



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.004.01.2022

Pan

**mgr inż. arch. Piotr Wiss
Dolnośląski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego**

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
we Wrocławiu
ul. Jana E. Purkyniego 1
50-155 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001/LWR – „Finansowanie zadań ustawowych przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu ¹ , ul. Jana E. Purkyniego 1, 50-155 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	mgr inż. arch. Piotr Wiss, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 4 stycznia 2018 r. ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie realizacji przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego zadań ustawowych w zakresie: 1) planowania środków na funkcjonowanie inspektoratów nadzoru budowlanego, 2) zapewnienia warunków organizacyjno-prawnych ³ do wykonywania zadań ustawowych, 3) poniesionych na ten cel wydatków, 4) osiągniętych efektów w wyniