a Ustawy o wyrobach budowlanych, co może powodować odsunięcie w czasie przygotowania wystąpienia pokontrolnego.*

Jakkolwiek słuszne jest twierdzenie jednostki kontrolowanej, że przyjęta praktyka delegowania kontrolerów do nowych zadań bez finalnego zakończenia poprzedniej kontroli, pozwala na efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów, kontrola zwraca uwagę na słabość wdrożonego rozwiązania wynikającą z faktu, że powrót do zadań odłożonych z uwagi na inne zadania powoduje konieczność ponownego zapoznania się z materiałami merytorycznymi i zgromadzonymi dowodami dotyczącymi niezakończonych kontroli, co jest szczególnie utrudnione w przypadku odejścia pracownika z pracy, kiedy zadania przejmuje inna osoba.

**49.** W kontrolowanym okresie średni czas trwania kontroli WINB (tj. czas od daty rozpoczęcia kontroli do daty przekazania ostatecznej wersji dokumentu pokontrolnego) wynosił około 178 dni kalendarzowych<sup>203</sup>. Na 9 kontroli organów, w których został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny w 4 przypadkach czas trwania kontroli był zbliżony albo dłuższy niż średni czas kontroli<sup>204</sup>.

Szczególnie długi był średni czas od momentu zakończenia czynności kontrolnych w organie do momentu przekazania ostatecznego dokumentu pokontrolnego – dla 9 kontroli organów, dla których został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny wynosił około 139 dni kalendarzowych<sup>205</sup>, najkrótszy czas to 91 dni kalendarzowych<sup>206</sup>, a najdłuższy to 207 dni kalendarzowych<sup>207</sup>, w tym:

- dla kontroli rozpoczętych w 2020 r. średni czas wynosił około 145 dni kalendarzowych<sup>208</sup>, najkrótszy czas to 91 dni kalendarzowych<sup>209</sup>, a najdłuższy to 207 dni kalendarzowych<sup>210</sup>,

<sup>194</sup> Dotyczy Śląskiego WINB (ostatnia kontrola przeprowadzona została w 2021 r., a poprzednia w 2018 r.).

<sup>195</sup> Dotyczy: Małopolskiego WINB, Świętokrzyskiego WINB (ostatnia kontrola DWB przeprowadzona została w 2021 r., a poprzednia w 2012 r.).

<sup>196</sup> Dotyczy kontroli Mazowieckiego WINB.

<sup>197</sup> Dotyczy kontroli Podkarpackiego WINB.

<sup>198</sup> Odpowiednio 104 i 189 dni roboczych.

<sup>199</sup> Dotyczy kontroli Warmińsko-Mazurskiego WINB.

<sup>200</sup> Dotyczy kontroli Podkarpackiego WINB.

<sup>201</sup> Odpowiednio 15 i 44 dni robocze.

<sup>202</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 5.08.2022 r.

<sup>203</sup> Około 124 dni roboczych.

<sup>204</sup> Tj. czas trwania kontroli od 177 do 273 dni kalendarzowych (od 124 do 189 dni roboczych).

<sup>205</sup> Około 97 dni roboczych.

<sup>206</sup> 65 dni roboczych.

<sup>207</sup> 146 dni roboczych.

<sup>208</sup> Około 102 dni robocze.

<sup>209</sup> 65 dni roboczych.

<sup>210</sup> 146 dni roboczych.

- dla kontroli rozpoczętych w 2021 r. średni czas wynosił około 134 dni kalendarzowych<sup>211</sup>, najkrótszy czas to 120 dni kalendarzowych<sup>212</sup>, a najdłuższy to 163 dni kalendarzowych<sup>213</sup>.

Na potrzebę podejmowania działań w kierunku skrócenia okresu przygotowywania dokumentów pokontrolnych wskazały wyniki audytu wewnętrznego przeprowadzonego w DWB w 2020 r. Zbyt długi czas od zakończenia czynności kontrolnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego nie pozwala na terminowe i efektywne podejmowanie działań naprawczych. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić fakt, że średni czas od zakończenia czynności kontrolnych w organie do przekazania ostatecznego wystąpienia pokontrolnego, który dla kontroli rozpoczętych w 2018 r. wynosił 291 dni, a w 2019 r. został skrócony do 171 dni, w okresie objętym kontrolą uległ dalszemu skróceniu do 139 dni.

**50.** W okresie objętym kontrolą DWB nie przeprowadzał kontroli sprawdzających, a także nie realizował kontroli koordynowanych ani kontroli wspólnych, ponieważ – według jednostki kontrolowanej – nie wystąpiły okoliczności, które wymagałyby podjęcia tego rodzaju działań<sup>214</sup>.

### **3.2. Przeprowadzanie kontroli, monitorowanie realizacji zaleceń i wniosków, informowanie o wynikach.**

W Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej oraz Departamencie Wyrobów Budowlanych funkcjonowały mechanizmy zapewniające prowadzenie działalności kontrolnej w sposób legalny, rzetelny i skuteczny. Kontrole realizowane w obydwu departamentach kontrolnych w latach 2020-2022 zasadniczo, z uwzględnieniem uwag, o których mowa poniżej, przebiegały zgodnie z przepisami ustawy *o kontroli*, *Standardami kontroli w administracji rządowej* oraz z przyjętymi i obowiązującymi programami zapewnienia jakości.

Zarówno w DIK jak i w DWB opracowano szczegółowe procedury wspierające proces monitorowania realizacji zaleceń i wniosków wydanych w wyniku ustaleń i ocen kontroli będące narzędziem zapewniającym skuteczność kontroli. W zakresie DIK kontrola pozytywnie ocenia organizację procesu i faktyczne sprawowanie nadzoru nad realizacją zaleceń pokontrolnych, w ramach którego w udokumentowany sposób analizowano i oceniano skuteczność przeprowadzanych kontroli działalności organów. Natomiast odnośnie do DWB kontrola stwierdziła, że procedury nie były w pełni respektowane. W konsekwencji w przypadku większości kontroli brak było śladów rewizyjnych potwierdzających sprawdzenie podjętych działań pokontrolnych, a zatem skuteczności działalności kontrolnej GINB, a pomimo że przekazywane informacje o sposobie wykonania zaleceń miały najczęściej charakter deklaracyjny, nie identyfikowano potrzeby przeprowadzenia kontroli sprawdzającej.

DIK należycie wykorzystywał przysługujące Głównemu Inspektorowi uprawnienia dotyczące informowania o wynikach kontroli kierowników jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną, bądź innych organów. Natomiast odnośnie do DWB, w ocenie kontroli, korzystne dla poprawienia działania wszystkich WINB byłoby coroczne, a nie po zakończeniu cyklu, przekazywanie im informacji o stwierdzonych w skontrolowanych jednostkach nieprawidłowościach, gdyż wcześniej mogłyby podjąć działania naprawcze lub usprawniające.

#### ***Przeprowadzanie kontroli przez Departament Inspekcji i Kontroli Budowlanej.***

**51.** Pozytywną ocenę jakości prowadzonych kontroli potwierdzają następujące ustalenia dokonane w oparciu o przegląd akt<sup>215</sup> 5 kontroli prowadzonych w trybie zwykłym<sup>216</sup> oraz 2 kontroli w trybie uproszczonym<sup>217</sup> (3 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej<sup>218</sup> oraz 4 kontroli organów nadzoru budowlanego<sup>219</sup>):

- Programy kontroli przygotowywane były w sposób jednolity i zawierały elementy wskazane w ustawie *o kontroli*<sup>220</sup>. Zmiany w programach kontroli wprowadzane były w sformalizowany sposób, w drodze aneksu<sup>221</sup>.

<sup>211</sup> Około 94 dni roboczych.

<sup>212</sup> 84 dni roboczych.

<sup>213</sup> 114 dni roboczych.

<sup>214</sup> E-mail dyrektora DWB z 15.09.2022 r. i z 16.09.2022 r.

<sup>215</sup> Typowania kontroli organów do szczegółowego badania dokonano w oparciu o *Wykaz kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)*. Zastosowano dobór celowy mając na uwadze w szczególności rodzaj kontroli i czas trwania kontroli. Do kontroli wytypowano 7 z 28 kontroli, które zakończyły się przekazaniem jednostce kontrolowanej ostatecznego dokumentu pokontrolnego, co stanowiło 25% ogółu kontroli, dla których został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny.

<sup>216</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020, DIK.50.1.2021, DIK.42.1.2021, DIK.42.3.2021.

<sup>217</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2020, DIK.42.2.2022.

<sup>218</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020, DIK.50.1.2021.

<sup>219</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2020, DIK.42.1.2021, DIK.42.3.2021, DIK.42.2.2022.

<sup>220</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy *o kontroli*, program kontroli określa w szczególności: jednostkę kontrolowaną, zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą, zagadnienia wymagające oceny, termin kontroli, stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli oraz wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli, organizację i harmonogram przeprowadzenia kontroli.

<sup>221</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.42.1.2021.

- W zasadniczej większości przypadków, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o kontroli programy kontroli oraz jego zmiany zostały zatwierdzone przez dyrektora komórki do spraw kontroli, tj. dyrektora DIK.
- Dla potrzeb opracowania programów kontroli przeprowadzana była analiza przedkontrolna udokumentowana w programie kontroli. Jednostka kontrolowana wskazała<sup>222</sup>, że cyt.: (...) *Każdorazowo dane wyjściowe dotyczące analizy ryzyk miały swoje źródło w analizach prowadzonych dla potrzeb opracowania okresowego planu kontroli Departamentu.*
- W przypadku kontroli w trybie uproszczonym ich wykonanie poprzedzone było sporządzeniem dokumentu zawierającego minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w tym cel kontroli, tematykę kontroli, okres objęty kontrolą, harmonogram, który został zatwierdzony przez dyrektora DIK bądź działającego z jego upoważnienia zastępcę dyrektora DIK.
- Kontrole prowadzone były na podstawie pisemnych upoważnień wydanych przez p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego albo przez zastępcę GINB z upoważnienia GINB dla każdego z kontrolerów powołanych do przeprowadzenia kontroli<sup>223</sup>. Upoważnienia były zgodne z przepisami art. 16 ustawy o kontroli, z tym, że kontrola dostrzega potrzebę dookreślenia podstawy prawnej w nich wskazanej. W przypadku organów *nb* jako podstawę prawną wskazano przepisy prawa materialnego, tj. art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy – *Prawo budowlane*<sup>224</sup>, a w przypadku organów *aab* – art. 84b ust. 1<sup>225</sup> oraz art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy – *Prawo budowlane*. Pomimo że zgodnie z art. 84b ust. 4 ustawy – *Prawo budowlane* kontrolę działalności organów *aab* i *nb* przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy o kontroli fakt ten nie został odnotowany w upoważnieniach. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>226</sup>, że cyt.: (...) *W ocenie DIK, wystarczającym jest podanie w podstawie prawnej upoważnienia przepisu wynikającego z ustawy Prawo budowlane. Regulacje zawarte w tym akcie prawnym jednoznacznie dają podstawę GINB do prowadzenia kontroli terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. W takiej sytuacji powoływanie w upoważnieniach regulacji ogólnych wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej uznano za nadmiarowe biurokratyzowanie tego dokumentu. Jednocześnie przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej ani Standardy kontroli w administracji rządowej nie dookreślają, z jakiego aktu prawnego powinna zostać powołana podstawa prawna upoważnienia. W ocenie DIK istotnym elementem w tym zakresie jest, by faktycznie powołana podstawa prawna miała umocowanie w przepisach prawa, a jednostka kontrolowana jak i kontroler, któremu udzielono upoważnienia po sprawdzeniu treści przywołanego przepisu mieli pewność o uprawnieniach przysługujących jednostce kontrolującej.* Niezależnie od złożonych wyjaśnień w ocenie kontroli upoważnienia powinny zawierać pełną podstawę prawną, tj. obejmującą zarówno przepisy prawa materialnego oraz przepisy prawa procesowego, tak aby jednostka kontrolowana miała pewność, co i w jaki sposób będzie w ramach danej kontroli kontrolowane. Podstawa prawna powinna być określona w pełnym zakresie, a nie dorozumiana.
- W kontrolach zapewniona była niezależność kontrolującego wobec kontrolowanego. Zespoły kontrolerów były co najmniej dwuosobowe, a kontrolerzy składali stosowne oświadczenia o bezstronności, z tym, że z uwagi na reżim sanitarny nałożony w związku z COVID-19 i zdalny tryb prowadzonych kontroli, niektóre oświadczenia<sup>227</sup> nie zostały podpisane a jedynie zaakceptowane przez kontrolerów<sup>228</sup> w systemie Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją<sup>229</sup>.
- We wszystkich analizowanych przypadkach wysyłane było do kierownika jednostki kontrolowanej zawiadomienie GINB o planowanej kontroli z podaniem przewidywanego czasu trwania czynności kontrolnych, z tym, że w przypadku jednej z kontroli<sup>230</sup> zawiadomienie z 7 września 2020 r. podpisał dyrektor DIK, który

<sup>222</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>223</sup> Powołania zespołu kontrolerów do danej kontroli ze wskazaniem kierownika zespołu kontrolerów dokonywał odrębnym pismem zastępca GINB z upoważnienia GINB albo dyrektor DIK z upoważnienia GINB.

<sup>224</sup> Zgodnie z art. 88a ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego* GINB wykonuje zadania określone przepisami prawa budowlanego, a w szczególności kontroluje działanie organów *aab* i *nb*.

<sup>225</sup> Zgodnie z art. 84b ust. 1 *Prawa budowlanego* kontrolę działalności organów *aab* wykonują: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty.

<sup>226</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>227</sup> Dotyczy jednego oświadczenia złożonego przez kontrolera w ramach kontroli znak sprawy DIK.50.7.2020 oraz dwóch oświadczeń kontrolerów złożonych w ramach kontroli znak sprawy DIK.42.3.2021.

<sup>228</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>229</sup> Dalej: EZD.

<sup>230</sup> Dotyczy kontroli znak DIK.42.3.2020.

wprawdzie na stanowisko został powołany z dniem 1 września 2020 r.<sup>231</sup>, ale upoważnienie GINB zostało mu formalnie wydane dopiero 9 września 2020 r.<sup>232</sup>. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>233</sup>, że cyt.: (...) *W dniu 7 września 2020 r. (...) Dyrektor DIK posiadał ustne upoważnienie do podpisywania pism znajdujących się w kompetencji GINB, na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej dotyczących kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego. Tego samego dnia rozpoczęto w Biurze Organizacyjnym procedurę przygotowania upoważnienia w formie pisemnej, które ostatecznie zostało podpisane 9 września 2020 r.*

- Przed rozpoczęciem kontroli każdorazowo przeprowadzona została narada przedkontrolna udokumentowana wewnętrzną notatką służbową. Narady te miały charakter szkoleniowy, dotyczyły ustaleń niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz jej metodyki, w tym omówienia programu kontroli.
- Zgodnie z wytycznymi *Poradnika kontroli zdalnej*<sup>234</sup>, które obligują kontrolera do uzgodnienia z kontrolowanym dopuszczalnych form przedstawienia materiału dowodowego, w przypadku kontroli prowadzonych w trybie mieszanym<sup>235</sup> (tj. częściowo w siedzibie jednostki kontrolowanej, częściowo w miejscu świadczenia pracy w formie zdalnej oraz częściowo w siedzibie GUNB) w aktach kontroli znajdowały się *Protokoły z narady wstępnej dotyczącej omówienia i ustalenia sposobu przeprowadzania kontroli oraz zasad wymiany informacji między stronami postępowania kontrolnego*.
- Projekty wystąpień pokontrolnych i sprawozdania z kontroli zawierały ocenę zagadnień określonych odpowiednio w programie kontroli albo w dokumencie zawierającym minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.
- Zgodnie z art. 37 ustawy o kontroli projekty wystąpienia pokontrolnego zostały podpisane przez kontrolerów<sup>236</sup> oraz osoby działające z upoważnienia kierownika komórki do spraw kontroli – w 2 przypadkach<sup>237</sup> przez zastępcę dyrektora DIK, a w 3 przypadkach<sup>238</sup> przez naczelnika Wydziału<sup>239</sup>, z tym, że naczelnicy DIK-1 i DIK-3 posiadali upoważnienia dyrektora DIK, który przestał pełnić funkcję z dniem 31 sierpnia 2020 r.
- Zgodnie z art. 38 ustawy o kontroli to kierownik jednostki kontrolującej każdorazowo przekazał kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego wraz z pouczeniem o prawie do zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń. Pisma przekazujące projekt wystąpienia pokontrolnego w 2 przypadkach podpisane były przez p.o. GINB<sup>240</sup>, w 2 przypadkach z upoważnienia GINB przez dyrektora DIK<sup>241</sup>, a w 1 przypadku z upoważnienia GINB przez zastępcę dyrektora DIK<sup>242</sup>. Podobnie w przypadku kontroli w trybie uproszczonym sprawozdania z kontroli zostały podpisane przez p.o. GINB, bądź z upoważnienia GINB przez dyrektora DIK, a kontrolowany organ został pouczone, że w terminie 3 dni roboczych ma prawo przedstawić stanowisko wobec sprawozdania, co nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.
- W przypadku 3 na 5 analizowanych kontroli przeprowadzanych w trybie zwykłym kierownik jednostki kontrolowanej zgłosił zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego<sup>243</sup>, które zostały rozpatrzone. W przypadku 2 kontroli zastrzeżenia zostały oddalone w całości<sup>244</sup>, natomiast w przypadku 1 kontroli 14 zastrzeżeń oddalono a 2 zastrzeżenia uwzględniono<sup>245</sup>.
- Wystąpienia pokontrolne, sporządzone na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz w 1 przypadku dodatkowo na podstawie stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec wniesionych zastrzeżeń,

<sup>231</sup> Do 31.08.2020 r. zastępca dyrektora DIK.

<sup>232</sup> Sprawa znak: BOR.011.11.2020.

<sup>233</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>234</sup> Dokument przygotowany przez Centrum Oceny Administracji KPRM.

<sup>235</sup> Znaki spraw: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020, DIK.42.1.2021.

<sup>236</sup> W przypadku kontroli znak DIK.42.3.2021 projekt wystąpienia pokontrolnego z 30.11.2021 r. został podpisany tylko przez jednego z kontrolerów, w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z jednym z nich z dniem 30.09.2021 r.

<sup>237</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>238</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020, DIK.42.3.2021.

<sup>239</sup> W przypadku kontroli znak: DIK.50.4.2020 projekt wystąpienia pokontrolnego z 21.12.2020 r. podpisał naczelnik DIK-1, w przypadku kontroli znak DIK.50.7.2020 projekt wystąpienia pokontrolnego z 28.04.2021 r. podpisał naczelnik DIK-3, w przypadku kontroli znak DIK.42.3.2021 projekt wystąpienia pokontrolnego z 30.11.2021 r. podpisał naczelnik DIK-3.

<sup>240</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>241</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020.

<sup>242</sup> Dotyczy kontroli znak DIK.42.3.2021.

<sup>243</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.42.3.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>244</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.1.2021).

<sup>245</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2021.

zostały podpisywane przez właściwą osobę<sup>246</sup> i zawierały zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania kontrolowanego organu oraz termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

52. W dokumentowaniu procesu kontrolnego stwierdzono n.w. uchybienia i nieprawidłowości, które jednak nie miały negatywnych konsekwencji:

- W 2 przypadkach<sup>247</sup> programy kontroli bądź ich zmiany zatwierdził naczelnik Wydziału Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz, działając na podstawie nieobowiązującego upoważnienia wydanego przez dyrektora, który w tym czasie nie pełnił już funkcji. Odnośnie do pytania, czy naczelnik DIK-4, posiadał stosowne upoważnienie do działania w imieniu nowo powołanego z dniem 1 września 2020 r. dyrektora DIK, jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>248</sup>, że upoważnienie zostało wydane na czas pełnienia funkcji naczelnika DIK-4, a ponadto, że cyt.: (...) *Zgodnie z orzeczeniami sądów ważność upoważnień/pełnomocnictw należy oceniać na dzień ich wydania, chyba że zostały one odwołane przez osobę, która je udzieliła, lub jej następcę (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2020 r., II FSK 1458/18). Powyższe oznacza, że zmiana na stanowisku kierownika komórki do spraw kontroli, w tym przypadku Dyrektora Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej, nie jest jednoznaczna z końcem obowiązywania udzielonych przez niego upoważnień. (...) upoważnienie to nie zostało odwołane przez nowego kierownika komórki do spraw kontroli.*

Należy jednak zauważyć, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia z upoważnieniem wydanym nie przez organ, ale pracownika Urzędu pełniącego określoną funkcję – dyrektora DIK, który upoważnił naczelnika DIK-4 do podpisywania w swoim imieniu dokumentów związanych z realizacją zadań Wydziału Planowania, Przygotowania Kontroli i Analiz. Użyte w upoważnieniu sformułowanie: *w moim imieniu* oznacza, że upoważnienie wygasło z chwilą odwołania dyrektora DIK, ponieważ wystawca tego upoważnienia sam utracił prawo do wykonywania czynności, o których mowa w przedmiotowym dokumencie, a tym samym nie mógł skutecznie ich delegować na inne osoby.

- Osoby kierujące pracami 2 z 3 Wydziałów Inspekcji i Kontroli (DIK-1 oraz DIK-3) nie były należycie umocowane do wykonywania zadań z upoważnienia kierownika komórki do spraw kontroli, w tym wyrażania zgody na wystąpienie do kierownika jednostki kontrolowanej, w trybie art. 35 ustawy *o kontroli* o złożenie dodatkowych wyjaśnień już po zakończeniu czynności kontrolnych oraz podpisywania projektów wystąpień pokontrolnych. Naczelnicy działali na podstawie upoważnień<sup>249</sup> wydanych przez dyrektora DIK, który w tym czasie nie pełnił już funkcji. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>250</sup>, że upoważnienie dla naczelnika DIK-1 i DIK-3 zostały udzielone przez kierownika komórki do spraw kontroli i pozostawały ważne w okresie pełnienia funkcji naczelnika Wydziału, zatem nie było konieczności udzielania kolejnych upoważnień, zwłaszcza że nie zostały odwołane przez nowego kierownika komórki kontroli. Natomiast wydanie nowego upoważnienia osobie kierującej pracami DIK-2<sup>251</sup> wynikało z tego, że osoba zajmująca stanowisko do 30 listopada 2020 r. pełniła obowiązki naczelnika Wydziału, a od 1 grudnia 2020 r. została naczelnikiem DIK-2, z tego względu upoważnienie z 7 sierpnia 2020 r.<sup>252</sup> utraciło ważność.
- Planowany czas na czynności kontrolne nie przystawał do rzeczywistego czasu wymaganego do zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do sporządzenia dokumentu pokontrolnego. Według dokumentów pokontrolnych poszczególne kontrole trwały odpowiednio od 4 do 20 dni roboczych<sup>253</sup>. W takim też wymiarze czynności kontrolne były ujęte odpowiednio w programie kontrolnym albo w dokumencie zawierającym minimum informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli – w przypadku kontroli prowadzonych w trybie uproszczonym. Ustalono, że faktycznie zgromadzenie materiału dowodowego

<sup>246</sup> Wystąpienia pokontrolne podpisywane były przez: p.o. GINB (dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021, DIK.50.1.2021), dyrektora DIK z upoważnienia GINB (dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020) oraz zastępcę dyrektora DIK z upoważnienia GINB (dotyczy kontroli znak DIK.42.3.2021).

<sup>247</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020.

<sup>248</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>249</sup> Upoważnienia naczelników DIK-1 i DIK-3 z 7.08.2020 r. (znaki spraw: DIK.011.12.2020, DIK.011.14.2020).

<sup>250</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>251</sup> Upoważnienie naczelnika DIK-2 z 3.12.2020 r. (znak sprawy DIK.011.17.2020).

<sup>252</sup> Upoważnienie naczelnika DIK-2 z 7.08.2020 r. (znak sprawy DIK.011.13.2020).

<sup>253</sup> Pierwotnie według Programu kontroli znak DIK.42.1.2021 czynności kontrolne zaplanowano na 15 dni roboczych, a następnie aneksem nr 2 wydłużono o 5 dni roboczych.

niezbędnego do sporządzenia dokumentu pokontrolnego w ww. kontrolach zajęło 64<sup>254</sup>, 32<sup>255</sup>, 73<sup>256</sup>, 35<sup>257</sup>, 45<sup>258</sup>, 38<sup>259</sup> oraz 11<sup>260</sup> dni roboczych.

Jednostka kontrolowana zwróciła uwagę<sup>261</sup>, że cyt.: (...) *czynności w zakresie gromadzenia materiału dowodowego, w odniesieniu do tej samej kontroli, nie następują w ramach kolejnych dni roboczych. (...) W przypadku wystąpienia do kierownika jednostki kontrolowanej o udzielenie dodatkowych wyjaśnień i oczekiwanie na odpowiedź albo w przypadku wysłania dokumentu pokontrolnego i oczekiwanie na odpowiedź dotyczącą realizacji zaleceń, kontrolerzy zajmują się innymi kontrolami.*

– Stwierdzono przypadki naruszenia *Metodyki postępowania przy przygotowaniu i realizacji zadań kontrolnych*<sup>262</sup> lub postanowień programów kontroli polegające na nienależytym, niebieżącym dokumentowaniu w aktach kontroli:

- a) sposobu doboru spraw poddanych kontroli – w przypadku 3<sup>263</sup> na 5 weryfikowanych kontroli notatki służbowe dotyczące wytypowanych do kontroli spraw formalnie zostały zatwierdzone i włączone do akt kontroli dopiero we wrześniu 2022 r., po kilku bądź kilkunastu miesiącach od zakończenia poszczególnych kontroli;
- b) przebiegu narady pokontrolnej z udziałem zespołu kontrolerów oraz naczelnika koordynującego zadanie kontrolne lub dyrektora Departamentu bądź jego zastępcy, podczas których prezentowane były wyniki kontroli oraz formułowane wnioski określające dalsze kierunki działania – w 2 przypadkach<sup>264</sup> notatka służbowa została przygotowana dopiero we wrześniu 2022 r., tj. po 21 miesiącach oraz po 18 miesiącach od dnia, kiedy dana narada miała miejsce;
- c) informacji o faktycznym podziale zadań podczas kontroli, przekazywanej za pośrednictwem naczelnika dyrektorowi Departamentu – w 2 przypadkach<sup>265</sup> dokument nie został sporządzony równoległe z zakończeniem kontroli, a dopiero we wrześniu 2022 r., czyli po 18 miesiącach oraz po 15 miesiącach od zakończenia czynności kontrolnych.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>266</sup>, że cyt.: (...) *Niedołączenie odpowiednich notatek do akt kontroli bezpośrednio po ich sporządzeniu było wynikiem konieczności realizacji pozostałych obowiązków, w tym związanych z przygotowywaniem materiału dowodowego i sporządzeniem dokumentów pokontrolnych oraz innych zadań.*

**53.** Niezależnie od ustaleń kontroli, pozytywną ocenę działalności kontrolnej potwierdził również dyrektor DIK zatwierdzając wyniki przeprowadzonej na koniec 2020 r. i 2021 r. samooceny działalności kontrolnej z wykorzystaniem kwestionariusza samooceny przygotowanego przez KPRM<sup>267</sup>. Wszystkie cztery obszary wyszczególnione w podsumowaniu kwestionariusza (w części ogólnej): zasady podstawowe, standardy pracy, etapy postępowania kontrolnego oraz zasoby ludzkie – zostały ocenione pozytywnie pomimo zdiagnozowanego problemu w zatrudnieniu wykwalifikowanej kadry na wolne stanowiska pracy.

**54.** Istotnym mechanizmem ukierunkowanym na zapewnienie legalnej, skutecznej i wydajnej realizacji zadań kontrolnych oraz rzetelnej sprawozdawczości<sup>268</sup> było przeprowadzanie z pracownikami narad przedkontrolnych oraz narad pokontrolnych, celem sprawdzenia stopnia przygotowania pracowników do realizacji przydzielanych zadań, wsparcia pracowników poprzez omówienie pojawiających się wątpliwości i trudności oraz ustalenia dalszych działań.

**55.** W ramach podnoszenia efektywności oraz jakości kontroli kontrolerom zapewniono: laptopy, dostęp on-line do: systemu EZD, systemu informacji prawnej Lex, materiałów zgromadzonych na dyskach wspólnych GUNB,

<sup>254</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.42.3.2020 wpłynęło do GUNB 11.12.2020 r.

<sup>255</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.50.4.2020 wpłynęło do GUNB 16.12.2020 r.

<sup>256</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.50.7.2020 wpłynęło do GUNB 1.03.2021 r.

<sup>257</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.42.1.2021 wpłynęło do GUNB 12.04.2021 r.

<sup>258</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.42.3.2021 wpłynęło do GUNB 6.08.2021 r.

<sup>259</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.50.1.2021 wpłynęło do GUNB 15.04.2021 r.

<sup>260</sup> Ostanie pismo (wyjaśnienia) w ramach kontroli znak: DIK.42.2.2022 wpłynęło do GUNB 4.04.2022 r.

<sup>261</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>262</sup> Punkt 3.1.2. pn. *Dobór spraw*, punkt 4.1. pn. *Narada pokontrolna*, punkt 4.2. pn. *Podział zadań*.

<sup>263</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021, DIK.42.3.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>264</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.7.2020, DIK.50.1.2021.

<sup>265</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.1.2021, DIK.42.3.2021.

<sup>266</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>267</sup> Kwestionariusz samooceny działalności kontrolnej za 2020 r. został zatwierdzony przez dyrektora DIK w dniu 30.12.2020 r., a za 2021 r. w dniu 30.12.2021 r.

<sup>268</sup> Punkt III.2.1. *Standardów kontroli*.

umożliwiający korzystanie z zasobów w trybie zdalnym, niezbędny sprzęt jak dalmierze, anemometry, detektory gazu, czy samochody służbowe<sup>269</sup>.

#### **Przeprowadzanie kontroli przez Departament Wyrobów Budowlanych.**

**56.** Pozytywną ocenę jakości prowadzonych kontroli potwierdzają następujące ustalenia dokonane w oparciu o przegląd akt 3<sup>270</sup> kontroli<sup>271</sup> i 1 programu kontroli<sup>272</sup> przeprowadzonej w trybie zwykłym:

- Programy kontroli przygotowywane były w sposób jednolity i zawierały elementy wskazane w art. 14 ust. 3 ustawy o kontroli, zostały zatwierdzone przez dyrektora DWB oraz nie były zmieniane w toku kontroli.
- Dla potrzeb opracowania programu kontroli każdorazowo została przeprowadzona i udokumentowana analiza przedkontrolna.
- Kontrole prowadzone były na podstawie pisemnych upoważnień wydanych lub przedłużanych przez p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego lub przez zastępcę GINB z upoważnienia GINB dla każdego z kontrolerów powołanych do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienia zawierały elementy określone w art. 16 ust. 3 ustawy o kontroli, z wyjątkiem informacji o okresie objętym kontrolą. Zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy o kontroli upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera (m.in.) zakres kontroli. Natomiast art. 14 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy wskazuje, że zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą. Z wyjaśnień GUNB<sup>273</sup> wynika, że przedmiotowa informacja przekazywana była w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli.
- W kontrolach zapewniona była niezależność kontrolującego wobec kontrolowanego. Kontrolerzy składali stosowne oświadczenia o bezstronności, a zespoły kontrolerów były co najmniej dwuosobowe.
- Przed rozpoczęciem kontroli wysyłane było do kierownika jednostki kontrolowanej zawiadomienie GINB o planowanej kontroli z podaniem przewidywanego czasu trwania czynności kontrolnych.
- W ramach przygotowania do kontroli przeprowadzane były każdorazowo krótkie (około godziny) szkolenia wewnętrzne zespołów kontrolerów, w ramach których zapoznawano zespół kontrolny z tematem, celem i zakresem kontroli, omawiano i wyjaśniano zagadnienia dotyczące zadania kontrolnego oraz sprawdzano stopień przygotowania kontrolerów do przeprowadzenia kontroli.
- W aktach kontroli, najpóźniej w dniu rozpoczęcia kontroli, dokumentowano (w formie notatki służbowej) metodykę doboru próby badawczej.
- Rozpoczęcie kontroli, które prowadzone były w trybie zdalnym dokumentowano notatką z przebiegu telekonferencji albo wideokonferencji, w której uczestniczyły poszczególne zespoły kontrolne oraz kontrolowani.
- Projekty wystąpień pokontrolnych zawierały ocenę zagadnień określonych w programie kontroli a kontrolowany organ był pouczony o prawie do wniesienia zastrzeżeń i terminie ich wniesienia, w piśmie przesyłającym projekt wystąpienia pokontrolnego.
- Do projektów wystąpienia pokontrolnego nie zgłaszano zastrzeżeń, wystąpienia pokontrolne sporządzane były na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego i uzupełniane o zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania kontrolowanego organu. Wystąpienia pokontrolne były podpisywane przez p.o. GINB.

**57.** W dokumentowaniu procesu kontrolnego stwierdzono n.w. uchybienia i nieprawidłowości, które jednak nie miały negatywnych konsekwencji:

- W 1 przypadku projekt wystąpienia pokontrolnego podpisany był przez kontrolerów oraz p.o. zastępcy dyrektora DWB<sup>274</sup>, który nie posiadał imiennego upoważnienia dyrektora DWB do dokonywania tego rodzaju czynności. Wprawdzie jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>275</sup>, że projekt wystąpienia pokontrolnego został podpisany przez zastępcę dyrektora DWB z uwagi na to, że dyrektor DWB przebywała wówczas na zwolnieniu lekarskim, a zastępca dyrektora działał zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego DWB, który stanowi, że w

<sup>269</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>270</sup> Znaki spraw: DWB.42.3.2020, DWB.42.2.2021, DWB.42.5.2021.

<sup>271</sup> Typowania kontroli do szczegółowego badania dokonano w oparciu o *Wykaz kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)*. Zastosowano dobór celowy mając na uwadze w szczególności czas trwania kontroli. Do kontroli wytypowano 3 z 8 kontroli, które zakończyły się przekazaniem jednostce kontrolowanej ostatecznego dokumentu pokontrolnego, co stanowi 37,5% ogółu kontroli, dla których został sporządzony ostateczny dokument pokontrolny.

<sup>272</sup> Kontrola Lubelskiego WINB (znak sprawy DWB.42.2.2022) dotycząca prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia opłaty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań próbek wyrobów budowlanych, była pierwszą kontrolą realizowaną w nowym cyklu kontroli problemowych. Jako że (według stanu na dzień 31 maja 2022 r.) dokument pokontrolny był w przygotowaniu czynności kontrole ograniczyły się do analizy programu kontroli.

<sup>273</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 31.08.2022 r.

<sup>274</sup> Dotyczy kontroli znak DWB.42.5.2021.

<sup>275</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 4.10.2022 r.



czasie nieobecności dyrektora Departamentu zastępuje go zastępca dyrektora – w ocenie kontroli osobie tej powinno zostać wydane szczególne upoważnienie do wykonywania zadań zastrzeżonych w ustawie o kontroli dla kierownika komórki kontroli.

- W 1 przypadku<sup>276</sup> dyrektor generalny GUNB podpisał, podczas nieobecności GINB, pismo przekazujące wystąpienie pokontrolne bez stosownego upoważnienia, co było niezgodne z art. 38 ustawy o kontroli, który stanowi, że to kierownik jednostki kontrolującej przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej projekt wystąpienia pokontrolnego. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>277</sup>, że pismo zostało podpisane zgodnie z § 6 zarządzenia nr 17 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie podziału zadań w Kierownictwie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego oraz określenia schematu organizacyjnego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, który stanowi, że podczas nieobecności GINB zastępuje go dyrektor generalny. W ocenie kontroli działanie takie wymagało odrębnego upoważnienia, gdyż zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 Regulaminu organizacyjnego GUNB dokumenty zastrzeżone do podpisu przez Głównego Inspektora przepisami odrębnymi, w czasie jego nieobecności, podpisuje wyznaczony zastępca Głównego Inspektora. Wprawdzie Główny Inspektor może, w drodze imiennego upoważnienia, upoważnić zastępców Głównego Inspektora, dyrektora generalnego oraz inne osoby do podpisywania, w jego imieniu, dokumentów i pism w określonych przez niego sprawach<sup>278</sup>, niemniej jednak regulacja w sprawie podziału zadań w kierownictwie nie jest na tyle precyzyjna, by spełniała ten warunek.

**58.** Podobnie jak w przypadku DIK, pozytywną ocenę działalności kontrolnej potwierdził również dyrektor DWB zatwierdzając wyniki przeprowadzonej na koniec 2020 i 2021 r. samooceny działalności kontrolnej<sup>279</sup>. Wszystkie 4 obszary wyszczególnione w podsumowaniu kwestionariusza (w części ogólnej): zasady podstawowe, standardy pracy, etapy postępowania kontrolnego oraz zasoby ludzkie – zostały ocenione pozytywnie.

**59.** Jakość i wydajność prowadzonych kontroli została również zapewniona m.in. poprzez właściwe przygotowanie kontrolerów do wykonywanych zadań, jak również wyposażenie kontrolerów w stosowny sprzęt i narzędzia niezbędne do sprawnego wykonywania obowiązków służbowych. Cyt.: (...) *W Departamencie przyjęto dobrą praktykę omawiania spraw skomplikowanych lub takich, w których pojawiają się wątpliwości co do interpretacji zgodności z przepisami prawa, jeszcze na etapie analizy dokumentacji kontrolnej – w przypadkach tego wymagających. W naradach takich biorą udział również pracownicy spoza Wydziału Kontroli, tj. np. z zespołu orzecznictwa DWB*<sup>280</sup>.

#### **Monitorowanie zaleceń i wniosków wydanych przez Departament Inspekcji i Kontroli Budowlanej.**

**60.** Zgodnie z obowiązującymi, następującymi po sobie, *Programami zapewnienia jakości w DIK* warunkiem skuteczności prowadzonej działalności kontrolnej było prowadzenie bieżącej analizy sposobu wykonania zaleceń oraz wykorzystania wniosków pokontrolnych<sup>281</sup>. W każdym z ww. Programów wskazano, że szczegółowe regulacje w zakresie monitorowania wdrożenia zaleceń oraz wykorzystania wniosków pokontrolnych zostały określone w punkcie 4 *Metodyki postępowania przy przygotowaniu i realizacji zadań kontrolnych* (dokument z 31 października 2013 r., z września 2020 r. oraz z lipca 2022 r.).

Zgodnie z *Metodyką postępowania przy przygotowaniu i realizacji zadań kontrolnych* z września 2020 r.<sup>282</sup>, która miała zastosowanie do kontroli wytypowanych do oceny w ramach przedmiotowej kontroli, proces monitorowania uwzględniał cztery etapy realizowane przez kierownika zespołu kontrolerów albo innego wyznaczonego pracownika:

- 1) sprawdzenie, czy kierownik jednostki kontrolowanej w terminie poinformował o sposobie i zakresie wykorzystania zaleceń i wniosków, a w przypadku braku odpowiedzi przygotowanie wystąpienia do kierownika jednostki kontrolowanej o wskazanie przyczyn nieprzekazania informacji w wyznaczonym terminie oraz o udzielenie informacji o stanie realizacji zaleceń lub sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych;
- 2) sporządzenie analizy udzielonej odpowiedzi, w zakresie jej kompletności – w przypadku, gdy odpowiedź była kompletna i nie budziła wątpliwości co do stanu realizacji zaleceń pokontrolnych zakończenie monitorowania ich wdrożenia, a w przeciwnym przypadku przygotowanie wystąpienia do kierownika jednostki kontrolowanej o przekazanie dodatkowych informacji, a w razie potrzeby także odpowiednich dokumentów;

<sup>276</sup> Dotyczy kontroli znak: DWB.42.5.2021.

<sup>277</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 4.10.2022 r.

<sup>278</sup> Zgodnie z § 12 ust. 3 ww. Regulaminu organizacyjnego GUNB.

<sup>279</sup> Kwestionariusz samooceny działalności kontrolnej za 2020 r. został zatwierdzony przez dyrektora DWB w dniu 21.12.2020 r., a za 2021 r. w dniu 20.12.2021 r.

<sup>280</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 4.10.2022 r.

<sup>281</sup> Punkt 8 pn. *Analiza skuteczności kontroli w Programach zapewnienia jakości w DIK.*

<sup>282</sup> Punkt 4.3. pn. *Monitorowanie wykonania zaleceń lub wniosków.*

- 3) gdy kolejne odpowiedzi lub dokumenty przesyłane przez kierownika jednostki kontrolowanej budziły wątpliwości, co do stanu realizacji zaleceń lub wniosków pokontrolnych – przygotowanie wystąpienia do innych podmiotów, celem poinformowania zwierzchnika służbowego lub instancyjnego o ustaleniach poczynionych w wyniku monitorowania zaleceń pokontrolnych, a równolegle poinformowanie komórki DIK odpowiedzialnej za planowanie i przygotowanie kontroli celem rozważenia uwzględnienia w planach, kontroli sprawdzającej danej jednostki;
- 4) w przypadkach, gdy analiza będąca wynikiem monitorowania działań organu wskazała na ryzyko dalszego występowania nieprawidłowości w badanym obszarze – analiza celowości przeprowadzenia kontroli sprawdzającej.

Wyniki działań w ramach każdego etapu wymagały zatwierdzenia przez dyrektora lub zastępcę dyrektora, a w uzasadnionych przypadkach także zastępcę GINB właściwego w sprawach kontroli.

**61.** W zestawieniu pn. *Wykaz zaleceń i wniosków sformułowanych w wyniku kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)* w zakresie kontroli przeprowadzonych przez DIK wyszczególniono 390 zaleceń pokontrolnych (dla 28 kontroli zrealizowanych przez DIK w latach 2020-2022<sup>283</sup>), z czego 379 zaleceń miało status: *przyjęto do realizacji*, a wobec 11 zaleceń<sup>284</sup> termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń określony w dokumencie pokontrolnym jeszcze nie minął. Zalecenia formułowane w wyniku przeprowadzanych kontroli w szczególności odnosiły się do konieczności przestrzegania przepisów, bezzwłocznego podejmowania określonych działań w zakresie prowadzonych spraw lub konieczności właściwego dokumentowania określonych działań realizowanych przez jednostki kontrolowane.

Odnośnie do pytania, ile zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez DIK przyjętych do realizacji zostało zrealizowanych oraz jaki jest stan wdrożenia pozostałych zaleceń (tzn., ile zaleceń jest w trakcie realizacji, ile jest niezrealizowanych), jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>285</sup>, że cyt.: (...) *Jednoznaczne ustalenie stopnia realizacji zaleceń jest możliwe jedynie w toku kontroli sprawdzających. Jednakże biorąc pod uwagę dostępne zasoby kadrowe DIK mają one charakter szczególny, skupiony na jednostkach, co do których prowadzona analiza ryzyka wskazuje na największe prawdopodobieństwo dalszego występowania nieprawidłowości. Główny akcent realizowanej działalności kontrolnej dotyczy przeprowadzania planowych kontroli problemowych. Takie działania zostały uznane za najbardziej skuteczne i efektywne, pozwalające na objęcie kontrolami możliwie największej liczby jednostek bez koncentracji kontroli na tych samych organach. Monitorowanie realizowane w DIK jest skupione przede wszystkim na weryfikacji, czy dane zalecenie zostało przyjęte do realizacji i jeśli to możliwe, czy deklaracje składane przez kierownika jednostki kontrolowanej znajdują potwierdzenie w przekazywanych dokumentach bądź rejestrach prowadzonych w GUNB. W tym zakresie możemy wskazać, że w stosunku do wszystkich zaleceń sformułowanych w wyniku kontroli rozpoczętych w latach 2020-2022 i co do których upłynął termin na udzielenie odpowiedzi o realizacji zaleceń, kierownicy poinformowali o przyjęciu ich do realizacji. (...) W DIK monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych ma charakter ciągły, aż do jednoznacznego potwierdzenia, że wskazane zalecenia zostały przyjęte do realizacji. Ich efektem są sporządzane m.in. analizy skuteczności kontroli. Są one oparte w znacznej mierze o wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej. Niejednokrotnie jednak za pomocą dostępnych danych (np. systemu RWDZ oraz przekazywanych dokumentów), w możliwym zakresie dokonujemy weryfikacji stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych. Na podstawie ww. monitorowania podejmowane są decyzje o przeprowadzaniu kontroli sprawdzających. W analizie ujmowane są m.in. sformułowane oceny negatywne, liczba i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości oraz skierowanych zaleceń pokontrolnych, odpowiedzi udzielane przez kierownika jednostki kontrolowanej, informacje i analizy dotyczące działalności organów podlegających kontroli GINB pozyskiwane z różnych źródeł.*

**62.** Według danych prezentowanych w zestawieniu pn. *Wykaz zaleceń i wniosków sformułowanych w wyniku kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)*, w przypadku 11 kontroli<sup>286</sup>, kierownik jednostki kontrolowanej po terminie poinformował GINB o sposobie wykonania zaleceń – w 5 przypadkach termin został

<sup>283</sup> Według stanu na dzień 31.05.2022 r. siedem kontroli realizowanych przez DIK w roku 2022 było w toku. Dotyczy to kontroli znak: DIK.42.1.2022, DIK.42.3.2022, DIK.42.4.2022, DIK.50.1.2022, DIK.50.2.2022, DIK.50.3.2022, DIK.50.4.2022. W przypadku wszystkich ww. kontroli ostateczny dokument pokontrolny był w opracowaniu.

<sup>284</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.8.2021.

<sup>285</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>286</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.4.2020, DIK.50.1.2020, DIK.50.3.2020, DIK.50.4.2020, DIK.50.6.2020, DIK.50.7.2020, DIK.50.8.2020, DIK.42.5.2021, DIK.50.1.2021, DIK.50.5.2021, DIK.50.7.2021.

przekroczony o więcej niż 7 dni (8 dni<sup>287</sup>, 9 dni<sup>288</sup>, 13 dni<sup>289</sup>, 28 dni<sup>290</sup> oraz 29 dni<sup>291</sup>). Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>292</sup>, że cyt.: (...) *Mając na uwadze uregulowania prawne nakazujące, w procedurze kontrolnej, odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do obliczania terminów, przyjęto w DIK praktykę zgodnie, z którą na odpowiedź oczekujemy jeszcze przez 7 kolejnych dni (bez podejmowania działań). Wynika to z potrzeby upływu czasu na doręczenie korespondencji w postaci papierowej przez pocztę tradycyjną i daty nadania korespondencji w placówce pocztowej. (...) W przypadku upływu 7 dni i dalszym braku odpowiedzi, z uwagi na zdarzające się przypadki problemów technicznych dotyczących przekazywania korespondencji drogą elektroniczną oraz pocztą tradycyjną, pracownik kontaktuje się z jednostką kontrolowaną w celu ustalenia czy odpowiedź dotycząca zaleceń pokontrolnych została wysłana do GUNB. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie DIK.50.4.2020 (...). W pozostałych 4 przypadkach (...) nie podejmowano dodatkowych działań w związku z upływem terminu na udzielenie informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych. Wynikało to z zaangażowania kontrolerów w realizację innych zadań kontrolnych, zadań zleconych, a także usprawiedliwione nieobecności w pracy. Jednocześnie (...) pomimo braku podjęcia natychmiastowych działań we wszystkich przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych w terminach nieprzekraczających 1 miesiąc od wyznaczonego terminu, poinformowali o przyjęciu wszystkich zaleceń do realizacji.*

Co prawda – jak wskazuje jednostka kontrolowana w wyjaśnieniach – niedotrzymanie terminu na udzielenie informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, w świetle regulacji ustawy o kontroli, nie rodzi ani następstw prawnych dla jednostki kontrolowanej ani obowiązków dla jednostki kontrolującej, to należy mieć na uwadze, że niepodjęcie działań monitorujących może skutkować obniżaniem rangi przeprowadzanych kontroli przez GUNB w sytuacji, gdy jednostka kontrolująca pomimo sformułowania w dokumencie pokontrolnym zaleceń, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i określenia terminów na ich realizację, nie egzekwuje tego obowiązku na bieżąco.

**63.** W 5 przypadkach<sup>293</sup> na 6 kontroli<sup>294</sup>, w których możliwe było ewentualne podjęcie działań przez organ nadzorujący, kontroler albo kierownik zespołu kontrolerów sporządził notatkę służbową dotyczącą zasadności bądź braku zasadności wniosku o podjęcie działań w trybie nadzoru. We wszystkich 5 przypadkach – zgodnie z treścią notatek służbowych – nie zachodziły podstawy, które uzasadniałyby skierowanie tego rodzaju wniosku. Przedmiotowe notatki były akceptowane przez naczelnika Wydziału oraz zastępcę dyrektora DIK. W przypadku kontroli doraźnej Małopolskiego WINB<sup>295</sup> notatka służbowa nie została sporządzona z tego względu, że cyt.: (...) *Zakres kontroli dotyczył (...) jednego postępowania skargowego. Kontrolowany organ w sprawie objętej kontrolą nie wydał żadnego postanowienia czy decyzji administracyjnej, które to akty administracyjne mogłyby być przedmiotem badania przez organu wyższego stopnia w trybie nadzoru. Mając zatem na uwadze zakres kontroli sporządzanie takiej notatki byłoby nieuzasadnione*<sup>296</sup>.

**64.** Na 7 wytypowanych do szczegółowej oceny kontroli, w 4 przypadkach monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych zostało zakończone<sup>297</sup>, natomiast w przypadku 3 kontroli było kontynuowane<sup>298</sup>. We wszystkich kontrolach wyniki działań w ramach każdego etapu były dokumentowane a dokumenty te były akceptowane przez dyrektora DIK, zastępcę dyrektora DIK bądź naczelnika Wydziału w zastępstwie za dyrektora DIK. Na okoliczność potwierdzenia poszczególnych etapów monitorowania stanu realizacji zaleceń pokontrolnych każdorazowo sporządzony został dokument pn. *Analiza skuteczności kontroli*.

**65.** Ustalono, że analizę skuteczności kontroli (etap I) w przypadku 4 kontroli przeprowadzono po upływie co najmniej miesiąca od otrzymania od jednostki kontrolowanej informacji o realizacji zaleceń, odpowiednio po: 36<sup>299</sup>, 38<sup>300</sup>, 88<sup>301</sup>,

---

<sup>287</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020.

<sup>288</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.5.2021.

<sup>289</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.7.2020.

<sup>290</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.6.2020.

<sup>291</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.1.2021.

<sup>292</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>293</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2020, DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020, DIK.42.1.2021, DIK.42.3.2021.

<sup>294</sup> Nie dotyczy kontroli Wojewody Dolnośląskiego (znak sprawy DIK.50.1.2021).

<sup>295</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.2.2022.

<sup>296</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>297</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2020, DIK.50.4.2020, DIK.42.1.2021, DIK.42.2.2022.

<sup>298</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.7.2020, DIK.42.3.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>299</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2020.

<sup>300</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020.

<sup>301</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.7.2020.

177<sup>302</sup> dniach roboczych, natomiast analizę skuteczności kontroli (etap II) po 38<sup>303</sup> i 41<sup>304</sup> dniach roboczych. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>305</sup>, że cyt.: (...) *proces monitorowania zaleceń pokontrolnych jest realizowany na bieżąco stosownie do dysponowanych zasobów, mając jednocześnie na uwadze charakter sformułowanych zaleceń. (...) potrzeba równoległego realizowania zadań związanych z rozpoczynaniem, przeprowadzaniem, finalizacją i monitorowaniem realizacji zaleceń pokontrolnych, kilku kontroli w tym samym okresie, przez tych samych pracowników, przekłada się na szybkość sporządzania analiz odpowiedzi udzielanych przez kierowników jednostek kontrolowanych (...). Należy jednak zaznaczyć, że ani ustawa o kontroli w administracji rządowej ani Standardy kontroli w administracji rządowej nie określają terminu na podejmowanie działań z zakresu monitorowania realizacji zaleceń. W ocenie DIK działania monitorujące muszą być rozłożone w czasie pozwalającym na wdrożenie, niejednokrotnie licznych zaleceń, a czasem wymagających wprowadzenia znacznych zmian w działalności kontrolowanych jednostek. (...) monitorowanie zaleceń to proces długotrwały, na który składa się wiele czynników, począwszy od charakteru i liczby zaleceń, kończąc w uzasadnionych przypadkach na przeprowadzeniu kontroli sprawdzających.*

66. Informacje przekazywane przez poszczególnych kierowników jednostek kontrolowanych o sposobie wykonania zaleceń miały najczęściej charakter deklaracyjny, na co DIK zwracał uwagę w analizach skuteczności kontroli. W miarę potrzeby DIK występował do organów o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń lub podjętych w tym celu działaniach albo o przyczynach ich niepodjęcia, o dodatkowe wyjaśnienia, czy też o przekazanie informacji i dokumentów potwierdzających faktyczne wdrożenie zaleceń, jak również – tam, gdzie było to możliwe – stopień realizacji zaleceń pokontrolnych był weryfikowany na podstawie zapisów w *Rejestrze wniosków, decyzji i zgłoszeń*<sup>306,307</sup>.

67. W okresie objętym kontrolą DIK przeprowadził 4 planowane kontrole sprawdzające (2 kontrole w 2021 r.<sup>308</sup> oraz 2 kontrole w 2022 r.<sup>309</sup>). W przypadku 2 kontroli wynik był negatywny<sup>310</sup>, w przypadku 1 kontroli działalność organu w zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>311</sup>, natomiast w 1 przypadku dokument pokontrolny był w przygotowaniu<sup>312</sup>.

Przegląd akt 2 kontroli sprawdzających<sup>313</sup> wykazał, że dotyczyły one kontroli przeprowadzanych kilka lat wcześniej (6 i 3 lata wcześniej). Kontrola sprawdzająca stopień realizacji zaleceń pokontrolnych w przypadku Dolnośląskiego WINB dotyczyła kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2015 r., natomiast w przypadku Wojewody Dolnośląskiego kontroli problemowej przeprowadzonej w 2018 r. Wyniki kontroli sprawdzających wskazały na te same problemy powtarzające się, pomimo wydanych zaleceń.

#### **Monitorowanie zaleceń i wniosków wydanych przez Departament Wytwarzania Budowlanych.**

68. Proces monitorowania zaleceń i wniosków w DWB w okresie objętym kontrolą normowały dwa dokumenty: *Monitorowanie zaleceń lub wniosków* (dokument ze stycznia 2020 r.) oraz *Program zapewnienia jakości kontroli organów nadzoru budowlanego* (dokument z grudnia 2020 r.), gdzie zagadnienia dotyczące monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych zostały uregulowane w punkcie 6. Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>314</sup> dokumenty te były komplementarne.

Zgodnie z *Programem zapewnienia jakości w DWB* monitorowanie mogło mieć formę:

- informacji uzyskanych od jednostki kontrolowanej o podjętych działaniach w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych bądź przyczynach ich niepodjęcia w terminie wskazanym w wystąpieniu pokontrolnym,
- kontroli sprawdzających, mających na celu ustalenie, czy i jakie działania zostały podjęte przez jednostkę kontrolowaną, w celu poprawy osiąganych przez nią wyników i jakie zalecenia zostały wdrożone; wyniki kontroli powinny pozwolić na dokonanie oceny, czy podjęte działania były wystarczające i odpowiednie, aby usunąć wykryte uchybienia lub nieprawidłowości.

W *Programie zapewnienia jakości w DWB* wskazano, że istotną kwestią procesu monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych jest ustalenie, czy informacja o sposobie realizacji zaleceń/wniosków pokontrolnych została przekazana

<sup>302</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.1.2021.

<sup>303</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021.

<sup>304</sup> Dotyczy kontroli znak :DIK.50.4.2020.

<sup>305</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>306</sup> Dalej także: RWDZ albo rejestr.

<sup>307</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020.

<sup>308</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>309</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2022, DIK.50.5.2022.

<sup>310</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.1.2021, DIK.42.3.2022.

<sup>311</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021.

<sup>312</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.50.5.2022.

<sup>313</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.1.2021, DIK.50.1.2021.

<sup>314</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 31.08.2022 r.

do GUNB przez podmiot kontrolowany, w wyznaczonym terminie. Informacja ta powinna zostać poddana przez kontrolera analizie pod względem jej kompletności, adekwatności, skuteczności oraz jednoznaczności, w odniesieniu do każdego z zaleceń sformułowanych w dokumentacji pokontrolnej.

Natomiast według dokumentu pn. *Monitorowanie zaleceń lub wniosków*, podobnie jak w DIK, proces monitorowania uwzględniał cztery etapy realizowane przez kierownika zespołu kontrolerów albo innego wyznaczonego pracownika, a wyniki działań w ramach każdego etapu wymagały zatwierdzenia przez naczelnika Wydziału Kontroli, w uzasadnionych przypadkach również przez dyrektora lub zastępcę dyrektora DWB.

**69.** W zestawieniu pn. *Wykaz zaleceń i wniosków sformułowanych w wyniku kontroli organów zrealizowanych przez GUNB w roku 2020, 2021 oraz 2022 (do 31 maja)* w zakresie kontroli przeprowadzonych przez DWB wyszczególniono 38 zaleceń pokontrolnych (dla 8 kontroli zrealizowanych przez DWB w latach 2020-2021<sup>315</sup>), z czego 34 zalecenia miały status zrealizowanych, a dla 4 termin realizacji jeszcze nie nastąpił<sup>316</sup>. Zalecenia formułowane w wyniku przeprowadzanych kontroli w szczególności odnosiły się do konieczności przestrzegania przepisów lub konieczności właściwego dokumentowania określonych działań realizowanych przez jednostki kontrolowane.

**70.** Proces monitorowania zaleceń pokontrolnych nie był należyście dokumentowany oraz przebiegał z naruszeniem unormowań wewnętrznych obligujących do zatwierdzenia etapu monitorowania co najmniej przez naczelnika Wydziału Kontroli.

W 6 na 8 kontroli, dla których w okresie objętym kontrolą prowadzony był monitoring, w DWB nie udokumentowano faktu przeprowadzenia weryfikacji/analizy dotyczącej stanu realizacji zaleceń pokontrolnych. Co prawda, *Program zapewnienia jakości w DWB* oraz dokument pn. *Monitorowanie zaleceń lub wniosków* nie wskazywały na konieczność dokumentowania procesu monitorowania realizacji zaleceń, jednak sporządzenie notatek na tę okoliczność pozostawiałoby ślad rewizyjny pozwalający na stwierdzenie, czy monitorowanie faktycznie miało miejsce zwłaszcza w sytuacjach, gdy informacje o realizacji zaleceń od kontrolowanego były kompletne i nie wymagały dalszych działań.

Odnosnie 3 kontroli wytypowanych do oceny jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>317</sup>, że w 2 sprawach<sup>318</sup>, w których nie stwierdzano uwag pod względem wykonania zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i złożone wyjaśnienia uznano za wyczerpujące, zgodnie z zapisami zawartymi w dokumentach pn. *Monitorowanie zaleceń lub wniosków* oraz *Program zapewnienia jakości w DWB* monitorowanie wdrożenia zaleceń zostało zakończone, a analiza nie była dokumentowana. Natomiast w 1 sprawie<sup>319</sup> analiza dotycząca stanu realizacji zaleceń jest w toku i zostanie udokumentowana.

W przypadku pozostałych 5 kontroli realizowanych przez DWB, dla których w okresie objętym kontrolą (według stanu na 31 maja 2022 r.) prowadzony był monitoring<sup>320</sup>, dyrektor DWB wyjaśniła<sup>321</sup>, że cyt.: (...) *po otrzymaniu informacji zwrotnych od kontrolowanych jednostek, przesłane informacje poddawane były analizom. Nie stwierdzano uwag względem wykonania zaleceń zawartych w wystąpieniach pokontrolnych i złożone wyjaśnienia uznano za wyczerpujące. W związku z powyższym, zgodnie z zapisami zawartymi w dokumentach Monitorowanie zaleceń lub wniosków oraz Program zapewnienia jakości kontroli organów nadzoru budowlanego, monitorowanie wdrożenia zaleceń zostało zakończone. W sprawach o sygnaturach: DWB.42.1.2020, DWB.42.2.2020, DWB.42.4.2020, DWB.42.3.2021 przedmiotowe analizy nie były dokumentowane. W sprawie znak: DWB.42.4.2021 analizę udokumentowano w formie notatki w EZD.*

Odnosnie do 4 zaleceń, dla których termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń minął 18 lipca 2022 r., jednostka kontrolowana<sup>322</sup> wyjaśniła, że cyt.: (...) *W sprawie kontroli nr akt DWB.42.4.2021, w dniu 18 sierpnia 2022 r., w związku z upływem terminu na przekazanie informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, wysłane zostało wezwanie do Świętokrzyskiego WINB do przedstawienia sposobu wykonania zalecenia, a także informacji o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Odpowiedź organu wojewódzkiego wpłynęła do GUNB w dniu 24 sierpnia 2022 r. W sprawie kontroli nr akt DWB.42.5.2021 Małopolski WINB poinformował o sposobie wykonania zaleceń pismem z dnia 15 lipca 2022 r. (data wpływu do GUNB: 21 lipca 2022 r.), znak: WNA.1610.2.2021.MROM, tj. w ustalonym w*

<sup>315</sup> Według stanu na 31.05.2022 r. dwie kontrole (Wielkopolskiego WINB i Lubelskiego WINB) realizowane przez DWB w 2022 r. były w toku.

<sup>316</sup> Dotyczy kontroli: Świętokrzyskiego WINB (znak sprawy DWB.42.4.2021), w wyniku której sformułowano 1 zalecenie i Małopolskiego WINB (znak sprawy DWB.42.5.2021), w wyniku której sformułowano zostały 3 zalecenia.

<sup>317</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 31.08.2022 r.

<sup>318</sup> Dotyczy kontroli znak: DWB.42.3.2020, DWB.42.2.2021.

<sup>319</sup> Dotyczy kontroli znak: DWB.42.5.2021.

<sup>320</sup> Dotyczy kontroli znak: DWB.42.1.2020, DWB.42.2.2020, DWB.42.4.2020, DWB.42.3.2021, DWB.42.4.2021.

<sup>321</sup> E-mail dyrektora DWB z 15.09.2022 r.

<sup>322</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 31.08.2022 r.

wystąpieniu pokontrolnym terminie. W obydwu ww. sprawach analiza dotycząca stanu realizacji zaleceń pokontrolnych została udokumentowana notatką w EZD.

W przypadku kontroli Świętokrzyskiego WINB notatka z monitorowania zaleceń została sporządzona 6 dni<sup>323</sup>, natomiast w przypadku kontroli Małopolskiego WINB 40 dni<sup>324</sup> po otrzymaniu informacji o sposobie wykonania zaleceń. W obydwu notatkach zawarta była konkluzja, że złożone wyjaśnienia uznano za wyczerpujące i w związku z tym, zgodnie z zapisami zawartymi w dokumentach: *Monitorowanie zaleceń lub wniosków* oraz *Program zapewnienia jakości w DWB*, monitorowanie wdrożenia zaleceń zostało zakończone. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z dokumentem pn. *Monitorowanie zaleceń lub wniosków* wyniki działań w ramach każdego etapu wymagają zatwierdzenia co najmniej przez naczelnika Wydziału Kontroli, czego w żadnej z ww. spraw nie dopełniono.

**71.** GINB nie egzekwował w wystarczający sposób obowiązku terminowego przekazywania informacji o realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych, jak również nie wymagał od kierownika jednostki kontrolowanej wyjaśnień, dlatego stosowna informacja nie została przekazana w wyznaczonym terminie, co naruszało regulacje wewnętrzne, a konsekwencją może być również obniżanie rangi przeprowadzanych kontroli.

Działania zmierzające do wyegzekwowania od Świętokrzyskiego WINB informacji o sposobie wykonania zaleceń lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości GINB podjął dopiero po miesiącu od upływu terminu złożenia informacji o wykonaniu zaleceń określonych w dokumencie pokontrolnym, z tym, że nie wystąpił o wskazanie przyczyn nieprzekazania informacji w wyznaczonym terminie – jak określono to w procedurze pn. *Monitorowanie zaleceń lub wniosków*.

**72.** Chociaż informacje przekazywane przez poszczególnych kierowników jednostek kontrolowanych o sposobie wykonania zaleceń miały najczęściej charakter deklaracyjny (tylko w jednym spośród analizowanych przypadków jednostka kontrolowana informując o sposobie wykonania zaleceń załączyła dokumenty potwierdzające sposób ich realizacji<sup>325</sup>), w okresie objętym kontrolą DWB nie przeprowadzał kontroli sprawdzających uznając, że bieżący monitoring realizacji zaleceń pokontrolnych nie wykazał takiej potrzeby<sup>326</sup>.

#### ***Informowanie o wynikach kontroli przez Departament Inspekcji i Kontroli Budowlanej.***

**73.** Jeśli było to zasadne<sup>327</sup> ostateczny dokument pokontrolny przy piśmie GINB został przekazany odpowiednio właściwemu wojewodzie, staroście albo prezydentowi miasta na prawach powiatu – celem zapoznania się i ewentualnego wykorzystania. Odnosnie do sprawozdania z kontroli doraźnej Małopolskiego WINB<sup>328</sup> jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>329</sup>, że cyt.: (...) *Początkowo odstąpiono od przekazania sprawozdania do Wojewody Małopolskiego, gdyż kontrolą objęto jedynie jedno postępowanie skargowe, w którym to stwierdzono jedno uchybienie dotyczące terminu przekazania skargi zgodnie z właściwością. Kierownik jednostki poinformował o działaniach podjętych w celu realizacji zalecenia. Niezależnie od powyższego (...) wskazane sprawozdanie zostało opublikowane, zgodnie ze stosowaną praktyką, na stronie internetowej GUNB, dzięki czemu, każdy, w tym służby Wojewody Małopolskiego miały możliwość zapoznania się z tym dokumentem.* Ostatecznie sprawozdanie z kontroli Małopolskiego WINB zostało przekazane do Wojewody Małopolskiego przy piśmie GINB z 20 września 2022 r. W czterech<sup>330</sup> przypadkach w aktach kontroli znajdowało się również pismo przekazujące ostateczny dokument pokontrolny właściwemu WINB – celem zapoznania się i wykorzystania w swojej działalności.

**74.** W kontrolowanym okresie GINB nie sporządzał i nie przekazywał informacji o wynikach kontroli, o których mowa w Rozdziale 5. ustawy *o kontroli*, tj. tych, które miały systemowe znaczenie lub odnosiły się do istotnych, aktualnych problemów w działaniu organów niższego szczebla. Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>331</sup>, że cyt.: (...) *Działalność kontrolna GINB skierowana jest do:*

- *województw oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, wobec których GINB jest organem nadzoru pod względem merytorycznym, ale niezależnie od tego, co do zasady, wystąpienia pokontrolne dotyczące kontroli winb są przesyłane również do wojewodów,*
- *powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, wobec których organem nadzoru jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który jako organ wyższego stopnia sprawuje nadzór nad właściwym poziomem*

<sup>323</sup> Identyfikator notatki w EZD: 445364.1501215.61689.

<sup>324</sup> Identyfikator notatki w EZD: 450930.1501317.61693.

<sup>325</sup> Dotyczy kontroli znak: DWB.42.2.2021.

<sup>326</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 31.08.2022 r.

<sup>327</sup> Nie dotyczy kontroli Wojewody Dolnośląskiego (znak sprawy DIK.50.1.2021).

<sup>328</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.2.2022.

<sup>329</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>330</sup> Dotyczy kontroli znak: DIK.42.3.2020, DIK.50.4.2020, DIK.50.7.2020, DIK.42.3.2021.

<sup>331</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

merytorycznym prac PINB oraz starosta, będący zwierzchnikiem administracji zespolonej w powiecie oraz pełniący w stosunku do PINB funkcję pracodawcy w rozumieniu Kodeksu pracy – wszystkie wystąpienia pokontrolne, dot. kontroli PINB, są przekazywane tym organom do wiadomości,

- starostów powiatowych, wobec których organem nadzorującym jest wojewoda, jako organ wyższego stopnia w stosunku do starosty, natomiast wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego sprawuje kontrolę nad działalnością starosty wynikającą ze stosowania przepisów prawa budowlanego, badając prawidłowość postępowania administracyjnego oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień – wszystkie wystąpienia pokontrolne, dot. kontroli starostów, są przekazywane tym organom do wiadomości.

75. W oparciu o doświadczenia przeprowadzonych kontroli DIK aktywnie uczestniczył w naradach szkoleniowych organizowanych przez GINB dla terenowych jednostek nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej<sup>332</sup>.

76. Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>333</sup>, w wyniku ustaleń kontroli przeprowadzanych przez DIK w okresie objętym kontrolą zostało skierowanych 19 zawiadomień do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz 55 wniosków do organów samorządu zawodowego o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Zawiadomienia do organów ścigania dotyczyły udaremniania czynności organu *nb* lub wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień budowlanych lub bez posiadania prawa jej wykonywania. Skutkiem ich złożenia było: zawiadomienie o przesłaniu aktu oskarżenia lub o wszczęciu dochodzenia (2 przypadki), wnioski o warunkowe umorzenie postępowania (4 przypadki), umorzenie dochodzenia (7 przypadków), odmowa wszczęcia dochodzenia (5 przypadków), w 1 przypadku – brak było informacji zwrotnej. Wnioski do organów samorządu zawodowego dotyczyły popełnienia wykroczenia przez kierownika budowy, niespełniania lub niedbałego spełniania obowiązków w związku z pełnieniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, czy wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień budowlanych. Skutkiem złożenia wniosku było: wymierzenie kary upomnienia (12 przypadków), wszczęcie postępowania wyjaśniającego bądź skierowanie przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej wniosku do okręgowego sądu dyscyplinarnego (17 przypadków), umorzenie postępowania (8 przypadków), odmowa wszczęcia postępowania wyjaśniającego (3 przypadki), w 15 przypadkach – brak było informacji zwrotnej.

Ponadto jednostka kontrolowana wskazała<sup>334</sup>, że w 2020 r. pracownicy Departamentu podejmowali czynności w związku z zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstw polegających na: wykonywaniu robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, niedopełnieniu obowiązków oraz poświadczeniu nieprawdy przez funkcjonariuszy publicznych ze szkodą dla interesu publicznego, poświadczeniu nieprawdy przez projektantów w projekcie budowlanym, co do okoliczności mającej znaczenie prawne. Działania te obejmowały składanie wyjaśnień w charakterze świadka przez czterech pracowników i dyrektora DIK. W tym przypadku wydane zostało postanowienie o umorzeniu śledztwa.

#### **Informowanie o wynikach kontroli przez Departament Wyrobów Budowlanych.**

77. DWB w oparciu o zalecenia sformułowane w wyniku kontroli, nie przekazywał wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego pisemnych rekomendacji/zaleceń<sup>335</sup>. Jednostka kontrolowana wskazała<sup>336</sup>, że z uwagi na trwające czynności dotyczące ostatniej kontroli z cyklu realizowanego w latach 2018-2022, ewentualne wystosowanie rekomendacji/zaleceń nastąpi po zakończeniu i podsumowaniu całego cyklu.

78. Według wyjaśnień jednostki kontrolowanej<sup>337</sup>, w okresie objętym kontrolą, ustalenia przeprowadzonych przez DWB kontroli nie wskazywały na potrzebę składania do prokuratury zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak również nie wskazywały na potrzebę kierowania do właściwych organów samorządu zawodowego wniosków o wszczęcie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

<sup>332</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

Tematyka narad realizowanych przez DIK: Omówienie działań terenowych organów nadzoru budowlanego w zakresie inwestycji realizowanych na podstawie specustawy COVID-19 (październik 2020 r.), Zgłaszanie katastrof budowlanych (styczeń 2021 r.), Założenia dotyczące wprowadzenia elektronicznej książki obiektu budowlanego (czerwiec 2021 r.), Dowodzenie w postępowaniu kontrolnym (wrzesień 2021 r.), Obiekty małej architektury na placach zabaw lub innych miejscach stanowiące infrastrukturę sportowo-rekreacyjną, w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkowników (styczeń 2022 r.), Katastrofy budowlane – obowiązki organów nadzoru budowlanego (czerwiec 2022 r.), Modyfikacja rejestru kontroli obowiązkowych RKO-3 (czerwiec 2022 r.).

<sup>333</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.08.2022 r.

<sup>334</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.08.2022 r.

<sup>335</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 4.10.2022 r.

<sup>336</sup> Pismo znak; BOR.0910.1.2022 z 4.10.2022 r.

<sup>337</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 25.08.2022 r.

#### **Obszar IV. Procedury administracyjne.**

##### **4.1. Orzecznictwo w zakresie nadzoru budowlanego, administracji architektoniczno-budowlanej oraz wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych.**

GINB pełniąc funkcję organu wyższego stopnia, w rozumieniu ustawy – *Kpa*, w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i wojewodów, w wystarczającym zakresie nadzorował prawidłowość wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych przez te organy, poprzez sprawne prowadzenie postępowań, analizowanie orzecznictwa organów terenowych i sądów administracyjnych oraz upowszechnianie wyników tych analiz.

Sprawy załatwiane były na bieżąco, nie były generowane zaległości co oznacza, że liczba nowych spraw rejestrowanych w systemie EZD i liczba spraw rozpatrzonych (poprzez wydanie decyzji, postanowienia albo w inny sposób<sup>338</sup>) były porównywalne. Sytuacje, w których odnotowano większy wpływ liczby nowych spraw w stosunku do liczby spraw załatwianych w okresie miał charakter przejściowy i w kolejnych okresach występowały zależności odwrotne – więcej spraw załatwiano aniżeli rejestrowano nowych w systemie EZD.

O wysokiej ocenie przez strony postępowania sprawności prowadzonych w GUNB postępowań świadczy znikoma liczba skarg kierowanych do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie spraw oraz to, że nie były one uwzględniane przez sąd.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że orzeczenia administracyjne wydane przez GINB jako organ *nb* i *aab* w znakomitej większości przypadków były utrzymywane w mocy przez sądy administracyjne. Natomiast przyczyny uwzględniania przez sądy skarg na rozstrzygnięcia wydane przez GINB na podstawie ustawy *o wyrobach budowlanych* zostały zdiagnozowane, a w GUNB podjęto szereg działań podnoszących jakość wydawanych orzeczeń, w tym zmierzających do zmiany niejednoznacznych przepisów prawa.

W GUNB nie wdrożono jednolitych dla wszystkich komórek organizacyjnych wydających rozstrzygnięcia administracyjne narzędzi do monitorowania terminowości załatwiania spraw. Rodzaj stosowanych środków kontroli uwarunkowany był skalą działalności orzeczniczej w poszczególnych departamentach i dopasowany do potrzeb i specyfiki działania tych departamentów. Słabość systemu monitorowania terminowości załatwiania spraw stanowił brak funkcjonalności pozwalającej na automatyczne określenie (bez konieczności przeglądania akt poszczególnych spraw) liczby decyzji i postanowień kończących postępowanie wydanych przez GINB w terminie wskazanym w art. 35 § 3 i 5 *Kpa*<sup>339</sup>, w terminie wskazanym w art. 36 § 1 *Kpa*<sup>340</sup> oraz niezależnie w art. 36 § 2 *Kpa*<sup>341</sup>, ani też liczby zawiadomień kierowanych do stron postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 i 36 § 2 *Kpa* w każdej konkretnej sprawie.

Analiza trendów wykazała, że w 2022 r. w stosunku do 2020 r. i 2021 r. zmniejszyła się liczba wniesionych ponagieł na beczynność/przewlekłość WINB natomiast zwiększyła się liczba wniesionych ponagieł na beczynność/przewlekłość wojewodów.

Niepojące zjawisko w kontekście sprawowanego przez GUNB nadzoru stanowiła istotna i zwiększająca się liczba postanowień, w których GINB stwierdzał beczynność lub przewlekłe prowadzenie spraw przez wojewodów, w tym rażące naruszenie prawa, jak również relatywnie wysoki odsetek rozstrzygnięć administracyjnych GINB uchylających decyzje/postanowienia WINB oraz wojewodów.

##### ***Sprawność prowadzenia postępowań administracyjnych przez GINB.***

<sup>338</sup> Pismo o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania albo braku podstaw do wszczęcia postępowania, zawiadomienie o przekazaniu zgodnie z właściwością w trybie art. 65 *Kpa*.

<sup>339</sup> Art. 35 § 3 *Kpa*: Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Art. 35 § 5 *Kpa*: Do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

<sup>340</sup> Art. 36 § 1 *Kpa*: O każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

<sup>341</sup> Art. 36 § 2 *Kpa*: O każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.



w zakresie nadzoru budowlanego

79. Postępowania administracyjne prowadzone w Departamencie Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego klasyfikowane były w ramach następujących czterech klas jednolitego rzeczowego wykazu akt: 7100 *Odwolania w sprawach nadzoru budowlanego*, 7200 *Rozstrzygnięcia w pierwszej i drugiej instancji w sprawach nadzoru budowlanego dotyczące decyzji*, 7101 *Zażalenia w sprawach nadzoru budowlanego* oraz 7201 *Rozstrzygnięcia w pierwszej i drugiej instancji w sprawach nadzoru budowlanego dotyczące postanowień*<sup>342</sup>.

Na podstawie rejestru spraw wygenerowanego z systemu EZD oraz zestawień opracowanych przez GUNB<sup>343</sup> ustalono, że:

- w klasie 7100 zarejestrowano w 2020 r. 319 spraw, w 2021 r. 271 spraw, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 107 spraw kończących się wydaniem decyzji,
- w klasie 7101 zarejestrowano w 2020 r. 516 spraw (219 zażaleń i 297 ponagleń), w 2021 r. 555 spraw (282 zażalenia i 273 ponaglenia), w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 174 sprawy (93 zażalenia i 81 ponagleń) kończące się wydaniem postanowienia,
- w klasie 7200 zarejestrowano w 2020 r. 248 spraw, w 2021 r. 236 spraw, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 65 spraw kończących się wydaniem decyzji,
- w klasie 7201 zarejestrowano w 2020 r. 36 spraw, w 2021 r. 49 spraw, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 15 spraw kończących się wydaniem postanowienia.

Analiza trendu dotycząca liczby wpływających spraw do wszczęcia wykazała, że:

- 1) w zakresie postępowań odwoławczych, zażaleniowych i ponagleniowych w klasie JRWA 7100 i 7101 w latach 2020 i 2021 była niezmienna, łącznie dla obydwu klas kształtowała się średniomiesięcznie na poziomie 70 spraw, natomiast w 2022 r. zmniejszyła się do 56 spraw, co było spowodowane mniejszą liczbą skierowanych do GINB ponagleń na bezczynność/przewlekłość WINB (klasa JRWA 7101), których średniomiesięcznie wpłynęło odpowiednio 25, 23 i 16;
- 2) w zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w pierwszej instancji:
  - a) w klasie JRWA 7200 w latach 2020 i 2021 była porównywalna – średniomiesięcznie rejestrowano odpowiednio 21 i 20 spraw, natomiast w 2022 r. liczba ta zmniejszyła się do 13 spraw,
  - b) w klasie JRWA 7201 była niezmienna w całym objętym analizą okresie – 3 – 4 sprawy miesięcznie.

Porównanie liczby spraw rozpatrzonych (wydanych rozstrzygnięć) w okresie i wskaźnika opanowania wpływu określającego, czy sprawy załatwiane były na bieżąco, czy też w danym zakresie rzeczowym generowane były zaległości<sup>344</sup> wykazało, że:

- 1) W zakresie postępowań odwoławczych rejestrowanych w klasie JRWA 7100 w 2021 r. wydanych zostało relatywnie więcej rozstrzygnięć (328) w stosunku do liczby wpływających spraw (271). Wskaźnik opanowania wpływu kształtował się na poziomie 1,2 i oznaczał, że w 2021 r. załatwiane były sprawy z okresu wcześniejszego, bowiem w 2020 r. wpłynęło znacznie więcej spraw (319) niż zostało załatwionych (225), a wskaźnik opanowania wpływu kształtował się na niekorzystnym poziomie 0,7. W 2022 r. liczba spraw wpływających i załatwionych była porównywalna, w systemie EZD zarejestrowano 107 spraw, natomiast wydane zostały 102 rozstrzygnięcia.
- 2) W zakresie postępowań zażaleniowych rejestrowanych w klasie JRWA 7101 w 2020 r. wydanych zostało znacznie więcej rozstrzygnięć (290) niż było spraw wpływających (219), co oznacza, że wydano rozstrzygnięcia w stosunku do spraw niezadowolonych w poprzednim okresie. W 2021 r. i 2022 r. liczba spraw wpływających (odpowiednio 282 i 93) i załatwionych (odpowiednio 286 i 99) była porównywalna i wskazywała na pełne opanowanie liczby spraw wpływających.
- 3) W zakresie ponagleń na bezczynność/przewlekłość WINB rejestrowanych w klasie JRWA 7101 w 2020 r. rozpatrzono 259 ponagleń, w 2021 r. – 214 ponagleń, a w 2022 r. – 64 ponaglenia. Relacja spraw załatwionych do wpływających kształtowała się poniżej jedności, wynosiła odpowiednio 0,9 w 2020 r. oraz 0,8 w latach 2021-2022. Kontrolowany wyjaśnił<sup>345</sup>, że różnica wynika z faktu, że część spraw dotyczących ponagleń załatwiana była w formie innej niż postanowienie, tj. pisemne poinformowanie strony, że ponaglenie w danej sprawie nie

<sup>342</sup> Zarządzenie nr 13 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego, z późn. zm.

<sup>343</sup> Dane przekazane przy piśmie znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

<sup>344</sup> Liczba rozpatrzonych spraw w badanym okresie dzielona przez liczbę spraw wpływających w badanym okresie.

<sup>345</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

przysługuje, pozostawienie ponaglenia bez rozpoznania z uwagi na nieuzupełnione braki formalne, czy też przekazanie go organowi właściwemu.

- 4) W zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w pierwszej instancji rejestrowanych w klasie 7200 w 2021 r. i 2022 r. wskaźnik opanowania wpływu kształtował się na poziomie odpowiednio 1,1 i 1,6. Oznacza to, że w badanym okresie więcej spraw załatwiono niż zarejestrowano, co pozwoliło na zniwelowanie negatywnej tendencji występującej w 2020 r., kiedy to wskaźnik opanowania wpływu na poziomie 0,8 wskazywał ryzyko generowania zaległości i nieterminowego wydawania rozstrzygnięć administracyjnych. W 2021 r. i 2022 r. rozpatrzono relatywnie więcej spraw odpowiednio – 270 i 102, średniomiesięcznie – 23 i 20 w stosunku do roku 2020, kiedy to rozpatrzono łącznie 194 sprawy, średniomiesięcznie 16 spraw.
- 5) W zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w pierwszej instancji rejestrowanych w klasie 7201<sup>346</sup> w 2020 r. i 2021 r. wskaźnik opanowania wpływu był bliski jedności, liczba spraw wpływających i załatwionych była porównywalna, a w 2022 r. nieznacznie poniżej jedności 0,9. W 2020 r. wydano rozstrzygnięcia administracyjne w odniesieniu do 40 spraw, w 2021 r. 53 spraw, a w 2022 r. 13 spraw.

**80.** W latach 2020-2021 do sądu administracyjnego wniesione zostały po trzy skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie spraw, a w 2022 r. – jedna tego typu skarga. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku, w którym sąd uwzględniłby skargę.

#### w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej

**81.** Postępowania administracyjne prowadzone w Departamencie Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej klasyfikowane były w czterech następujących klasach jednolitego rzeczowego wykazu akt: 7110 *Odwolania w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej*, 7210 *Rozstrzygnięcia w pierwszej i drugiej instancji w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej dotyczące decyzji*, 7111 *Zażalenia w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej* oraz 7211 *Rozstrzygnięcia w pierwszej i drugiej instancji w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej dotyczące postanowień*<sup>347</sup>.

Na podstawie rejestru spraw wygenerowanego z systemu EZD oraz zestawień opracowanych przez GUNB<sup>348</sup> ustalono, że:

- w klasie 7110 zarejestrowano w 2020 r. 470 spraw, w 2021 r. 422 sprawy, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 164 sprawy kończące się wydaniem decyzji,
- w klasie 7111 zarejestrowano w 2020 r. 423 sprawy (197 zażaleń i 226 ponagleń), w 2021 r. 423 sprawy (195 zażaleń i 228 ponagleń), w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 182 sprawy (40 zażaleń i 142 ponaglenia) kończące się wydaniem postanowienia,
- w klasie 7210 zarejestrowano w 2020 r. 127 spraw, w 2021 r. 131 spraw, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 32 sprawy kończące się wydaniem decyzji,
- w klasie 7211 zarejestrowano w 2020 r. 9 spraw, w 2021 r. 12 spraw, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 4 sprawy kończące się wydaniem postanowienia.

Analiza trendu dotycząca liczby wpływających spraw do wszczęcia wykazała, że:

- 1) w zakresie postępowań odwoławczych, zażaleniowych i ponagleniowych:
  - a) w klasie JRWA 7110 odnotowano tendencję malejącą – w latach 2020-2022 średniomiesięcznie zarejestrowano odpowiednio 39, 35 oraz 33 sprawy,
  - b) w klasie JRWA 7111 średniomiesięcznie w 2020 i 2021 r. rejestrowano wpływ 16 zażaleń, a w 2022 r. ich liczba zmniejszyła się do 8, natomiast odnośnie do ponagleń na bezczynność/przewlekłość wojewodów średniomiesięczny wpływ spraw, który w 2020 r. i 2021 r. wynosił 19 spraw, w 2022 r. zwiększył się istotnie do 28 spraw;
- 2) w zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w pierwszej instancji liczba ta:
  - a) w klasie JRWA 7210 w 2020 r. i 2021 r. była porównywalna – średniomiesięcznie rejestrowano 11 spraw, natomiast w 2022 r. liczba ta zmniejszyła się do 6 spraw,

<sup>346</sup> W zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w drugiej instancji rejestrowanych w klasach JRWA 7200 i 7201, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczące decyzji i postanowień wydanych przez GINB nie są rejestrowane na nowo, są załatwiane pod znakami spraw zarejestrowanych w pierwszej instancji, a liczby spraw zakończonych w danym okresie zasadniczo odpowiadają liczbie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy złożonych przez strony postępowania (pismo znak BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.).

<sup>347</sup> Zarządzenie nr 13 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego, z późn. zm.

<sup>348</sup> Dane przekazane przy piśmie znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

- b) w klasie JRWA 7211 była niezmienna, w całym objętym analizą okresie średniomiesięcznie rejestrowano wpływ 1 sprawy.

Porównanie liczby spraw rozpatrzonych (wydanych rozstrzygnięć)<sup>349</sup> w okresie i wskaźnika opanowania wpływu określającego, czy sprawy załatwiane były na bieżąco, czy też w danym zakresie rzeczowym generowane były zaległości wykazało, że w zakresie postępowań odwoławczych, zażaleniowych i ponagleniowych rejestrowanych w klasach JRWA 7110 i 7111 sprawy były załatwiane na bieżąco, liczby spraw wpływających i załatwionych były porównywalne (łącznie w obydwu klasach JRWA załatwionych zostało w 2020 r. 890 spraw, w 2021 r. 850 spraw, a w 2022 r. 342 sprawy). Podobnie w zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w pierwszej instancji rejestrowanych w klasie JRWA 7210 i 7211<sup>350</sup> w całym objętym kontrolą okresie liczby spraw wpływających i załatwionych były porównywalne (łącznie w obydwu klasach JRWA 2020 r. załatwionych zostało w 2020 r. 132 sprawy, w 2021 r. 146 spraw, w 2022 r. 38 spraw).

**82.** Liczba skarg kierowanych do sądów administracyjnych na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie spraw w DOA była nieznaczna: 4 skargi złożono w 2020 r., 17 skarg w 2021 r. oraz 7 skarg w 2022 r. W całym objętym kontrolą okresie wystąpił jeden przypadek, w którym sąd uwzględnił skargę.

#### w zakresie wyrobów budowlanych

**83.** W obszarze objętym kontrolą Departament Wyrobów Budowlanych działając jako organ pierwszej i drugiej instancji w stosunku do WINB rozpatrywał:

- odwołania od decyzji WINB wydanych po kontroli u sprzedawcy/producenta, stwierdzających, że wprowadzone do obrotu lub udostępniane na rynku krajowym wyroby budowlane nie spełniają wymagań ustawy o wyrobach budowlanych<sup>351</sup> oraz nakładających kary na producenta/importera/ sprzedawcę wyrobów budowlanych określone w rozdziale 6a. ww. ustawy (klasa JRWA 7100),
- zażalenia na postanowienia WINB w sprawie zabezpieczenia dowodów (dokumentów, informacji, wyrobów budowlanych) w związku z prowadzoną kontrolą, zabezpieczenia wyrobu budowlanego przed dalszym przekazywaniem oraz ustalenia opłaty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań wyrobów budowlanych (klasa JRWA 7101)<sup>352</sup>,
- wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji i postanowień WINB (klasa JRWA 7200 i 7201).

Skala prowadzonych postępowań administracyjnych w DWB nie jest tak znacząca jak w pozostałych departamentach orzeczniczych GUNB. Na podstawie rejestru spraw wygenerowanego z systemu EZD oraz zestawień opracowanych przez GUNB<sup>353</sup> ustalono, że:

- w klasie JRWA 7100 zarejestrowano w 2020 r. 31 spraw, w 2021 r. 29 spraw, w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 9 spraw kończących się wydaniem decyzji,
- w klasie JRWA 7200 w 2020 r. nie zarejestrowano żadnej sprawy, a w 2021 i 2022 r. (według stanu na 31 maja) odpowiednio 3 i 6 spraw kończących się wydaniem decyzji,
- w klasie JRWA 7101 zarejestrowano w 2020 r. 3 sprawy, w 2021 r. 17 spraw (w tym 2 ponaglenia na bezczynność WINB), w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 5 spraw kończących się wydaniem postanowienia,
- w klasie JRWA 7201 w 2020 r. i 2022 r. (według stanu na 31 maja) nie zarejestrowano żadnej sprawy, a w 2021 r. – 1 sprawę, kończącą się wydaniem postanowienia.

Sprawy rejestrowane w okresie objętym kontrolą w klasach JRWA 7101, 7200 i 7201 miały charakter jednostkowy, dlatego nie jest możliwe analizowanie jakichkolwiek trendów w tym zakresie. Natomiast odnośnie do spraw rejestrowanych w klasie JRWA 7100 stwierdzono, że nieznacznie zmniejszała się liczba wnoszonych odwołań od decyzji WINB. W 2020 r. liczba wydanych decyzji była większa niż liczba zarejestrowanych nowych spraw (wydano 40 decyzji podczas gdy zarejestrowano 31 nowych spraw), co oznacza, że wydawane były rozstrzygnięcia w stosunku do spraw zarejestrowanych we wcześniejszym okresie. W 2021 r. i 2022 r. liczba wniesionych odwołań i wydanych decyzji w tym zakresie była porównywalna (wpłynęło odpowiednio 29 i 9 spraw, a załatwiono 31 i 10 spraw).

<sup>349</sup> Sprawy kończące się decyzją, postanowieniem, pismem o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, zawiadomieniem o przekazaniu zgodnie z właściwością, pismem o braku podstaw do wszczęcia postępowania.

<sup>350</sup> W zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych w drugiej instancji rejestrowanych w klasach JRWA 7210 i 7211, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczące decyzji i postanowień wydanych przez GINB nie są rejestrowane na nowo, są załatwiane pod znakami spraw zarejestrowanych w pierwszej instancji, a liczby spraw zakończonych w danym okresie zasadniczo odpowiadają liczbie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy złożonych przez strony postępowania (pismo znak BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.).

<sup>351</sup> Art. 30 i 31 ustawy o wyrobach budowlanych.

<sup>352</sup> Art. 22, 22c, 26 ustawy o wyrobach budowlanych.

<sup>353</sup> Dane przekazane e-mailem dyrektora DWB z 24.08.2022 r.

84. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w okresie objętym kontrolą do sądów administracyjnych nie składano skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez GINB.

#### Skuteczność rozstrzygnięć administracyjnych GINB.

85. O relatywnie wysokiej skuteczności, a w konsekwencji trwałości orzeczeń administracyjnych w zakresie *nb* oraz *aab* (decyzji oraz postanowień, na które służy zażalenie, kończących postępowanie albo rozstrzygających sprawę co do istoty) świadczy relacja pozytywnych dla GINB orzeczeń wydanych przez Wojewódzki i Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>354</sup> w sprawach skarg i sprzeciwów na rozstrzygnięcia administracyjne GINB w ogólnej liczbie orzeczeń. W okresie objętym kontrolą odsetek orzeczeń pozytywnych dla GINB stanowił około 90% w zakresie *nb* oraz 84% w 2020 r., 83% w 2021 r. i 90% w 2022 r. – w zakresie *aab*.

Skuteczność rozstrzygnięć administracyjnych GINB w kontekście orzecznictwa sądowo-administracyjnego w latach 2020-2022 (według stanu na 31 maja)						
Wyszczególnienie	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
<b>w zakresie nadzoru budowlanego</b>						
<b>Orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego</b>	<b>2020 r.</b>		<b>2021 r.</b>		<b>2022 r.</b>	
Pozytywne dla GINB: oddalające skargi, oddalające sprzeciw, odrzucające skargi, umarzające postępowanie sądowe	296	91	294	91	128	90
Negatywne dla GINB: uchylające albo unieważniające rozstrzygnięcia GINB	30	9	28	9	14	10
<b>Razem</b>	<b>326</b>	<b>100</b>	<b>322</b>	<b>100</b>	<b>142</b>	<b>100</b>
<b>Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego</b>	<b>2020 r.</b>		<b>2021 r.</b>		<b>2022 r.</b>	
Pozytywne dla GINB: oddalające skargi od orzeczeń WSA pozytywnych dla GINB, uwzględniające skargi od orzeczeń WSA niekorzystnych dla GINB, odrzucające skargi, umarzające postępowanie sądowe	74	77	65	90	41	84
Negatywne dla GINB: oddalające skargi od orzeczeń WSA niekorzystnych dla GINB, uwzględniające skargi od orzeczeń WSA korzystnych dla GINB	22	23	7	10	8	16
<b>Razem</b>	<b>96</b>	<b>100</b>	<b>72</b>	<b>100</b>	<b>49</b>	<b>100</b>
Odsetek orzeczeń pozytywnych dla GINB ogółem		88		91		88
<b>w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej</b>						
<b>Orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego</b>	<b>2020 r.</b>		<b>2021 r.</b>		<b>2022 r.</b>	
Pozytywne dla GINB: oddalające skargi, odrzucające skargi, umarzające	188	85	191	85	133	91
Negatywne dla GINB: uchylające albo unieważniające rozstrzygnięcia GINB	32	15	34	15	13	9
<b>Razem</b>	<b>220</b>	<b>100</b>	<b>225</b>	<b>100</b>	<b>146</b>	<b>100</b>
<b>Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego</b>	<b>2020 r.</b>		<b>2021 r.</b>		<b>2022 r.</b>	
Pozytywne dla GINB: oddalające skargi od orzeczeń WSA pozytywnych dla GINB, uwzględniające skargi od orzeczeń WSA niekorzystnych dla GINB, odrzucające skargi, umarzające postępowanie sądowe	69	81	36	75	36	86
Negatywne dla GINB: oddalające skargi od orzeczeń WSA niekorzystnych dla GINB, uwzględniające skargi od orzeczeń WSA korzystnych dla GINB	16	19	12	25	6	14
<b>Razem</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>100</b>
Odsetek orzeczeń pozytywnych dla GINB ogółem		84		83		90

86. Skargi do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia GINB wydane na podstawie ustawy *o wyrobach budowlanych* w okresie objętym kontrolą dotyczyły sposobu załatwienia odwołań. Odsetek wniesionych skarg w stosunku do liczby procedowanych w ciągu roku spraw był wysoki, wyniósł odpowiednio 55%, 34% i 78%<sup>355</sup>. Kontrolowany wyjaśnił, że liczba orzeczeń sądowych jakie wpłynęły w danym roku do GUNB nie koreluje z rokiem wydania decyzji/postanowienia przez GINB (są wśród nich orzeczenia odnoszące się do spraw np. z 2016 r.).

Relatywnie wysoki był również odsetek uwzględnionych przez sądy skarg na rozstrzygnięcia GINB – 40% z tym, że dotyczył niewielkiej liczby spraw ogółem prowadzonych przez GUNB jako organ odwoławczy w sprawach wyrobów budowlanych: 2020 r. – 4 skargi, 2021 r. – 8 skarg, 2022 r. (według stanu na 31 maja) – 2 skargi, łącznie 14 skarg.

Dyrektor DWB poinformowała<sup>356</sup>, że cyt.: (...) *Orzecznictwo sądowe w sprawach dotyczących wyrobów budowlanych jest do tej pory skromne i zdarzają się sprawy, w których taki sam stan faktyczno-prawny oceniany jest odmiennie przez różne*

<sup>354</sup> Dalej także: NSA.

<sup>355</sup> Liczba skarg wniesionych do sądów administracyjnych: 2020 r. – 17 skarg, 2021 r. – 10 skarg, 2022 r. (według stanu na 31 maja) – 5 skarg, łącznie 34 skargi.

<sup>356</sup> E-mail dyrektora DWB z 14.09.2022 r.

składy sędziowskie. Przykładem jest np. uwzględnianie niepewności rozszerzonej w ocenie wyniku badania próbki wyrobu, tj. sytuacja, która budziła wiele zastrzeżeń do czasu zmiany przepisów wyraźnie regulujących tę kwestię. Kolejnym przykładem niejednolitego orzecznictwa sądowego jest uwzględnianie przesłanek do miarkowania kary pieniężnej i konieczność stosowania przesłanek z kpa dodatkowo do tych, wskazanych w ustawie o wyrobach budowlanych – istnieją już wyroki sądów, które tę kwestię traktują w sposób niejednakowy. Podobnie jest w sprawie właściwości organu orzekającego o karze pieniężnej – sąd w 2021 roku zakwestionował funkcjonujący od 2017 roku sposób procedowania postępowań w tych sprawach. Co w tym ostatnim przypadku istotne – kontrola sądowa orzeczeń wydanych w okresie poprzedzających ten wyrok nie wskazywała na nieprawidłowości w tym zakresie.

GUNB podejmował szereg działań zmierzających do ciągłego podnoszenia jakości wydawanych orzeczeń w sprawach wyrobów budowlanych. Cyt.: (...) GUNB (...) przede wszystkim usprawnia argumentację przywoływaną w uzasadnieniach swoich decyzji, szkoli pracowników własnych komórek orzeczniczych, organizuje warsztaty szkoleniowe dla WINB, w zakresie dotyczącym m.in. orzekania w obszarze wyrobów budowlanych. W przypadkach, gdzie jest to możliwe i zasadne, GUNB występuje do właściwego ministra z wnioskiem o zmianę przepisów poprzez ich doprecyzowanie, aby nie stwarzały wątpliwości interpretacyjnych (przykładem jest uwzględnianie niepewności rozszerzonej przy ocenie wyniku badania próbki wyrobu budowlanego, czy też ustanowienie kontrolowanego jako podmiotu zobowiązanego do uiszczenia kosztów badań próbki w przypadku wyniku negatywnego, tj. wskazującego na niespełnienie deklarowanych właściwości a w roku bieżącym zgłoszona propozycja – do projektu ustawy o krajowym systemie nadzoru rynku produktów objętych prawodawstwem harmonizacyjnym – dot. przyznania producentowi prawa do wnioskowania o przebadanie próbki kontrolnej).

**87.** Pozytywnie należy ocenić funkcjonujące w DON narzędzie pozwalające na monitorowanie wpływających do WSA skarg i sprzeciwów w kontekście terminowości ich przekazywania wraz z kompletnymi aktami sprawy, wraz z odpowiedzią na skargę oraz dostarczanie bieżącej informacji zarządczej w tym zakresie.

Z analizy ww. zestawień wynika, że w GUNB przestrzegany był trzydziestodniowy termin na przekazanie skargi i czternastodniowy termin na przekazanie sprzeciwu do WSA<sup>357</sup>. Średni czas przekazania skargi wynosił około 20 dni w 2020 r. i 2021 r. oraz około 15 dni w 2022 r. (według stanu na 31 maja). Średni czas przekazania sprzeciwu wynosił około 13 dni w 2020 r. oraz około 10 dni w 2021 r.<sup>358</sup>. W 2020 r. jeden sprzeciw przekazano 2 dni po wymaganym terminie<sup>359</sup>.

Liczba skarg na działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez GINB w zakresie nb wpływających w okresie objętym kontrolą wykazywała tendencję malejącą – w 2020 r. do WSA wpłynęło 348 skarg, w tym 3 sprzeciwy, w 2021 r. 289 skarg w tym 5 sprzeciwów, a w 2022 r. (według stanu na 31 maja) 110 skarg, w tym 5 sprzeciwów.

W DOA nie wdrożono środków kontroli pozwalających na monitorowanie wpływających do WSA skarg w zakresie terminowości przekazywania skarg, akt spraw i odpowiedzi na skargi oraz generowanie odpowiednich statystyk w tym zakresie, analogicznych do tych, które funkcjonują w DON.

**Narzędzia do określania skali działalności oraz monitorowania terminowości wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych.**

**88.** W Departamencie Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego oraz w Departamencie Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej prowadzone były szczegółowe zestawienia analityczne obrazujące w ujęciu miesięcznym i w podziale na poszczególne województwa, a następnie agregowane zbiorczo informacje specyfikujące liczbę i rodzaj wydanych rozstrzygnięć administracyjnych. Każdy z pracowników DON i DOA wypełniał co miesiąc tabelę, którą przekazywał pracownikowi odpowiedzialnemu w Departamencie za zbiorcze sporządzenie statystyki. Koordynatorzy agregowali dane dla danego zespołu i przesyłali je dyrektorowi Departamentu. Miesięczna statystyka była pomocna dyrektorom DON i DOA przy ocenie pracy pracowników, obrazowała obciążenie pracą pracowników, jak i całych departamentów<sup>360</sup>. Wdrożone w DON i DOA rozwiązania dostarczały wiarygodnych informacji na temat liczby i specyfiki wydanych w danym okresie rozstrzygnięć administracyjnych nieodzownych do podejmowania właściwych decyzji zarządczych i istotnie usprawniających proces udzielania odpowiedzi na kierowane w tym zakresie pytania instytucji zewnętrznych.

<sup>357</sup> Art. 54 § 2 oraz art. 64 c § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U.2022.329, z późn. zm.).

<sup>358</sup> W Zestawieniu skarg i sprzeciwów za 2022 r. brak danych pozwalających na potwierdzenie wiarygodności średniego czasu przekazywania sprzeciwów.

<sup>359</sup> Sprawa znak: DON.7100.57.2020.

<sup>360</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

**89.** Kontrolowany poinformował<sup>361</sup>, że terminowość wydawanych w DON i DOA rozstrzygnięć administracyjnych monitorowana była na bieżąco, w szczególności przy pomocy systemu EZD (np. w trakcie podpisywania pism, wystąpień, rozstrzygnięć, itd.) – w przypadku dostrzeżonych nieprawidłowości pracownikom wyznaczany był termin na przygotowanie projektu. Pracownik miał obowiązek wprowadzić w EZD termin załatwienia sprawy zgodny z przepisami *Kpa* lub wewnętrznymi ustaleniami.

W DON zapewnieniu terminowego ich rozpatrywania służyły także comiesięczne zestawienia przygotowywane przez pracowników, w których raportowali informacje o sprawach w toku na koniec danego miesiąca w podziale na prowadzone krócej niż miesiąc, między miesiąc a dwa oraz powyżej dwóch miesięcy. W przypadku spraw prowadzonych powyżej dwóch miesięcy, pracownik miał obowiązek wskazać najważniejsze działania podjęte w sprawie. Ponadto, pracownik miał obowiązek wskazać sprawy załatwione z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 *Kpa* bądź wyznaczonego na podstawie art. 36 *Kpa*. Prowadzone zestawienia pozwalały na wskazanie spraw załatwionych po terminie z tym, że dane w tym zakresie nie były agregowane na poziomie Departamentu. Wrywkowa weryfikacja zestawień potwierdziła, że w DON załatwienie sprawy po terminie miało charakter incydentalny: w maju 2020 r., w maju 2021 r. i w grudniu 2021 r. żadna sprawa nie została załatwiona po terminie, natomiast w grudniu 2020 r. i w maju 2022 r. było po jednej takiej sprawie

z tym, że w obydwu przypadkach<sup>362</sup> opóźnienie wynosiło jeden dzień.

W DOA, realizując zalecenie kontroli wewnętrznej dotyczące likwidacji przewlekłości w prowadzonych postępowaniach, zobowiązano pracowników do pisemnego uzasadniania przedłużania terminu załatwienia sprawy z przyczyn zależnych od organu, gdy wystąpią więcej niż dwa takie przypadki w sprawie, a koordynatorów Zespołów do kontroli przestrzegania przez pracowników ww. terminów oraz informowania dyrektora Departamentu o stwierdzonych uchybieniach<sup>363</sup>. Informacje o sprawach zakończonych w terminie i po terminie były agregowane w układzie miesięcznym i w podziale na pracowników. Zestawienie opracowywane były na podstawie danych przesyłanych przez pracowników (tj. pracownicy wskazywali, ile spraw załatwili w terminie a ile po terminie)<sup>364</sup>. Z zestawienia wynika, że w 2020 r. dwie sprawy<sup>365</sup>, w 2021 r. cztery sprawy, a w 2022 r. (według stanu na 31 maja) jedna sprawa została zakończona po terminie.

Prowadzone w DON i DOA rejestry nie posiadały funkcjonalności pozwalającej na określenie liczby decyzji i postanowień kończących postępowanie wydanych przez GINB w terminie wskazanym w art. 35 § 3 i 5 *Kpa*, w terminie wskazanym w art. 36 § 1 *Kpa* oraz niezależnie w art. 36 § 2 *Kpa*, ani też liczby zawiadomień kierowanych do stron postępowania o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 i 36 § 2 *Kpa* w każdej konkretnej sprawie. Gromadzenie i analizowanie informacji o liczbie rozstrzygnięć administracyjnych wydanych w terminie podstawowym (art. 35 *Kpa*), w wydłużonym terminie odrębnie z przyczyn zależnych i niezależnych od organu (art. 36 § 1 i 36 § 2 *Kpa*) oraz o liczbie kierowanych do stron postępowania zawiadomień o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, pozwoliłoby pełniej monitorować i eliminować ryzyka w zakresie przewlekłego prowadzenia postępowań. Jest to o tyle istotne, że problem przewlekłego prowadzenia części postępowań (przedłużania terminu załatwiania spraw w związku z dużym obciążeniem pracowników zadaniami) został zdiagnozowany w wyniku kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w GUNB w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych przez DOA<sup>366</sup> oraz przez DON<sup>367</sup>. W DOA problem przewlekłości dotyczył 30% badanych spraw wymagających rozstrzygnięcia, a w DON 8% spraw.

**90.** Departament Wyrobów Budowlanych nie prowadził rozbudowanej analityki w zakresie liczby i rodzaju wydanych rozstrzygnięć administracyjnych, czy statusu prowadzonych spraw, z tego względu, że skala działalności orzeczniczej tego Departamentu była niewspółmiernie mniejsza w porównaniu do DON czy DOA. Koordynator działający w strukturze trzyosobowego Zespołu orzecznictwa<sup>368</sup> oraz bezpośrednio dyrektor Departamentu czuwali nad terminowością załatwiania spraw oraz weryfikowali zasadność zawiadomień o nowym terminie załatwienia sprawy, w tym treści tej

<sup>361</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

<sup>362</sup> Sprawy znak: DON.7101.551.2016, DON.7200.35.2022.

<sup>363</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

<sup>364</sup> Wyjaśnienie dyrektora DOA (e-mail) z 3.08.2022 r.

<sup>365</sup> W Zestawieniu za 2020 r. wykazano łącznie 1 087 spraw załatwionych, natomiast z zestawień cząstkowych wynika, że podana liczba rozstrzygnięć była o cztery większa (tabela 1. 195 rozstrzygnięć, tabela 2. 360 rozstrzygnięć, tabela 3. 38 rozstrzygnięć, tabela 4. 423 rozstrzygnięcia, tabela 5. 51 rozstrzygnięć i tabela 6. 24 rozstrzygnięcia, co daje łącznie 1 091 rozstrzygnięć).

<sup>366</sup> Dokument pn. *Sprawozdanie z kontroli prowadzenia postępowań administracyjnych przez DOA* znak SKW.0911.5.2020 z 3.03.2021 r. (kontrola w okresie 4.11.2020-4.02.2021).

<sup>367</sup> Dokument pn. *Sprawozdanie z kontroli prowadzenia postępowań administracyjnych przez DON* znak SKW.0911.6.2020 z 12.03.2021 r. (kontrola w okresie 26.11.2020-9.02.2021).

<sup>368</sup> Dalej także: DWB-4.

informacji pod kątem zastosowania właściwego trybu (art. 36 § 1 albo art. 36 § 2 *Kpa*).

Terminowość spraw orzeczniczych prowadzonych w DWB była raportowana półrocznie do sprawozdania z działalności bieżącej, w zakresie m.in. odwołań od decyzji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Z wyjaśnień dyrektora DWB wynika<sup>369</sup>, że od 2018 r. nie zidentyfikowano żadnej sprawy załatwionej z naruszeniem terminu.

**91.** Najczęstszym powodem przedłużania postępowań administracyjnych (prowadzonych w DON i DOA) w trybie art. 36 § 1, tj. z przyczyn niewynikających z konieczności uzupełnienia materiału dowodowego, a zależnych od organu, było obciążenie pracowników pracą (związane z brakami kadrowymi i dużą fluktuacją kadr) w połączeniu ze skomplikowanym charakterem sprawy. Powodem były również wnioski stron postępowania, które wносиły o przedłużenie terminu na wydanie rozstrzygnięcia, będąc w trakcie uzyskiwania dokumentu załączanego do sprawy, czy poprawiania projektu budowlanego<sup>370</sup>.

W przypadku DWB konieczność wystosowania zawiadomień o nowym terminie sprawy wynikała ze stopnia skomplikowania, głównie postępowań drugoinstancyjnych. W Zespole orzecznictwa zatrudnione były osoby z wykształceniem prawniczym, natomiast często sprawy wymagały rozstrzygnięcia kwestii technicznych, wymagających analizy dokumentów odnoszących się do norm wyrobów, czy sprawozdań z badań i były konsultowane z innymi pracownikami DWB mającymi wiedzę praktyczną w tym zakresie i kierunkowe wykształcenie. O nowym terminie załatwienia sprawy, strony były zawiadamiane także, gdy z przyczyn niezależnych od organu, termin zakończenia postępowania był przesuwany, np. oczekiwanie na wyjaśnienia stron, organu lub laboratorium, uzupełnienie braków formalnych, czy badania próbki kontrolnej<sup>371</sup>.

#### ***Sprawność i skuteczność wydawania rozstrzygnięć administracyjnych przez WINB i wojewodów.***

##### *w zakresie nadzoru budowlanego*

**92.** W okresie objętym kontrolą odsetek wydanych w DON postanowień stwierdzających beczynność WINB lub przewlekłe prowadzenie spraw przez organ stanowił około 30%<sup>372</sup>, a odsetek postanowień stwierdzających rażące naruszenie prawa (względem wszystkich ponagleń) około 10%<sup>373</sup>.

**93.** Odsetek rozstrzygnięć administracyjnych GINB uchylających postanowienia/decyzje WINB wydane w I instancji<sup>374</sup>, w zakresie rozpatrzonych zażaleń wykazywał tendencję malejącą od 32% w 2020% do 23% w 2022 r., a w zakresie odwołań tendencję wzrostową – od 30% w 2020 r. do 36% w 2022 r.

rozstrzygnięcia administracyjne wydane w II instancji po rozpatrzeniu zażaleń/odwołań od postanowień/decyzji WINB (klasa JRWA 7100 i 7101) Postanowienia (P) i Decyzje (D) - art. 138 w związku z art. 144 <i>Kpa</i>									
§ 1						§ 2		% uchylonych art. 138 § 1 pkt 2 i § 2	
pkt 1 - utrzymane w mocy		pkt 2 - uchylone, załatwione przez GINB		pkt 3 - umorzone		przekazane do ponownego rozpatrzenia			
P	D	P	D	P	D	P	D	P	D
<b>2020 r.</b>									
160	209	50	68	10	5	31	25	32,3	30,3
<b>2021 r.</b>									
160	169	49	56	6	5	23	27	30,3	32,3
<b>2022 r. (według stanu na 31 maja)</b>									
55	54	8	22	5	2	10	10	23,1	36,4

<sup>369</sup> E-mail dyrektora DWB z 24.08.2022 r.

<sup>370</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 23.08.2022 r.

<sup>371</sup> E-mail dyrektora DWB z 24.08.2022 r.

<sup>372</sup> W latach 2020-2022 było to odpowiednio 86, 77 i 26 postanowień.

<sup>373</sup> W latach 2020-2022 było to odpowiednio 20, 25 i 8 postanowień.

<sup>374</sup> Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 oraz 138 § 2 ustawy – *Kpa*.

94. Odsetek unieważnionych przez GINB rozstrzygnięć WINB<sup>375</sup> wahał się – w zakresie wydanych postanowień stanowił 26% w 2020 r., 17% w 2021 r. oraz 50% w 2022 r., natomiast w zakresie wydanych decyzji 15% w 2020 r., 17% w 2021 r. oraz 9% w 2022 r.

Rozstrzygnięcia administracyjne wydane w I instancji w postępowaniach o stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć WINB (klasa JRWA 7200 i 7201) Postanowienia (P) i Decyzje (D) - art. 156 Kpa					
stwierdzenie nieważności (pozytywna)		odmowa (negatywna)		% pozytywnych	
P	D	P	D	P	D
<b>2020 r.</b>					
6	13	17	73	26,1	15,1
<b>2021 r.</b>					
4	15	19	71	17,4	17,4
<b>2022 r. (według stanu na 31 maja)</b>					
1	2	1	21	50,0	8,7

w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej

95. W okresie objętym kontrolą odsetek wydanych w DOA postanowień stwierdzających bezczynność wojewodów lub przewlekłe prowadzenie spraw przez organ był istotny i wykazywał negatywne tendencje wzrostowe: w 2020 r. 54%, w 2021 r. 67%, a w 2022 r. 75%<sup>376</sup>. Zwiększył się również odsetek postanowień stwierdzających rażące naruszenie prawa przez wojewodów: w 2020 r. 4%, w 2021 r. 7%, w 2022 r. 28%<sup>377</sup>.

96. Odsetek rozstrzygnięć administracyjnych GINB uchylających postanowienia/decyzje wojewodów wydane w I instancji<sup>378</sup>, w zakresie rozpatrzonych zażaleń oscylował wokół 30%, wynosił 32% w 2020 r., 34% w 2021 r. oraz 30% w 2022 r., a w zakresie odwołań wykazywał tendencję rosnącą – od 27% w 2020 r. do 32% w 2022 r.

Rozstrzygnięcia administracyjne wydane w II instancji po rozpatrzeniu zażaleń/odwołań od postanowień/decyzji wojewody (klasa JRWA 7110 i 7111) Postanowienia (P) i Decyzje (D) - art. 138 w związku z art. 144 Kpa									
§ 1					§ 2			% uchylonych art. 138 § 1 pkt 2 i § 2	
pkt 1 - utrzymane w mocy		pkt 2 - uchylone, załatwione przez GINB		pkt 3 - umorzone		przekazane do ponownego rozpatrzenia			
P	D	P	D	P	D	P	D	P	D
<b>2020 r.</b>									
93	287	20	90	9	22	28	24	32,0	27,0
<b>2021 r.</b>									
94	275	30	106	12	15	25	20	34,2	30,3
<b>2022 r. (według stanu na 30 maja)</b>									
28	95	11	41	-	6	1	7	30,0	32,2

97. Odsetek unieważnionych przez GINB rozstrzygnięć wojewodów<sup>379</sup> w zakresie wydanych postanowień stanowił 17% w 2020 r. oraz 33% w 2022 r., natomiast w zakresie wydanych decyzji wykazywał tendencję istotnie wzrastającą od 3% w 2020 r. poprzez 12% w 2021 r. do 37,5% w 2022 r., co negatywnie rzutuje na jakość i trwałość orzeczeń wydawanych przez wojewodów.

**Rozstrzygnięcia administracyjne wydane w I instancji w postępowaniach o stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć wojewody (klasa JRWA 7210 i 7211)**

<sup>375</sup> Na podstawie art. 156 Kpa.

<sup>376</sup> W latach 2020-2022 były to odpowiednio 123, 152 i 106 postanowień.

<sup>377</sup> W latach 2020-2022 było to odpowiednio 9, 16, i 39 postanowień.

<sup>378</sup> Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 oraz 138 § 2 ustawy – Kpa.

<sup>379</sup> Na podstawie art. 156 Kpa.



Postanowienia (P) i Decyzje (D) - art. 156 Kpa					
stwierdzenie nieważności (pozytywna)		odmowa (negatywna)		% pozytywnych	
P	D	P	D	P	D
2020 r.					
1	1	5	28	16,7	3,4
2021 r.					
-	5	3	37	-	11,9
2022 r. (według stanu na 30 maja)					
1	6	2	10	33,3	37,5

*w zakresie wyrobów budowlanych*

**98.** Analiza porównawcza w zakresie liczby decyzji administracyjnych GINB wydanych w efekcie wniesionych odwołań uchylających lub zmieniających decyzje WINB wydane w I instancji<sup>380</sup> wykazała, że odsetek decyzji, które nie zostały się w obrocie prawnym był znaczący: 13 decyzji w 2020 r. tj. 33%, 15 decyzji w 2021 r., tj. 48% oraz 6 decyzji w 2022 r. (według stanu na 31 maja), tj. 60%.

Wyjaśniając powody takiego stanu rzeczy<sup>381</sup> dyrektor DWB zwróciła uwagę na następujące okoliczności:

- Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości zwykle dotyczą więcej niż jednego wyrobu danego producenta (np. płyty styropianowe różnej grubości, pręty żebrowane różnych przekrojów) – co wynika z jednakowego podejścia producenta do prowadzenia zakładowej kontroli produkcji i zasad wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu – natomiast postępowanie administracyjne prowadzi się niezależnie wobec każdego typu wyrobu.

*Cyt.: (...) część spraw to sprawy tzw. bliźniacze: podobny zakres nieprawidłowości, równolegle prowadzone postępowania administracyjne, rozstrzygnięcia w podobnym lub identycznym stanie faktycznym. Tym samym dwie zakwestionowane w II instancji sprawy dotyczą w zasadzie tego samego procesu. Przykładowo, w 2020 roku takich bliźniaczych przypadków było 3 – co dotyczyło 6 orzeczeń. W ten sposób statystyka zostaje zaburzona i nie odzwierciedla w sposób rzeczywisty liczby nieprawidłowych rozstrzygnięć.*

- Nieutralne orzecznictwo w zakresie badania próbek wyrobów budowlanych oraz nakładanych kar pieniężnych (przeważnie po negatywnych wynikach próbek).

*Cyt.: (...) Badania próbek wyrobów budowlanych na dużą skalę organy nadzoru budowlanego zaczęły prowadzić od 2015 roku. Natomiast od początku 2017 roku do ustawy o wyrobach budowlanych dodano przepisy dotyczące nakładania kar pieniężnych. Można zatem powiedzieć, że orzecznictwo w tych obszarach jest stosunkowo „świeże”, organy wojewódzkie nie nabyły jeszcze (z racji niedługiego okresu funkcjonowania regulacji prawnych) dużego doświadczenia w procedowaniu spraw w tym zakresie. (...) w 2020 roku – w 5-ciu sprawach dotyczących nałożenia kary pieniężnej: 4 decyzje zostały zmienione w II instancji poprzez zmianę wysokości kary, co wynikało z odmiennej oceny przesłanek przez organ odwoławczy, natomiast w jednej sprawie orzeczono karę wobec wyrobu wprowadzonego do obrotu przed wejściem w życie tych przepisów. Kolejne dwie sprawy, które wpłynęły w 2020 roku (decyzje w tych sprawach wydano w 2021 r.) dotyczyły stosowania przepisów ordynacji podatkowej i pomocy de minimis – zatem były szczególnie skomplikowane.*

- Niewystarczające kwalifikacje pracowników WINB prowadzących postępowania administracyjne w zakresie znajomości i rozumienia procesu kontroli wyrobów budowlanych oraz niezbędnej wiedzy prawniczej w tym zakresie.

*Cyt.: (...) w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, zadania wynikające z ustawy o wyrobach budowlanych prowadzą wyodrębnione w strukturze komórki – wydziały ds. wyrobów budowlanych, które, co do zasady, zajmują się tym obszarem kompleksowo. Oznacza to, że ci sami pracownicy wykonują zarówno zadania kontrolne (kontrola rynku, pobieranie próbek do badań z runku i z wyrobów składowanych na budowach oraz kontrola stosowania wyrobów budowlanych przy prowadzeniu robót budowlanych) jak i orzecznicze. Ze względu na charakter zadań kontrolnych, które stanowią zasadniczą część pracy, osoby zatrudnione w takich komórkach posiadają wykształcenie techniczne a nie prawnicze, co może być przyczyną błędów natury prawnej w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.*

<sup>380</sup> Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 oraz 138 § 2 ustawy – Kpa.

<sup>381</sup> E-mail dyrektora DWB z 14.09.2022 r.

*Oprócz (...) profilu wykształcenia (przeważający techniczny) bardzo duże znaczenie ma doświadczenie pracownika w pracy w obszarze przepisów dot. wyrobów budowlanych. Jest to dosyć wąsko wyspecjalizowany obszar prawa materialnego, którego przepisy – aby zostały właściwie zastosowane – należy połączyć w logiczną całość ze zrozumieniem następujących po sobie i konsekwentnie wpływających na siebie procesów. Kontrole wyrobów budowlanych prowadzone są co do zasady u sprzedawców – nie uczestniczy w nich producent, który jednak jest następnie stroną postępowania administracyjnego i zazwyczaj adresatem kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu wyrobu niezgodnego. Próbkę wyrobów pobierane są w toku kontroli lub poza trybem kontroli a wyniki badań mogą stanowić dopiero powód wszczęcia kontroli – przepisy nie precyzują jednak jakiej kontroli, zatem wkraczamy tu w obszar wytycznych. Wnioskować o zbadanie próbki kontrolnej – która może mieć decydujący wpływ na wynik postępowania administracyjnego a tym samym karę pieniężną – może wyłącznie kontrolowany, którym często jest sprzedawca wyrobu, niezainteresowany obroną interesu producenta. Przy pobraniu próbki na budowie, wspomniana kontrola następcza jest często prowadzona przez inny organ wojewódzki niż ten który próbkę pobrał z uwagi na rozgraniczenie właściwości miejscowej organów. Te wszystkie elementy należy w postępowaniu administracyjnym zebrać w całość, często z uwzględnieniem ustaleń innych organów wojewódzkich i zastosować właściwą ocenę na podstawie przepisów materialno-prawnych. Kolejnym utrudnieniem w prowadzonych postępowaniach jest ocena spełnienia wymagań technicznych, wynikających z norm wyrobów i specyfikacji technicznych. Wspomnę również o kwestii miarkowania wysokości kary pieniężnej, na podstawie ogólnych przesłanek wskazanych w ustawie o wyrobach budowlanych. Poszczególne stany faktyczne są nieporównywalne, zatem ustalenie niezmiennego kryterium ustalania wysokości kary np. w kontekście uprzedniego naruszenia prawa przez producenta lub stopnia naruszenia przepisów ustawy jest rzeczą trudną, zazwyczaj kwestionowaną przez producentów w odwołaniach i niejednakowo traktowaną przez sądy w postępowaniach skargowych.*

Celem zwiększenia skuteczności orzeczeń WINB wydawanych na podstawie ustawy o wyrobach budowlanych<sup>382</sup>:

- GINB prowadzi corocznie warsztaty z zakresu wyrobów budowlanych, na których omawiane są również kwestie orzecznicze z zakresu wyrobów budowlanych, od 2017 r. dotyczą one głównie nakładania administracyjnych kar pieniężnych, a na warsztatach w 2019 r. przeprowadzone zostało szkolenie dotyczące udzielania pomocy de minimis,
- w przypadku spraw budzących wątpliwości, pracownicy komórki orzeczniczej DWB utrzymują bieżące bezpośrednie kontakty z pracownikami WINB,
- w związku z prowadzoną analizą akt spraw, zarówno podczas kontroli działania organów wojewódzkich, jak i w toku postępowań odwoławczych, w 2022 r. DWB rozpoczął cykl kontroli dotyczących nakładania przez WINB, w drodze postanowienia, opłaty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań. Na podstawie wyników tych kontroli zostaną wydane, w razie potrzeby, wytyczne w tej sprawie, zapewniające jednolitość działania organów wojewódzkich.

#### ***Analizowanie orzecznictwa i upowszechnianie wyników tych analiz.***

**99.** GUNB analizował przyczyny zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych wydanych przez organy *aab* i *nb* oraz organy właściwe w sprawach wyrobów budowlanych w toku instancji na etapie rozpatrywania każdej indywidualnej sprawy. Z wyjaśnień kontrolowanego wynika<sup>383</sup>, że cyt.: (...) *Najczęstsze przyczyny zaskarżenia rozstrzygnięć, to przekonanie o ich niezgodności z prawem, niechęć wykonania obowiązków, czy ogólne niezadowolenie ze sposobu załatwienia sprawy. Część środków zaskarżenia jest składanych ze świadomością ich niezasadności, w celu przedłużenia postępowania.*

**100.** GUNB analizował orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach dotyczących *nb*, *aab* i wyrobów budowlanych oraz podejmował działania w celu upowszechnienia wiedzy i wypracowania jednolitej linii orzeczniczej wśród organów terenowych.

Z wyjaśnień kontrolowanego<sup>384</sup> wynika, że uzasadnienia wyroków sądów administracyjnych były analizowane pod kątem wykładni przepisów dokonanej przez sąd. W przypadku zwrotu akt do organu niższego stopnia, w sprawach, w których rozstrzygnięcie GINB poddane było kontroli sądowej, kopia wyroku wraz z uzasadnieniem przesłana została organowi wojewódzkiemu. Wyroki sądów, które zawierały wykładnię nowych przepisów, wskazywały na nowe podejście do wykładni przepisów, czy też rozstrzygały problemy dotychczas nieporuszone w orzecznictwie, były przedstawiane na

<sup>382</sup> E-mail dyrektora DWB z 14.09.2022 r.

<sup>383</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.08.2022 r.

<sup>384</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.08.2022 r.

prezentacjach podczas cyklicznie organizowanych porad szkoleniowych z terenowymi organami *aab* i *nb*<sup>385</sup>. Podczas porad omawiane były również najczęściej pojawiające się nieprawidłowości w rozstrzygnięciach organów niższego stopnia.

**101.** Departamenty orzekające w sprawach *nb* i *aab* prowadziły statystyki, w których w podziale na województwa przedstawiona była liczba wydanych przez GINB decyzji i postanowień w poszczególnych trybach przewidzianych w *Kpa*.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 152-171, 209-226, 232-239, 256-258, 275-320, 589-603, Tom 2 str. 481-492, 481-486, 551-579, Tom 4 str. 102-141, 195-252, 619-620, 663-669, Tom 5 str. 1-362]

#### **4.2. Monitorowanie terminowości wydawania pozwoleń na budowę przez wojewódzkie organy administracji architektoniczno-budowlanej.**

GINB należycie realizował zadania w zakresie monitorowania terminowości wydawania pozwoleń na budowę przez wojewódzkie organy administracji architektoniczno-budowlanej, w oparciu o rejestr wniosków i decyzji o pozwolenie na budowę, o którym mowa w art. 82b ustawy – *Prawo budowlane*<sup>386</sup>.

Potwierdzono, że rejestr prowadzony był w sposób zapewniający zidentyfikowanie spraw, do których zastosowanie znajdował art. 35 ust. 6 ustawy – *Prawo budowlane*<sup>387</sup>. Dane zawarte w rejestrze były analizowane pod kątem prawidłowego i bieżącego ich wprowadzania oraz kontrolowania przez organy wojewódzkie wpisów dokonywanych przez organy pierwszej instancji, a wyniki tych analiz były komunikowane wojewodom. Prowadząc postępowania zażaleniowe GUNB analizował powody nieterminowego wydawania przez organy pierwszej instancji decyzji o pozwoleniu na budowę.

W ocenie kontroli, usprawnienia oraz dołożenia większej staranności w realizacji wymaga natomiast proces kontrolno-weryfikacyjny związany z uzupełnianiem dokumentacji i wyjaśnianiem przez wojewodów, czy w konkretnej sprawie doszło do przekroczenia terminu wydania pozwolenia na budowę, a zatem, czy zasadne jest wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia kary finansowej.

**102.** Narzędziem służącym do monitorowania terminowości wydawania pozwoleń na budowę była wyszukiwarka publiczna – *Rejestr wniosków, decyzji i zgłoszeń*, zamieszczona na stronie internetowej GUNB pod linkiem <https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/o-wyszukiwarce/>. Rejestr zawierał dane wprowadzone po 1 stycznia 2016 r.<sup>388</sup> dotyczące decyzji administracyjnych wydanych przez właściwy organ w pierwszej instancji i nie uwzględniał informacji o inwestycjach na terenach zamkniętych.

Uprzednio do nadzorowania przez organ wyższego stopnia terminowości wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę wykorzystywany był *Rejestr wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę*<sup>389</sup>. Nowelizacja ustawy – *Prawo budowlane*<sup>390</sup> przewidywała od 1 stycznia 2016 r. upublicznienie i rozbudowę RWD. Projekt funkcjonalny nowego systemu<sup>391</sup> zakładał, że będzie on gromadził dane dotyczące wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (jak dotychczas), a dodatkowo dotyczące zgłoszeń budowy, posiadał funkcjonalność tworzenia raportów oraz dodatkowe podsystemy, tj.: rejestr zgłoszeń budowy, podsystem publikacji danych oraz mechanizmy integracji systemu RWDZ z systemem Geoportal.

<sup>385</sup> Prezentacje z porad i spotkań roboczo-informacyjnych GINB zostały przekazane Zespołowi kontrolerów przy piśmie znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>386</sup> Zgodnie z art. 82b ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane*, organy *aab* ewidencjonują wnioski o pozwolenie na budowę i decyzje o pozwoleniu na budowę, a także przekazują do organu wyższego stopnia oraz GINB wprowadzone do nich dane. W przedmiotowym zakresie obowiązuje także rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń dotyczących budowy (...) (Dz.U.2021.1263).

<sup>387</sup> W przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę:

- 1) w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji albo
- 2) w zakresie realizacji inwestycji kolejowej, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji,
- 3) w zakresie realizacji inwestycji zlokalizowanych na terenach zamkniętych (...), w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji

– organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

<sup>388</sup> Wyszukiwarka została przygotowana w ramach projektu: *Powszechny dostęp do rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz utworzenie internetowego serwisu informacyjnego GUNB*, realizowanego w ramach PO POWER, Działanie 2.19 *Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego*, w okresie 24.04.2015-31.12.2016.

<sup>389</sup> Dalej: RWD.

<sup>390</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.443).

<sup>391</sup> Projekt funkcjonalny RWDZ z 14.08.2015 r.

**103.** Konstrukcja i funkcjonalność RWDZ umożliwiają sprawną i szybką kontrolę terminowości działań podejmowanych przez organy w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. Program automatycznie oblicza czas postępowania, odliczając wszelkie okoliczności, których nie wlicza się do terminu 65 dni, o którym mowa w art. 35 ust. 6 ustawy – *Prawo budowlane*, i sygnalizuje jego przekroczenie. W przypadku, kiedy system sygnalizuje nieterminowe załatwienie sprawy, Zespół Orzecznictwa, Analiz i Organizacji DSW podejmuje czynności wyjaśniające, które – w zależności od dokonanych ustaleń – prowadzą do korekty danych, bądź do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. W okresie objętym kontrolą system zasygnalizował prawdopodobne przekroczenie terminu w 105 sprawach. Przypadki te zostały przeanalizowane, a otrzymane akta oraz wyjaśnienia pozwoliły na dokonanie dodatkowych uzupełnień i korekt danych w systemie i w efekcie pozostało pięć spraw widniejących w RWDZ jako przeterminowane. W trzech sprawach w GUNB w dniu 1 sierpnia 2022 r. zostały wszczęte postępowania w sprawie nałożenia kary. Natomiast akta dwóch spraw zostały zwrócone celem ich uporządkowania i ponownego przesłania do Urzędu<sup>392</sup>.

**104.** Z wyjaśnień dyrektora DSW<sup>393</sup> wynika, że dane zawarte w RWDZ były również analizowane pod kątem prawidłowego i bieżącego ich wprowadzania, czy też kontrolowania przez organy wojewódzkie wpisów w RWDZ dokonywanych przez organy I instancji w skali całego kraju. Zebrane w ten sposób informacje dały podstawę do wystąpienia w dniu 13.01.2020 r. do 16 urzędów wojewódzkich z wnioskami z dokonanej analizy funkcjonowania RWDZ. W treści wystąpienia wskazano na konieczność wprowadzania danych w RWDZ na bieżąco, jak również przekazano poszczególnym Wydziałom Infrastruktury w urzędach wojewódzkich informacje zebrane w wyniku tej analizy w odniesieniu do każdego z nich.

**105.** W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2022 r. GINB nie nakładał na wojewodów kar z tytułu nieterminowego wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>394</sup>. Działania podejmowane w DSW zmierzające do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących terminowego wydawania pozwoleń na budowę podejmowane były z opóźnieniem.

Z wygenerowanego w trakcie kontroli raportu z RWDZ (według stanu za okres 1.01.2020-31.05.2022) wynika, że spośród 4 881 pozwoleń na budowę wydanych przez wojewodów w ww. okresie, w 11 przypadkach decyzje wydane zostały z przekroczeniem terminu: sześć przez wojewodę mazowieckiego, cztery przez wojewodę pomorskiego oraz jedna przez wojewodę zachodniopomorskiego.

Dyrektor generalny GUNB wyjaśnił<sup>395</sup>, że cyt.: (...) w okresie objętym kontrolą nie było podstaw do nałożenia kary – brak potwierdzonych przeterminowań spraw na podstawie akt postępowań administracyjnych organów wojewódzkich. Dane do RWDZ wprowadzane są przez terenowe organy administracji architektoniczno-budowlanej. Dokonując analizy tych danych na przestrzeni lat zauważono, że zdarzają się sytuacje, gdzie organy same weryfikują termin załatwienia sprawy, która po wpisaniu do RWDZ pojawia się jako przeterminowana. W takiej sytuacji organy uzupełniają dane o informacje, które z różnych przyczyn nie zostały wprowadzone do RWDZ (są to dane, które organy mogą jeszcze same wprowadzić) bądź zwracają się do GUNB o korekty błędnie wprowadzonych danych. (...) z uwagi na okres pandemii organy weryfikowały te dane w miarę możliwości kadrowych. Niemniej jednak z uwagi na wykazane w RWDZ przeterminowania załatwiania spraw, pismem z 29 grudnia 2021 r. wystąpiono do 12 organów wojewódzkich o wyjaśnienia. (...) dokonano uzupełnienia oraz korekty danych w RWDZ zgodnie z pismami organów. Ponowna analiza RWDZ (...) dała podstawę do zwrócenia się do dwóch organów: Mazowiecki UW (4 sprawy) oraz Pomorski UW (2 sprawy) o akta postępowań administracyjnych oraz uzupełnienie wyjaśnień. Dodatkowo w systemie pojawiły się nowe przeterminowane sprawy: 1 w Zachodniopomorskim UW, 2 w Mazowieckim UW oraz 2 w Pomorskim UW. W związku z powyższym zwrócono się również o wyjaśnienie tych nowych spraw – łącznie 11 spraw. Otrzymane 6, 8 i 15 lipca 2022 r. akta postępowań administracyjnych organów wojewódzkich oraz wyjaśnienia pozwoliły na dokonanie dodatkowych uzupełnień i korekt danych w systemie i w efekcie pozostało 5 spraw widniejących w RWDZ jako przeterminowane. W 3 sprawach Pomorskiego UW przekroczone 65-dniowy termin załatwiania<sup>396</sup> – w GUNB zostaną wszczęte z urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary. Natomiast akta 2 spraw przekazanych przez Mazowieckiego UW są niespięte i nieopisane – z dokumentów tych wynika, że sprawy te mogą być również załatwione po terminie, (...) GUNB zwróci akta celem ich uporządkowania i ponownego przesłania do GUNB. W takiej sytuacji istnieje bowiem „ryzyko”, że po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania może okazać się,

<sup>392</sup> Wyjaśnienia dyrektora DSW, e-mail z 12.08.2022 r.

<sup>393</sup> Wyjaśnienia dyrektora DSW, e-mail z 12.08.2022 r.

<sup>394</sup> Pismo znak; BOR.0910.1.2022 z 10.06.2022 r.

<sup>395</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r. oraz z 12.08.2022 r.

<sup>396</sup> Decyzja nr 43/2020/MG z 5.03.2020 r. dla wniosku znak; WI-II-7840.1.342.2017.OA, przekroczenie terminu o 3 dni, decyzja nr 29/2021/ES z 2.03.2021 r. dla wniosku znak; WI-II-7840.1.173.2021.MKP, przekroczenie terminu o 7 dni, decyzja nr 27/2022/AŻ z 10.03.2022 r. dla wniosku znak; WI-II-7840.1.177.2021. AŻ, przekroczenie terminu o 3 dni.

że faktycznie GUNB nie dysponuje kompletem akt sprawy. Opisane przez organ akta (metryczka sprawy) dają „gwarancje” ich kompletności.

Ustalono, że wobec pozwoleń na budowę wojewody pomorskiego wydanych 5 marca 2020 r., 2 marca 2021 r. oraz 10 marca 2022 r. postępowania w sprawie ustalenia kary za nieterminowe wydanie decyzji zostały wszczęte w dniu 1 sierpnia 2022 r., tj. odpowiednio po 30, 17 i 5 miesiącach od wydania pozwolenia na budowę. Natomiast wobec pozwoleń na budowę wojewody mazowieckiego wydanych 3 lutego 2021 r. i 31 grudnia 2020 r. kwestia zasadności wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia kary finansowej do 1 sierpnia 2022 r. nie została rozstrzygnięta, pomimo że od wydania pozwoleń na budowę upłynęło odpowiednio 19 i 20 miesięcy.

**106.** Prowadzona w DSW działalność orzecznicza GINB, polegająca na rozpatrywaniu zażaleń na postanowienia wojewodów w przedmiocie kary za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę pozwalała na wyeliminowanie wadliwych rozstrzygnięć wojewodów w tym zakresie. Skala zażaleń wnoszonych na postanowienia wojewodów nie była znacząca.

W okresie 1.01.2020-31.05.2022 do GUNB wpłynęło 48 zażaleń organów powiatowych na postanowienia wojewodów w przedmiocie kary za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę: w 2020 r. wpłynęło 10 zażaleń – wydano 10 postanowień, w 2021 r. wpłynęło 13 zażaleń – wydano 13 postanowień, w 2022 r. do 31 maja wpłynęło 25 zażaleń – wydano 15 postanowień<sup>397</sup>.

W poszczególnych latach sprawy dotyczyły następujących wojewodów<sup>398</sup>:

- w 2020 r. – dolnośląski (5 spraw), łódzki (2 sprawy), warmińsko-mazurski (2 sprawy), lubelski (1 sprawa),
- w 2021 r. – dolnośląski (6 spraw), pomorski (4 sprawy), kujawsko-pomorski (2 sprawy), wielkopolski (1 sprawa),
- w 2022 r. – świętokrzyski (14 spraw), pomorski (9 spraw), dolnośląski (2 sprawy).

Rozpatrując zażalenia organów powiatowych na postanowienia wojewodów, GINB: w 2020 r. – uchylił 3 postanowienia, utrzymał 6 postanowień, w 1 przypadku stwierdził uchybienie terminu, w 2021 r. – uchylił 10 postanowień, utrzymał 3 postanowienia, w 2022 r. – uchylił 13 postanowień, utrzymał 11 postanowień, w 1 przypadku stwierdził uchybienie terminu.

Dyrektor DSW poinformowała<sup>399</sup>, że cyt.: (...) *Przyczynami (...) uchyień rozstrzygnięć wojewodów w ww. przedmiocie były błędne obliczenia dokonywane przez te organy co do czasu trwania postępowania. Najczęstszym uchybieniem było nieodliczanie od długości trwania postępowania m. in. dni wolnych od pracy (sobót, niedziel, świąt ustawowych), w trakcie których wypadał koniec 65 – dniowego terminu wskazanego w ustawie – Prawo budowlane oraz liczenie terminu od daty wysłania rozstrzygnięcia a nie jego podpisania. DSW, poza oceną dokonywaną w ramach konkretnych postępowań zażaleniowych, nie dokonywał w tym zakresie dodatkowych analiz. Analizą konkretnego przypadku jest wydane przez GINB postanowienie, które w treści uzasadnienia zawiera szczegółowe motywy zajętego przez organ centralny stanowiska. W każdym rozstrzygnięciu GUNB znajduje się ocena danego rozstrzygnięcia wojewody, w skład której wchodzi uzasadnienie faktyczne i prawne, w tym również szczegółowy sposób obliczania terminów i kar. Postanowienie takie przekazywane jest organowi wojewódzkiemu, który przy rozpatrywaniu podobnej sprawy ma możliwość wzięcia pod uwagę i zastosowania ustalonego stanowiska w przedmiocie obliczania terminów i kar. Brak jest tym samym (...) uzasadnienia do dokonywania dodatkowej analizy takich przypadków poza działalnością orzeczniczą. Analiza powielalaby argumentację przedstawioną przez GUNB w postępowaniach zażaleniowych. Przekazywanie zaś wskazówek organom wojewódzkim w zakresie prowadzonych przez nie postępowań mogłoby być natomiast uznane za pozainstancyjną kontrolę organów wojewódzkich i naruszenie ich samodzielności orzeczniczej. Brak jest w ocenie DSW uzasadnienia dla podejmowania takich działań.*

**107.** Nadzór DSW w obszarze RWDZ realizowany był również poprzez podejmowanie dodatkowych inicjatyw tj.: coroczne przekazywanie do DIK – do wykorzystania w przeprowadzanych kontrolach - *Zestawienia dotyczącego stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów*<sup>400</sup>, czy omawianie w trakcie narad szkoleniowych, organizowanych dla pracowników organów wojewódzkich kwestii techniczno-merytorycznych związanych z prowadzeniem RWDZ<sup>401</sup>.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 152-162, 196-200, 227-231, 240-245, Tom 2 str. 574-579, Tom 4 str. 119-121, 139-141, 188-194, 340-432, 607-618, 641-648]

<sup>397</sup> Zespół kontrolerów otrzymał do wglądu papierowe zestawienie – Spis spraw, potwierdzający dane za trzy lata (wydruk z EZD z 15.06.2022 r.).

<sup>398</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r.

<sup>399</sup> Wyjaśnienia dyrektora DSW, e-mail z 12.08.2022 r.

<sup>400</sup> W odniesieniu do kontrolowanego okresu – 23.10.2020 r. i 18.10.2021 r.

<sup>401</sup> Wyjaśnienia dyrektora DSW, e-mail z 12.08.2022 r.

### 4.3. Załatwianie skarg i wniosków.

W GUNB funkcjonowały odpowiednie narzędzia – Rejestr skarg i wniosków – umożliwiające skuteczne monitorowanie terminowości załatwiania oraz sporządzanie cyklicznych analiz skarg wpływających do organu.

GINB w przypadku zasadnych skarg na legalność i rzetelność działań bądź beczynność organów nadzoru budowlanego, czy administracji architektoniczno-budowlanej podejmował działania dyscyplinujące wobec organów, których one dotyczyły. Sporządzane w GUNB analizy skarg i wniosków były omawiane w trakcie ogólnopolskich porad szkoleniowych dla pracowników jednostek wojewódzkich, jednak nie formułowano w ich następstwie pisemnych zaleceń, czy wytycznych dla organów *nb* i *aab* niższego szczebla. GINB dokonał w 2021 r. oceny skarg i wniosków składanych do wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w latach 2019-2020, której wyniki zostały przekazane do tych jednostek wraz z dyspozycjami podjęcia działań w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości, czy uchybienia.

Powyższe działania nie przyczyniły się jednak do zmniejszenia liczby skarg na organy niższego szczebla uznawanych za zasadne.

**108.** Zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 2 zarządzenia nr 4 Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego<sup>402</sup> funkcjonował elektroniczny Rejestr skarg i wniosków. Przedmiotowy rejestr był prowadzony poprawnie, zawierał wszystkie elementy określone w ww. zarządzeniu, a dane w nim zawarte były wykorzystywane przede wszystkim w celu weryfikacji terminowości załatwiania skarg, w tym monitorowania przez pracowników DSW terminowości załatwiania skarg i wniosków przekazanych według właściwości do organów terenowych, a także do sporządzania półrocznych i rocznych analiz skarg i wniosków rozpatrywanych w Urzędzie.

**109.** Na podstawie przeglądu rejestru kontrola stwierdziła, że jedynie 6<sup>403</sup> na około 3,5 tys. skarg złożonych w okresie od 1.01.2020 r. do 30.06.2022 r. załatwiono po terminie wynikającym z przepisów ustawy – *Kpa*, co wskazuje na terminowe rozpatrywanie skarg. Terminowo sporządzane były również analizy skarg i wniosków.

**110.** W okresie objętym kontrolą zdecydowanie więcej skarg składanych było na organy nadzoru budowlanego niż organy administracji architektoniczno-budowlanej, przy czym w 2021 r. liczba skarg na organy *nb* wzrosła w porównaniu do 2020 r. (z 657 do 717 skarg) natomiast liczba skarg na organy *aab* zmalała z 67 w 2020 r. do 35 w 2021 r. Jednocześnie zauważyć należy zwiększenie liczby skarg na organy *nb* uznanych za zasadne, których w 2020 r. odnotowano 62, a w 2021 r. – 99, co może świadczyć o niewystarczającej staranności i sprawności w działaniu tych organów.

Z Informacji przekazanych przez DSW<sup>404</sup> wynika, że w 2020 r. zaewidencjonowano 657 skarg dotyczących działalności lub beczynności organów *nb*, z czego 62 (9%) uznano za zasadne oraz 67 skarg dotyczących działalności lub beczynności organów *aab*, z czego 6 (9%) uznano za zasadne:

- spośród skarg na organy *nb* najwięcej skarg dotyczyło Małopolskiego WINB (58 skarg, z których 12 (21%) uznano za zasadne), Świętokrzyskiego WINB (33 skargi, z których pięć (15%) uznano za zasadne), Pomorskiego WINB (30 skarg, z których 5 (17%) uznano za zasadne) oraz Łódzkiego WINB (26 skarg, z których 4 (15%) uznano za zasadne);
- spośród skarg na organy *aab* skargi zasadne dotyczyły wojewodów: zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, śląskiego, małopolskiego oraz mazowieckiego.

W 2021 r. zaewidencjonowano 717 skarg dotyczących organów *nb*, z czego 99 (14%) uznano za zasadne oraz 35 skarg dotyczących organów *aab*, z czego 5 (16%) uznano za zasadne:

- spośród skarg na organy *nb* najwięcej skarg dotyczyło Małopolskiego WINB (57 skarg, z których 18 (32%) uznano za zasadne), Śląskiego WINB (41 skarg, z których 7 (17%) uznano za zasadne) oraz Pomorskiego WINB (27 skarg, z których 4 (15%) uznano za zasadne);
- spośród skarg na organy *aab* najwięcej skarg zasadnych (3 skargi) dotyczyło wojewody dolnośląskiego.

W 2022 r. (według stanu na 31 maja 2022 r.) zaewidencjonowano 245 skarg dotyczących organów *nb*, z czego 34 (14%) uznano za zasadne oraz 21 skarg dotyczących organów *aab*, z czego 4 (19%) uznano za zasadne:

- spośród skarg na organy *nb* najwięcej skarg dotyczyło Śląskiego WINB (10 skarg, z których 3 (30%) uznano za zasadne) oraz Pomorskiego i Lubelskiego WINB (po 5 skarg, z których po 1 (20%) uznano za zasadną),
- spośród skarg na organy *aab* najwięcej skarg zasadnych (2 skargi) dotyczyły wojewody dolnośląskiego.

<sup>402</sup> Zmienione zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego GUNB z 24.05.2019 r.

<sup>403</sup> W 2020 r. 4 skargi: DSW.051.707.2020, DSW.051.707.2020, DSW.051.687.2020, DSW.051.699.2020; w 2021 r. 2 skargi: DSW.052.180.2021, DSW.052.403.2021; w I półroczu 2022 r. zero skarg.

<sup>404</sup> E-mail zastępcy dyrektora DSW z 26.08.2022 r.

**111.** W przypadku stwierdzenia zasadności skargi dotyczącej działania terenowych organów *nb* bądź *aab*, GINB, jak wynika z przekazanych wyjaśnień<sup>405</sup> i dokumentów, zwracał się do odpowiednich organów o podjęcie działań oraz kierował do nich pisma dyscyplinujące.

**112.** Informacje na temat najpoważniejszych naruszeń prawa w działalności terenowych organów administracji budowlanej, stwierdzonych w aktach postępowań skargowych prowadzonych w GUNB wraz ze wskazaniem organów, których te sprawy najczęściej dotyczyły, były w 2020 r. i 2021 r. przekazywane przez DSW do DIK w celu wykorzystania ich w planowaniu i realizacji działalności kontrolnej.

**113.** W 2021 r. i 2022 r. w trakcie ogólnopolskich porad szkoleniowych organizowanych dla pracowników organów wojewódzkich przedstawiono analizę skarg i wniosków wpływających do GUNB wraz z omówieniem popełnianych nieprawidłowości w postępowaniu skargowym.

**114.** W 2021 r. w GUNB dokonano oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego w latach 2019-2020, a jej wyniki przekazano wszystkim wojewódzkim organom nadzoru budowlanego<sup>406</sup>. Celem opracowania było zidentyfikowanie obszarów, w których pojawiały się ewentualne problemy i nieprawidłowości. Z przedmiotowej oceny m.in. wynikało, że najczęstszymi przyczynami wnoszenia skarg i wniosków do WINB były:

- przewlekłe prowadzone postępowania administracyjne lub egzekucyjne przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego lub ich bezczynność, które wynikają z problemów kadrowych i finansowych PINB-ów lub niewłaściwego działania pracowników (brak wnikliwości, rzetelności i sprawności w działaniu, nieznanostwo bądź niewłaściwa interpretacja przepisów);
- niezadowolenie skarżących z działań oraz rozstrzygnięć podejmowanych przez PINB w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych i skargowych, wynikające zarówno z subiektywnego przekonania skarżących, jak i z niewłaściwego działania pracowników inspektoratów;
- nieznanostwo przepisów *Prawa budowlanego*, procedury administracyjnej oraz prawa cywilnego przez skarżących lub ich subiektywne interpretacje;
- uregulowania prawne odbiegające od oczekiwań obywateli;
- konflikty międzysąsiedzkie i rodzinne, spory między współwłaścicielami nieruchomości.

Jak wynika z opracowań przekazanych przez organy wojewódzkie, najczęściej podejmowane przez organy, w wyniku analizy rozpatrywanych skarg i wniosków, działania w celu polepszenia działalności jednostek nadzorowanych polegały na:

- kierowaniu do organów powiatowych pism dyscyplinujących, w których wskazywano stwierdzone nieprawidłowości;
- prowadzeniu w PINB-ach kontroli doraźnych i zaplanowanych;
- organizacji szkoleń tematycznych, podczas których omawiane były powtarzające się problemowo skargi, popełnione błędy, uchybienia i zaniedbania w działaniu PINB oraz wypracowywano jednolite stanowisko orzecznicze ze szczególnym zwróceniem uwagi na konieczność przestrzegania linii orzeczniczej prezentowanej na stronie internetowej GUNB;
- bieżącej współpracy z organami powiatowymi w zakresie m.in. wyjaśnień przepisów prawa oraz analizy linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

Ponadto, dokonując oceny organów nadzoru budowlanego w kontekście skarg na PINB, uznanych przez WINB za zasadne stwierdzono, że procentowy udział skarg zasadnych w okresie 2019-2020 utrzymywał się na takim samym poziomie jak w okresie 2017-2018 i wynosił 22,3%. Natomiast w przypadku czterech inspektoratów wojewódzkich uwidoczniła się potrzeba wzmocnienia nadzoru nad terminowością załatwiania skarg.

**115.** Do kontroli nie przedłożono dokumentacji, która potwierdzałaby sporządzanie przekrojowych analiz dotyczących problematyki merytorycznej zasadnych skarg składanych do GUNB w celu zdiagnozowania obszarów działalności organów niższego szczebla wymagających wzmocnienia i wydania w ich następstwie zaleceń/wytucznych dla usprawnienia ich działania. Kontrolowany wyjaśnił<sup>407</sup>, że cyt.: (...) *W ramach postępowania skargowego nie dokonuje się kontroli działań orzeczniczych organów niższego stopnia. (...) Przepisy o skargach nie stwarzają podstawy do wydania aktu mającego moc wywołania bezpośrednich skutków prawnych w sferze materialnoprawnej. W konsekwencji w ramach procedury skargowej nie ma podstaw do weryfikacji rozstrzygnięć (decyzji, postanowień), wydawanych przez*

<sup>405</sup> E-mail dyrektora DSW z 24.06.2022.

<sup>406</sup> Za pismem znak: DSW.053.1.2021.BRZ z 21.07.2021 r.

<sup>407</sup> E-mail zastępcy dyrektora DSW z 26.08.2022 r.

organy administracji. Mając na uwadze powyższe, w ramach postępowania skargowego w GUNB dokonywana jest ocena sposobu działania nadzorowanego organu, sprowadzająca się do ustalenia prawidłowości, czy terminowości jego działania w zakresie objętym przedmiotem skargi, ale nie merytoryczna ocena jego działań. Kontrola nie kwestionuje powyższego, jednak zwraca uwagę, że skoro w ramach postępowania skargowego weryfikowana jest poprawność działania organu niższego szczebla, to dla usprawnienia działania organów *nb* i *aab* korzystne byłoby analizowanie zagadnień, których dotyczyły skargi zasadne i w oparciu o ich wyniki przekazywanie wszystkim organom niższego szczebla informacji o zagadnieniach, na które powinny zwrócić szczególną uwagę, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku opracowywanej przez GUNB oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 152-162, 167-171, 196-200, Tom 2 str. 574-585,  
Tom 4 str. 1-101, 253-339, 649-662]

#### **Obszar V. Pozostałe działania nadzorcze.**

GINB należycie wypełniał swoje obowiązki określone w art. 14 ust. 1 ustawy *o wyrobach budowlanych*, tj. zatwierdzał wojewódzkie roczne plany kontroli oraz gromadził informacje i na tej podstawie sporządzał analizy/sprawozdania dotyczące wyników kontroli stosowania wyrobów budowlanych, które były wykorzystywane do zwiększenia efektywności działalności kontrolnej Urzędu. Korzystając ze swoich uprawnień przekazywał wytyczne np. dotyczące zasad konstruowania rocznego wojewódzkiego planu kontroli wyrobów budowlanych, natomiast celem zapewnienia jednolitości postępowań w sprawach wyrobów budowlanych, w ramach kontaktów roboczych rozstrzygał wątpliwości, które jednak miały charakter incydentalny. Jeśli w ocenie GINB było to zasadne, występował do właściwych organów stopnia wojewódzkiego o przeprowadzenie kontroli w nadzorowanych przez nie organach szczebla powiatowego bądź u producentów, sprzedawców i importerów wyrobów budowlanych.

GINB, realizując obowiązek wynikający z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy *o wyrobach budowlanych*, prowadził Wykaz Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych. Dane w nim gromadzone były zgodne z wymaganiami określonymi w art. 15 ust. 1 ww. ustawy. Jednak wbrew obowiązującym regulacjom prawnym, wpisy do Wykazu nie były dokonywane niezwłocznie po otrzymaniu informacji z WINB. Główny Inspektor nie monitorował terminowości przekazywania przez WINB danych będących podstawą wpisu lub wykreślenia z Wykazu z tym, że zdarzenia podlegające obowiązkowi ewidencji w Wykazie miały charakter jednostkowy. Z początkiem 2022 r. wdrożono nowy system informatyczny e-SNRWB, który umożliwia automatyczne sprawdzenie terminowości przekazywania informacji o zakwestionowanych wyrobach budowlanych przez WINB przy czym według stanu na 15 czerwca 2022 r. nie było potrzeby wprowadzania do niego danych o zakwestionowanych wyrobach budowlanych.

GINB zorganizował proces uzyskiwania od terenowych organów nadzoru budowlanego danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych<sup>408</sup> znajdujących się na terenie ich działania poprzez zobowiązanie organów do sporządzania corocznej sprawozdawczości. Nie miał on jednak możliwości prawnych oraz narzędzi do weryfikacji wiarygodności i kompletności przekazywanych danych. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić działania podjęte w kierunku wdrożenia systemu cyfrowej książki obiektu budowlanego (c-KOB), którego budowa została zainicjowana w GUNB w 2020 r. a funkcjonalności pozwolą na weryfikację danych o obiektach.

GUNB aktywnie uczestniczył w propagowaniu wśród terenowych organów *aab* i *nb* bieżącej wiedzy oraz informował o aktualnych problemach i wyzwaniach związanych z funkcjonowaniem tych organów.

Pozytywnie należy ocenić podjętą inicjatywę utworzenia i zapewnienia działania Zespołu doradczego Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którego misją było zapewnienie fachowego i specjalistycznego doradztwa w obszarach takich jak: orzecznictwo administracyjne oraz działalność kontrolna administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego, usprawnienia w obszarze budownictwa, czy współpraca pomiędzy organami *aab* i *nb* a sektorem prywatnym.

GINB analizował i oceniał funkcjonowanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz identyfikował bariery w funkcjonowaniu ww. organów – w ramach przysługujących mu uprawnień nadzorczych. Pozytywnie należy ocenić podejmowane w jednostce inicjatywy zmierzające do modernizacji infrastruktury technicznej i zdigitalizowania działań terenowych organów *nb* i *aab*, a także doinwestowania organów *nb* szczebla wojewódzkiego i powiatowego.

Pomimo że brak było podstaw prawnych do ingerencji w organizację i politykę kadrową wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, GINB starał się przeciwdziałać zidentyfikowanym problemom w organach niższego

<sup>408</sup> Obiekty budowlane o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m<sup>2</sup> oraz inne obiekty o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m<sup>2</sup>.



szczebla. Wprawdzie ani GINB ani minister nadzorujący nie dysponowali bezpośrednio możliwościami zwiększenia budżetu wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, to jednak GINB wykazywał dużą aktywność w podejmowaniu działań na rzecz doinwestowania terenowych organów *nb*. Niemniej należy zauważyć, że inicjatywy GINB choć skuteczne, nie były wystarczające co potwierdzają m.in. kolejne pisma organów terenowych opisujące alarmująco trudną sytuację nadzoru budowlanego oraz wskazujące na zagrożenie dotyczące prawidłowego wykonywania ustawowych czynności<sup>409</sup>, czy wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Jako przełomowe w kontekście zapewnienia sprawnego funkcjonowania nadzoru budowlanego w ramach administracji zespolonej należy ocenić podjęte przez GINB działania legislacyjne w kierunku zmiany zasad finansowania urzędów obsługujących wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (przeniesienie środków realizowanych przez poszczególnych wojewodów w części 85/00 - *Województwa* do części 18 - *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*).

W ocenie kontroli, w kolejnym kroku diagnozą należałoby również objąć kondycję finansową i kadrową terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla wojewódzkiego, finansowanych podobnie jak terenowe organy nadzoru budowlanego, z budżetu wojewodów.

### **5.1. Wybrane działania nadzorcze GINB wynikające z ustawy o wyrobach budowlanych.**

**116.** Działając w trybie art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy o wyrobach budowlanych GINB przekazał WINB wytyczne na rok 2020<sup>410</sup> i 2021<sup>411</sup> dotyczące zasad konstruowania rocznego wojewódzkiego planu kontroli wyrobów budowlanych w celu przyjmowania tych samych zasad do tworzenia planów dla różnych województw. GINB nie przekazał wytycznych na rok 2022.

Kontrolowany wyjaśnił<sup>412</sup>, że w związku ze zgłaszanymi przez WINB, zwłaszcza w okresie stanu pandemii COVID-19, problemami z realizacją zatwierdzonego planu kontroli, GINB podjął próbę zmiany sposobu konstruowania planu, który dotychczas opierał się, m.in. na ustalonym wskaźniku liczby kontroli na etat. W ramach prac dotyczących sporządzania zbiorczego planu kontroli na rok 2022 zrezygnowano z wytycznych wskaźnikowych, natomiast wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego zostali poproszeni o przedstawienie własnych propozycji planu kontroli wyrobów budowlanych oraz zasad i kryteriów w oparciu, o które przedmiotowe plany były konstruowane. Jako że żaden z organów wojewódzkich nie zaproponował odmiennego niż dotychczas sposobu tworzenia planu zbiorczego, który w sposób jednolity można było zastosować dla wszystkich organów wojewódzkich, zbiorczy plan kontroli wyrobów budowlanych na rok 2022 sporządzono ponownie na podstawie jednakowych wskaźników dla wszystkich WINB, według nominalnego stanu etatowego komórek realizujących zadania wynikające z ustawy o wyrobach budowlanych.

**117.** Na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy GINB zatwierdzał wojewódzkie roczne plany kontroli i ich zmiany<sup>413</sup>. Ponadto przekazywał do WINB zbiorcze plany kontroli wyrobów budowlanych zawierające, poza danymi liczbowymi, informacje o grupach wyrobów, które powinny być kontrolowane w pierwszej kolejności oraz co należy uwzględnić przy typowaniu wyrobów budowlanych i podmiotów do kontroli.

**118.** W okresie objętym kontrolą GINB nie korzystał z przysługującego mu na mocy art. 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o wyrobach budowlanych uprawnienia wezwania wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego do udziału w prowadzonej kontroli, bądź do wprowadzenia do wojewódzkiego rocznego planu kontroli określonych zadań. Natomiast, na podstawie art. 14 ust. 3 pkt 2 ustawy, wystosował do organów wojewódzkich 10 wezwań do przeprowadzenia kontroli doraźnych<sup>414</sup>. Wezwania dotyczyły kontroli następujących wyrobów budowlanych: okna PCV, zawory kulowe, kompozytowe słupy oświetleniowe, bariery ochronne, drewno klejone warstwowe, kable stosowane do wyrobów budowlanych, elementy nośne, beton towarowy. W przypadku 6 kontroli, wezwania do ich przeprowadzenia miały wpływ na bezpieczeństwo, natomiast w 4 przypadkach kontrole zlecono na skutek informacji przekazanych przez zagraniczne organy nadzoru rynku (okna PCV oraz kable do stosowania w pracach budowlanych).

**119.** Główny Inspektor współpracował z wojewódzkimi inspektorami nadzoru budowlanego w zakresie rozpatrywania informacji o nieprawidłowościach dotyczących wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu. W 2020 r. wpłynęły 32 takie informacje, w 2021 r. – 40, natomiast w 2022 roku (do 31 maja) – 16.

Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej<sup>415</sup> źródło informacji stanowili w przeważającej mierze konsumenci stosujący wyroby budowlane, stowarzyszenia producentów wyrobów oraz sami producenci wyrobów budowlanych,

<sup>409</sup> Pismo znak; BOR.070.50.2022 z 16.08.2022 r.

<sup>410</sup> Pismo znak; DWB.412.8.2019 z 31.10.2019 r.

<sup>411</sup> Pismo znak; DWB.412.8.2020 z 6.11.2020 r.

<sup>412</sup> Pismo znak; BOR.0910.1.2022 z 25.08.2022 r.

<sup>413</sup> Pisma znak; DWB.412.9.2019 z 20.01.2020 r., DWB.412.9.2020 z 19.02.2021 r., DWB.412.9.2021 z 13.01.2022 r.

<sup>414</sup> Po jednym wezwaniu skierowano do WINB pomorskiego, łódzkiego, dolnośląskiego, podkarpackiego, małopolskiego oraz podlaskiego, a po dwa wezwania skierowano do WINB warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego.

<sup>415</sup> Pismo znak; BOR.0910.1.2022 z 25.08.2022 r.

których zgłoszenia dotyczyły ich konkurentów rynkowych, a każde zgłoszenie było analizowane oddzielnie, m.in. w zakresie oceny, czy dotyczy wyrobu budowlanego, zasadności podnoszonych zarzutów, konieczności niezwłocznego działania lub zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów i użytkowników. W zależności od oceny, zgłoszenia były przekazywane, do wykorzystania służbowego, do właściwych miejscowo (co do zasady według siedziby producenta wyrobu) WINB lub do wszystkich WINB lub jako wezwania do przeprowadzenia kontroli doraźnych wyrobów budowlanych.

**120.** W okresie objętym kontrolą GINB nie wydawał wytycznych, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 5 ustawy *o wyrobach budowlanych*, dotyczących jednolitości postępowań administracyjnych, z tego względu, że nie zidentyfikował potrzeby wydawania wytycznych w tym zakresie<sup>416</sup>. Nieliczne wątpliwości interpretacyjne zgłaszane przez WINB w zakresie orzecznictwa dotyczącego wyrobów budowlanych były wyjaśniane na bieżąco w ramach roboczych kontaktów pracowników WINB i GUNB oraz dodatkowo w ramach prowadzonych corocznie warsztatów dotyczących wyrobów budowlanych. Ponadto, GINB jako organ II instancji poddawał ocenie sposób prowadzenia przez organy wojewódzkie postępowań administracyjnych, co miało swoje odzwierciedlenie w wydawanych orzeczeniach.

**121.** GINB zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy *o wyrobach budowlanych* gromadził informacje o wynikach zleconych badań próbek, przeprowadzonych kontrolach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym, wydanych postanowieniach, decyzjach i opiniach<sup>417</sup>.

DWB dokonywał analiz przekazywanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego informacji o wynikach badań próbek wyrobów budowlanych przed publikacją informacji na stronie internetowej GUNB. W wyniku prowadzonych analiz GINB każdorazowo decydował o skierowaniu informacji o wyniku badania do publikacji bądź wystąpieniu do WINB o korektę przekazanej informacji lub wyjaśnienie. Otrzymywane z WINB informacje były weryfikowane pod kątem kompletności informacji do publikacji oraz formalnej poprawności sprawozdania.

DWB analizował wojewódzkie roczne plany kontroli w celu przedłożenia do zatwierdzenia przez GINB zbiorczego planu kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu na rok 2020, 2021 oraz 2022 – co było udokumentowane notatką służbową<sup>418</sup>.

**122.** Za lata 2019-2021 DWB opracował zbiorcze sprawozdania z kontroli wprowadzonych do obrotu wyrobów budowlanych, przeprowadzonych przez organy nadzoru budowlanego. Sprawozdania zawierały m.in. informacje o planach kontroli i ich realizacji, zakresie przeprowadzonych kontroli planowych i doraźnych, danych kontrolowanych próbek wyrobów budowlanych, pokontrolnych działaniach organów oraz administracyjnych karach pieniężnych.

## **5.2. Prowadzenie Krajowego Wykazu Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych.**

**123.** W okresie objętym kontrolą do KWZWB zostało wpisanych 5 wyrobów budowlanych<sup>419</sup> a 3 wyroby zostały z niego usunięte<sup>420</sup>.

Niewielka liczba wpisów w Wykazie wynika, m.in. z faktu, że większość z wyrobów budowlanych znajdujących się na rynku to wyroby wprowadzone w systemie europejskim, tj. objęte obowiązkiem oznakowania CE, których nie dotyczy KWZWB. Wykaz jest krajowym odpowiednikiem rejestru wyrobów niezgodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie, prowadzonego przez Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 61 ustawy *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*<sup>421</sup>.

Przeprowadzona w trakcie kontroli weryfikacja poprawności wszystkich wpisów i wykreśleń z KWZWB potwierdziła, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy *o wyrobach budowlanych*, w Wykazie gromadzone były dane umożliwiające identyfikację zakwestionowanego wyrobu budowlanego oraz informacje o:

- a) rodzaju i zakresie niezgodności zakwestionowanego wyrobu budowlanego,
- b) środkach, jakie zastosowano w odniesieniu do zakwestionowanego wyrobu budowlanego,
- c) zagrożeniach, jakie może spowodować zakwestionowany wyrób budowlany, wraz z określeniem tych zagrożeń.

<sup>416</sup> Jw.

<sup>417</sup> Informacje dostępne na stronie GUNB oraz w systemie informatycznym e-SNRWB (elektroniczny System Nadzoru Rynku Wyrobów Budowlanych).

<sup>418</sup> Na podstawie wyjaśnień jednostki kontrolowanej (pismo znak BOR.0910.1.2022 z 4.10.2022 r.) oraz następujących dokumentów: *Założenia do opracowania planu kontroli 2020 – analiza. Propozycja zbiorczego planu kontroli* (sprawa znak DWB.412.9.2019), notatka służbowa dot. *założeń do opracowania planu kontroli 2021 i propozycji zbiorczego planu kontroli* z 23.12.2020 r. (sprawa znak DWB.412.9.2020), notatka służbowa dotycząca *zbiorczego planu kontroli wyrobów budowlanych na rok 2022* zaakceptowana przez p.o. GINB w dniu 29.12.2021 r. (Identyfikator dokumentu: 444074.1305505.1730351).

<sup>419</sup> Wyroby budowlane, dla których utworzone karty w KWZWB mają numery: 887, 888, 889, 890, 891.

<sup>420</sup> Wyroby budowlane, dla których usunięte karty w KWZWB mają numery: 886, 887, 888.

<sup>421</sup> Pismo znak: DWB.0910.1.2022 z 15.06.2022 r.

**124.** Pomimo że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu prowadzenia Krajowego Wykazu Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych<sup>422</sup> obliuguje GINB do dokonania wpisu w Wykazie wyrobu budowlanego objętego ostateczną decyzją, niezwłocznie po otrzymaniu informacji przekazanej przez organ, który taką decyzję wydał, średnia liczba dni pomiędzy datą otrzymania tych informacji przez GINB a datą wpisu wyrobu budowlanego do Wykazu wyniosła 74 dni a w przypadkach usunięcia wpisu o wyrobie budowlanych 26 dni. GINB wyjaśnił<sup>423</sup>, że termin dokonania wpisu do Wykazu był uzależniony od liczby bieżących zadań w Wydziale Analiz (DWB-3), właściwym do prowadzenia KWZWB. Z uwagi na niewielką liczbę wpisów w Wykazie nie można uznać przedmiotowych wyjaśnień.

**125.** GINB nie monitorował terminowości przekazywania mu przez WINB informacji o zakwestionowanych wyrobach budowlanych, co uzasadniał<sup>424</sup> niewielkim „ruchem” w Wykazie oraz niedysponowaniem do końca 2021 r. przejrzystymi i bieżącymi informacjami o wydaniu przez WINB decyzji skutkującej wpisem do Wykazu.

WINB-y przekazywały do GUNB kartę wyrobu budowlanego (część A) wraz z kopią ostatecznej decyzji nakazującej wycofanie go z obrotu celem zamieszczenia w KWZWB średnio po 21 dniach od daty, z którą decyzja stała się ostateczna.

Pełniejszy nadzór nad sprawnością przekazywania przez WINB informacji celem ich zaewidencjonowania w Wykazie umożliwiający funkcjonujący od początku 2022 r. system e-SNRWB którego celem, jest m.in. monitorowanie działań WINB. Należy jednak zauważyć, że według stanu na 15 czerwca 2022 r. od początku roku nie wprowadzono do systemu żadnych informacji o wydaniu decyzji skutkującej powstaniem obowiązku przekazania przez WINB informacji do GINB w celu dokonania wpisu w Wykazie.

### **5.3. Gromadzenie danych na temat obiektów wielkopowierzchniowych.**

**126.** GUNB pozyskiwał od terenowych organów nadzoru budowlanego dane roczne dotyczące liczby obiektów wielkopowierzchniowych, celem zapewnienia pełniejszego nadzoru nad utrzymaniem tych obiektów i wyeliminowania ryzyka wystąpienia przypadków zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

Proces gromadzenia danych od poszczególnych WINB polegał na przekazywaniu przez nie do GUNB (drogą mailową oraz za pośrednictwem platformy ePUAP) zestawień zawierających zbiorcze dane ze wszystkich powiatów w danym województwie.

**127.** Według danych GUNB na dzień 22 marca 2022 r. liczba obiektów wielkopowierzchniowych wyniosła 40 430. Z porównania liczby zaraportowanych obiektów wielkopowierzchniowych wynika, że w 2020 r. wzrosła ona o 5,43%<sup>425</sup> w stosunku do roku poprzedniego, zaś w 2021 r. o 4,71%<sup>426</sup>. GUNB nie był jednak w stanie zweryfikować poprawności przedmiotowych danych oraz ustalić, czy liczba nowo oddawanych do użytku obiektów wielkopowierzchniowych odpowiada temu zwiększeniu, ponieważ nie posiadał takich statystyk, a zmiany liczby obiektów w raportach mogły wynikać nie tylko z budowy nowych obiektów, ale również z dokonywanych rozbiórek<sup>427</sup>. Dodatkowo kontrola stwierdziła omyłki rachunkowe w danych za lata 2020-2021 przekazanych przez dwa WINB-y<sup>428</sup>, które nie były korygowane na bieżąco przez GUNB.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>429</sup>, że weryfikacja wiarygodności i kompletności danych o obiektach wielkopowierzchniowych będzie możliwa po wdrożeniu narzędzi związanych z cyfryzacją procesu budowlanego. Zastosowanie cyfrowej książki obiektu budowlanego (c-KOB) pozwoli m.in. na generowanie informacji i wykonywanie weryfikacji danych dotyczących obiektów wielkopowierzchniowych. W ramach zakładanych funkcjonalności systemu przewidziano, że:

- w książce obiektu budowlanego prowadzonej w postaci elektronicznej będą wprowadzane m.in. dane dotyczące powierzchni zabudowy dla budynków, powierzchni dachu dla budowli,
- osoby przeprowadzające kontrole obiektów wielkopowierzchniowych będą raportować w systemie o przeprowadzonej kontroli,

<sup>422</sup> Dz.U.2015.2342, dalej: rozporządzenie w sprawie KWZWB.

<sup>423</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 4.08.2022 r.

<sup>424</sup> Pismo znak: DWB.0910.1.2022 z 15.06.2022 r.

<sup>425</sup> Porównanie stanu na dzień 4.02.2021 r. do stanu na dzień 6.02.2020 r.

<sup>426</sup> Porównanie stanu na dzień 22.03.2022 r. do stanu na dzień 4.02.2021 r.

<sup>427</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.08.2022 r.

<sup>428</sup> Lubuski WINB błędnie ustawił formułę wyliczeniową w pliku Excel, a w konsekwencji zaniżył dane za 2020 r. o 48 obiektów oraz zawyżył dane za 2021 r. także o 48 obiektów.

Pomorski WINB, w piśmie z 10.08.2022 r. kierowanym do GUNB, wyjaśnił, że omyłkowo w sumie obiektów wielkopowierzchniowych wykazanych za 2021 r. nie uwzględnił budowli o powierzchni dachu powyżej 1 000 m<sup>2</sup>. Liczba obiektów wielkopowierzchniowych wyniosła 2 203 a nie jak pierwotnie raportowano 2 121 (była wyższa o 82 obiekty).

<sup>429</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 22.07.2022 r.

- organy nadzoru budowlanego będą miały dostęp do tych danych i możliwość generowania raportów.

**128.** GINB na stronach internetowych Urzędu zamieszczał komunikaty przypominające właścicielom i zarządom budynków wielkopowierzchniowych o obowiązku wykonania kontroli okresowej<sup>430</sup>.

#### **5.4. Upowszechnianie wiedzy wśród organów terenowych.**

**129.** Główny Inspektor, poprzez organizowane szkolenia i narady oraz rekomendacje przekazywane terenowym organom niższego szczebla, należycie propagował wiedzę i informacje służące usprawnieniu funkcjonowania tych organów lub zwiększenia skuteczności i efektywności wykonywanych przez nie zadań.

W okresie objętym kontrolą GUNB zorganizował dla powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz starostw warsztaty z zakresu zmian przepisów ustawy – *Prawo budowlane*. Warsztaty, w których wzięło udział łącznie około 760 osób odbyły się w 2020 r. i miały formę spotkań online.

Niezależnie od powyższego w latach 2020-2022 GUNB organizował kwartalne spotkanie roboczo-informacyjne z wojewódzkimi organami *aab* i *nb* (Wydziały Infrastruktury w urzędach wojewódzkich oraz WINB-y), które odbywały się w formule online bądź hybrydowej i wzięły w nich udział ogółem 292 osoby. Przedmiotem spotkań były m.in. tematy związane z funkcjonowaniem, organizacją i realizacją zadań należących do organów *aab* i *nb*, aktualne problemy orzecznicze, skargi i wnioski, postępowania inspekcyjno-kontrolne, kontrole wyrobów budowlanych, bieżące zmiany w przepisach z zakresu *Prawa budowlanego* i wyrobów budowlanych, jak również komunikacja z mediami, czy cyfryzacja w budownictwie.

Ponadto w grudniu 2021 r. dla przedstawicieli WINB zorganizowano warsztaty z zakresu wyrobów budowlanych, w których udział wzięło 21 uczestników.

#### **5.5. Cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego.**

**130.** Kontrola pozytywnie ocenia podejmowane w GUNB działania zmierzające do zapewnienia organom terenowym skutecznych narzędzi do efektywnej pracy poprzez digitalizację procesu budowlanego, tj. elektroniczny systemu rejestru kontroli obowiązkowych dostosowany do zmian przepisów ustawy wprowadzonych 19 września 2020 r., elektroniczny dziennik budowy, cyfrowa książka obiektu budowlanego.

Jednostka kontrolowana wyjaśniła<sup>431</sup>, że cyt.: (...) *Wdrożony i funkcjonujący zmodyfikowany rejestr kontroli obowiązkowych RKO-3, na podstawie wprowadzonych danych o kontrolach, umożliwi organom nadzoru budowlanego generowanie gotowych do podpisu protokołów z kontroli obowiązkowych oraz jednoczesne spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 59d ustawy – Prawo budowlane, bez konieczności przepisywania danych ani przesyłania egzemplarzy protokołu pocztą tradycyjną. Natomiast systemy elektronicznego dziennika budowy i cyfrowej książki obiektu budowlanego stanowią rozwiązania, które zaczną funkcjonować w 2023 r., a które po pełnym wdrożeniu będą stanowiły bezpieczne miejsce gromadzenia oraz nieocenione źródło kompleksowych informacji na temat wykonywanych robót budowlanych (wymagających prowadzenia dziennika budowy) oraz utrzymania obiektów budowlanych (wymagających prowadzenia książki obiektu budowlanego).*

#### **5.6. Funkcjonowanie Zespołu doradczego GINB.**

**131.** Zespół doradczy Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego został powołany zarządzeniem nr 20 GINB z 21 grudnia 2021 r.

Prerogatywy do powołania Zespołu doradczego nie wynikają z obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z wyjaśnieniami DG<sup>432</sup> Zespół doradczy został powołany z uwagi na przypisanie GUNB nowych zadań (m.in. cyfryzacja procesu budowlanego, przeprowadzenie konkursu na darmowe projekty domów do 70 m<sup>2</sup>, Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków) oraz w celu podejmowania działań legislacyjnych w zakresie usprawniania procedur w obszarze budownictwa oraz zapewnienia ułatwień dla obywateli.

Zgodnie z regulaminem Zespołu doradczego, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia, do zakresu działania Zespołu należało wsparcie Głównego Inspektora w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, poprzez: przedstawianie opinii i propozycji rozwiązań (rekomendacji), w szczególności w obszarach: orzecznictwa administracyjnego *aab* i *nb*, działalności kontrolnej *aab* i *nb*, cyfryzacji procesu inwestycyjno-

<sup>430</sup> Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – *Prawo budowlane*, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m<sup>2</sup> oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m<sup>2</sup>; osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie na piśmie zawiadomić organ nadzoru budowlanego o przeprowadzonej kontroli.

<sup>431</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 27.09.2022 r.

<sup>432</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 19.08.2022 r.

budowlanego, usprawnień w obszarze budownictwa oraz współpracy pomiędzy organami *aab* i *nb* a sektorem prywatnym.

W skład Zespołu do dnia 31 maja 2022 r. weszło 19 osób, w tym m.in. przedstawiciele MRiT, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Politechniki Białostockiej, Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego, Okręgowych Izb Inżynierów Budownictwa.

W ciągu niespełna pół roku funkcjonowania Zespołu (do dnia 31 maja 2022 r.) odbyło się sześć posiedzeń Zespołu<sup>433</sup> udokumentowanych protokołami. W ramach prac Zespołu poruszano zagadnienia: cyfryzacji procesu budowlanego, niedofinansowania organów nadzoru budowlanego, trudności we współpracy z konserwatorami zabytków oraz Państwową Strażą Pożarną, w związku z niekompatybilnością przepisów w oparciu, o które działają ww. instytucje, organizacji konkursu dla studentów na przygotowanie opracowań projektów budynków rekreacji indywidualnej o powierzchni 70 m<sup>2</sup>.

Propozycje usprawnień przedstawione przez Zespół dotyczyły m.in.:

- cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego (w tym portalu e-budownictwo, Elektronicznego Dziennika Budowy, Elektronicznej Książki Obiektu Budowlanego),
- opracowania ujednoczonego wzoru protokołu kontroli okresowej,
- rozpropagowania i uatrakcyjnienia konkursu na przygotowanie opracowań projektów budynków rekreacji indywidualnej o powierzchni 70 m<sup>2</sup>,
- zwiększenia jakości przeprowadzanych okresowych kontroli budynków;
- połączenia technologii Building Information Modeling z inżynierią bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz standaryzacji inżynierii bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

#### **5.7. Bariery w funkcjonowaniu nadzoru budowlanego lub administracji architektoniczno-budowlanej.**

**132.** GINB będąc centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego<sup>434</sup>, nie posiada kompetencji do ustalania warunków funkcjonowania nadzorowanych organów, w tym kształtowania ich sytuacji finansowej i kadrowej.

Funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego i wojewódzkiego finansowane jest z budżetu wojewodów. Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, tworzące powiatową administrację zespoloną<sup>435</sup>, której zwierzchnikiem jest starosta<sup>436</sup>, są wyodrębnionymi jednostkami budżetowymi<sup>437</sup>. Na realizację zadań wykonywanych przez inspekcję, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa<sup>438</sup>. Natomiast plany finansowe wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego – będących państwowymi jednostkami budżetowymi i tworzących wojewódzką administrację zespoloną, której zwierzchnikiem jest wojewoda<sup>439</sup> – ujmowane są w budżecie państwa w części, której dysponentem jest wojewoda<sup>440</sup>.

Podobnie z budżetu państwa z części budżetowej 85/00 - *Województwa*, której dysponentami są wojewodowie<sup>441</sup> finansowane są zadania *aab* wykonywane przez wojewodę. Natomiast poza możliwością jakiegokolwiek oddziaływania GINB pozostaje budżet organów *aab* szczebla powiatowego, z tego względu, że zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonywane są przez starostę jako zadania własne powiatu i jako takie finansowane są z dochodów własnych powiatu<sup>442</sup>.

**133.** GUNB na podstawie analiz własnych oraz informacji otrzymywanych od PINB i WINB dokonywał oceny sytuacji całego systemu nadzoru budowlanego<sup>443</sup>. Wnioski z tych analiz były kierowane przez GINB do ministra nadzorującego. Należy podkreślić, że problemy organów nadzoru budowlanego, które zidentyfikował GINB w latach 2017-2019 były nadal aktualne w okresie objętym kontrolą.

<sup>433</sup> 20.12.2021 r., 24.01.2022 r., 28.02.2022 r., 30.03.2022 r., 9.05.2022 r., 30.05.2022 r.

<sup>434</sup> Art. 88 ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane*.

<sup>435</sup> Art. 33b pkt 3 ustawy o *samorządzie powiatowym*.

<sup>436</sup> Art. 35 ust. 3 ustawy o *samorządzie powiatowym*.

<sup>437</sup> Art. 33a ust. 3 ustawy o *samorządzie powiatowym*.

<sup>438</sup> Art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U.2021.1672, z późn. zm.).

<sup>439</sup> Art. 87 ust. 3 ustawy – *Prawo budowlane* w zw. z art. 52 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U.2022.135, z późn. zm.).

<sup>440</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w *sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* (Dz.U.2021.259).

<sup>441</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w *sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów* (Dz.U.2021.907, ze zm.).

<sup>442</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (Dz.U.2022.1526), dalej: *ustawa o samorządzie powiatowym*.

<sup>443</sup> W tym m.in. przygotowano, w związku z uczestnictwem GINB w posiedzeniu Sejmowej Komisji Infrastruktury, *Informację dotyczącą działalności terenowych organów nadzoru budowlanego za 2018 rok*.

Wyniki przeprowadzonych ocen wskazywały, że w PINB oraz w WINB brak było odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników, szczególnie inżynierów z uprawnieniami budowlanymi (a więc i z praktyką zawodową). Zgodnie z danymi z 2017 r. w PINB 61% pracowników posiadało uprawnienia budowlane, ale z prognoz GUNB wynikało, że w ciągu dwóch lat około 31% spośród nich osiągnie wiek emerytalny. Równocześnie w 101 inspektoratach powiatowych (26%) liczba etatów merytorycznych (wraz z kierownikiem organu) nie przekroczyła trzech.

GINB w pismach do ministra nadzorującego<sup>444</sup> zwracał uwagę, że zadania powierzone organom nadzoru budowlanego wymagają wiedzy specjalistycznej oraz dużego doświadczenia zawodowego, a wynagrodzenia pracowników organów państwowych w odniesieniu do rynku komercyjnego są niewspółmierne, co w sytuacji, gdy popyt na rynku pracy na pracowników w dziedzinie budownictwa jest wysoki, a równocześnie występują braki wykwalifikowanej kadry – generuje problemy z wypełnieniem luki kompetencyjnej i konieczne jest podjęcie działań na rzecz zwiększenia nakładów na funkcjonowanie *nb*.

Na podstawie analizy sytuacji kadrowo-finansowej oraz zapotrzebowania zgłoszonego przez poszczególne jednostki powiatowe i wojewódzkie GINB oszacował, że plany finansowe w organach *nb* w 2018 r. powinny zostać zwiększone w następujący sposób:

- a) w przypadku PINB o kwoty: 105 813 322 zł na wynagrodzenia, 14 803 803 zł na wyposażenie stanowisk pracy, 1 951 845 zł na wynajem bądź remont pomieszczeń,
- b) w przypadku WINB o kwoty: 21 162 224 zł na wynagrodzenia, 2 087 450 zł na wyposażenie stanowisk pracy, 850 942 zł na wynajem bądź remont pomieszczeń,
- c) w przypadku GUNB o kwotę 1,5 mln zł na wynagrodzenia.

W ramach działań podejmowanych na rzecz wzmocnienia organów nadzoru budowlanego GINB uczestniczył w posiedzeniu Komisji Infrastruktury<sup>445</sup>, na którym przedstawił aspekty funkcjonowania i instytucjonalne problemy w działalności PINB. Skutkiem ww. spotkania było skierowanie do Prezesa Rady Ministrów, a następnie do Ministra Inwestycji i Rozwoju, dezyderatu poselskiego Komisji Infrastruktury w sprawie wzmocnienia organizacyjnego i finansowego PINB<sup>446</sup>.

W wyniku podjętych działań nadzór budowlany otrzymał wsparcie w wysokości 500 zł na etat od 1 sierpnia 2019 r.<sup>447</sup>. W 2020 r. uruchomione zostały środki rezerwy celowej budżetu państwa (część 83 - *Rezerwy celowe*, poz. 44), w rozdyponowaniu której uczestniczył GUNB. Przy piśmie z 10 lipca 2020 r.<sup>448</sup> DG Urzędu skierował do organu nadzorującego propozycję podziału rezerwy na zwiększenie funduszu wynagrodzeń (wraz z pochodnymi od wynagrodzeń) dla powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na łączną kwotę 2 499 969 zł.

W 2021 r. w związku z trwającym procesem cyfryzacji GINB wystąpił do wszystkich wojewodów<sup>449</sup> z prośbą o wsparcie organów nadzoru budowlanego poprzez przeznaczenie dodatkowych środków finansowych na zakup sprzętu informatycznego (umożliwiającego odpowiednią realizację zadań przez jednostki nadzoru budowlanego). Ponadto w pismach kierowanych do Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Ministerstwa Finansów czy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>450</sup> GUNB udzielał poparcia wszelkim wnioskom dotyczącym zwiększenia nakładów finansowych na funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego.

Zgodnie z wyjaśnieniami DG Urzędu rok 2020 był pierwszym rokiem budżetowym, w którym sytuacja finansowa terenowych organów nadzoru budowlanego poprawiła się, w związku z uruchomieniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa<sup>451</sup>. Organy powiatowe zostały także dofinansowane kwotą 30 000 tys. zł w budżecie na rok 2022, natomiast organom wojewódzkim przekazane zostały nowo zakupione urządzenia wielofunkcyjne oraz mobilne zestawy komputerowe. Ponadto w efekcie podejmowanych przez GUNB działań dotyczących zwiększenia budżetu terenowych

<sup>444</sup> M.in. pisma znak: BOR.070.101.2017 z 20.10.2017 r., BOR.070.29.2018 z 27.06.2018 r., BOR.070.60.2019 z 28.05.2019 r.

<sup>445</sup> Posiedzenie Komisji Infrastruktury (nr 223) z 11.09.2018 r.

<sup>446</sup> Dezyderat nr 11 Komisji Infrastruktury do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzmocnienia organizacyjnego i finansowego powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego uchwalony na posiedzeniu w dniu 16.07.2019 r.

W podsumowaniu dezyderatu wskazano, że (...) *zapewnienie prawidłowej i sprawnej realizacji wszystkich ustawowych zadań wymaga wzrostu wynagrodzeń pracowników obecnie zatrudnionych w PINB oraz zatrudnienia dodatkowo prawie 900 osób. Potrzeba około 150 mln zł ogółem dla wszystkich jednostek nadzoru budowlanego.*

<sup>447</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 15.06.2022 r.

<sup>448</sup> Pismo znak: BOR.070.96.2020 z 10.07.2020 r.

<sup>449</sup> Pismo znak: BOR.070.70.2021 z 21.05.2021 r.

<sup>450</sup> Pisma znak: DAB.VI.0111.44.2021 z 14.06.2022 r. (pismo MRiT, w opracowaniu którego uczestniczył GUNB), BOR.070.183.2021 z 30.12.2021 r., BOR.070.50.2022 z 16.08.2022 r. (dwa pisma).

<sup>451</sup> Pismo znak: BOR.0910.1.2022 z 15.06.2022 r.

organów nadzoru budowlanego, środki na podwyższenie wynagrodzeń pracowników WINB oraz PINB oraz środki przeznaczone na zakup sprzętu komputerowego zostały również zapisane w projekcie budżetu na rok 2023<sup>452</sup>.

**134.** Spostrzeżenia, analizy oraz wnioski GINB odnośnie do sytuacji w organach nadzoru budowlanego znajdują potwierdzenie w danych prezentowanych w *Sprawozdaniach Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby*. Według sprawozdania za 2021 r. powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowiły jedną z najliczniejszych grupy urzędów z najniższymi wynagrodzeniami (205 jednostek, tj. 20%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze w 2021 r. w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego wynosiło 3 992,00 zł brutto – 2,0 mnożnika kwoty bazowej, natomiast w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego 3 798,00 zł brutto – 1,9 mnożnika kwoty bazowej. W przypadku WINB wynagrodzenie to stanowiło 86,2% przeciętnego wynagrodzenia w służbie cywilnej, w przypadku PINB 82,0%. Natomiast w GUNB, w 2021 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze wyniosło 5 338,00 zł brutto – 2,6 mnożnika kwoty bazowej i stanowiło 99,5% przeciętnego wynagrodzenia w urzędach centralnych.

W odniesieniu do organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra Rozwoju i Technologii wyższe przeciętne wynagrodzenie zasadnicze niż w GUNB odnotowano w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii – 6 164,00 zł brutto oraz Głównym Urzędzie Miar – 5 863,00 zł brutto, a niższe w Urzędzie Zamówień Publicznych – 5 291,00 zł brutto oraz Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej – 5 159,00 zł brutto.

**135.** Kwestię zbyt niskich zarobków względem potrzeb organów nadzoru budowlanego podnosiła niejednokrotnie Najwyższa Izba Kontroli we wnioskach swoich kontroli<sup>453</sup>.

**136.** W ocenie GINB sposób organizacji działania i umiejscowienia budżetów organów nadzoru budowlanego prowadzi do istotnych ograniczeń w realizowaniu zadań z obszaru *nb* i nie daje możliwości faktycznego oddziaływania na te jednostki.

W tym kontekście GINB we współdziałaniu z Ministrem Rozwoju i Technologii w dniu 1 września 2022 r. skierował do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji propozycję zmiany finansowania urzędów obsługujących wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego<sup>454</sup>. Postulaty GUNB obejmowały:

- wniesienie poprawek do projektu budżetu na rok 2023 (przeniesienie środków realizowanych przez poszczególnych wojewodów w części 85/00 w dziale 710 - *Działalność usługowa*, w rozdziale 71015 *Nadzór budowlany* do części 18 - *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*),
- ustanowienie nowych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia w części 18, w dziale 710, w rozdziale 71015 (dysponenta drugiego stopnia – GINB oraz dysponentów trzeciego stopnia GINB i każdego z WINB),

a w ślad za tym zmianę przepisów ustawy – *Prawo budowlane* normujących sposób powoływania WINB, którzy byliby powoływani przez GINB po uzyskaniu opinii wojewodów, a nie jak dotychczas przez wojewodów po uzyskaniu zgody GINB.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 152-235, 240-245, 259-260, 275-290, 314-320, 341-505, 509-535, 610-617, Tom 3 str. 1-122, Tom 4 str. 142-187, 433-606, 621-640, 670-672]

### III. Informacje o kontroli.

Kontrolę przeprowadził, upoważniony przez Ministra<sup>455</sup>, Zespół kontrolerów w składzie:

- Marta Wrzesińska, zastępca dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu, kierownik Zespołu, upoważnienie do kontroli z 27 maja 2022 r.,
- Paweł Sala, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu, upoważnienie do kontroli z 27 maja 2022 r.,
- Dariusz Malinowski, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu, upoważnienie do kontroli z 27 maja 2022 r.,
- Michał Maliński, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu, upoważnienie do kontroli z 7 czerwca 2022 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 31 maja 2022 r. do 16 września 2022 r.

Kierownikami jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą byli:

<sup>452</sup> Pismo znak: BOR.090.1.2022 z 12.09.2022 r.

<sup>453</sup> Np. kontrola znak: P/21/095 pn. *Bezpieczeństwo gminnych obiektów użyteczności publicznej w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*.

<sup>454</sup> Pismo znak: DAB-VI.0210.1.2022 z 1.09.2022 r.

<sup>455</sup> Upoważnienia nr: MRiT/12-DKT/22 (MRiT/81-UDK/22), MRiT/13-DKT/22 (MRiT/83-UDK/22), MRiT/14-DKT/22 (MRiT/82-UDK/22), MRiT/15-DKT/22 (MRiT/90-UDK/22).

- od 26 marca 2018 r. do 10 sierpnia 2020 r. – Pan Norbert Książek, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,
- od 11 sierpnia 2020 do 23 czerwca 2022 r. – Pani Dorota Cabańska, p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- od 24 czerwca 2022 r. – Pani Dorota Cabańska, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego nie zostały zgłoszone zastrzeżenia.

#### IV. Zalecenia pokontrolne

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy *o kontroli*, zalecam:

1. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia odpowiedniej liczby pracowników merytorycznych w celu zniwelowania utrzymujących się niedoborów kadrowych w GUNB, w szczególności odnośnie do stanowisk kontrolnych.
2. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia odpowiednich środków na wynagrodzenia, tak aby zapewnić większe możliwości pozyskiwania nowych pracowników i przeciwdziałać fluktuacji kadr, w szczególności osób posiadających uprawnienia budowlane.
3. Wprowadzenie w Planie działalności w pełni adekwatnych mierników realizacji celów.
4. Każdorazowe zatwierdzanie zmiany planu kontroli przez kierownika jednostki.
5. Podjęcie działań w celu skrócenia okresu jaki upływa od zakończenia kontroli do przekazywania kontrolowanym organom ostatecznych dokumentów pokontrolnych.
6. Kontynuowanie działań w celu opracowania i przyjęcia strategii działania w zakresie kontroli terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.
7. Określenie w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DWB kompetencji w zakresie sporządzania okresowych planów kontroli i przypisanie ich konkretnej wewnętrznej komórce organizacyjnej Departamentu.
8. Zwiększenie częstotliwości przekazywania przez DWB do wszystkich WINB informacji o stwierdzonych w skontrolowanych jednostkach nieprawidłowościach, by wcześniej mogły podjąć działania naprawcze lub usprawniające.
9. Przeanalizowanie adekwatności przyjętych rozwiązań odnośnie do metodyki dokonywania analizy ryzyka, określonych w wewnętrznych procedurach dotyczących planowania rocznego kontroli organów w DWB, i wprowadzenie stosownych zmian, w szczególności w zakresie identyfikacji i pomiaru ryzyka.
10. Dokładanie większej staranności w procesie dokumentowania kontroli.
11. Przestrzeganie wewnętrznych procedur dotyczących planowania, przygotowania i realizacji kontroli oraz monitorowania realizacji zaleceń i wniosków z kontroli.
12. Zapewnienie właściwego sposobu upoważniania przez Głównego Inspektora oraz Dyrektorów DIK i DWB innych osób do podpisywania, w ich imieniu, dokumentów i pism.
13. Rozważenie opracowania i wdrożenia dokumentu o charakterze strategicznym dotyczącego nadzoru GINB nad organami niższego szczebla.
14. Rozważenie wprowadzenia, w ramach systemu monitorowania spraw, funkcjonalności pozwalającej na automatyczne określenie (bez konieczności przeglądania akt poszczególnych spraw) liczby decyzji i postanowień kończących postępowanie wydanych przez GINB, z uwzględnieniem terminów i zasad wynikających z ustawy – *Kpa*.
15. Usprawnienie weryfikacji dokumentacji pod kątem zasadności wszczęcia postępowania w sprawie ustalania kar finansowych za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę.
16. Dokonywanie wpisów do Krajowego Wykazu Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych niezwłocznie po otrzymaniu informacji z WINB – zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi.
17. Dokonanie analizy kondycji finansowej i kadrowej terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla wojewódzkiego, w celu podjęcia działań w kierunku zmiany zasad ich finansowania.

Na podstawie art. 49, w związku z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy *o kontroli*, uprzejmie proszę o przedstawienie w terminie do 28 lutego 2023 r., informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy *o kontroli* od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.



**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Aneta Rożek

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /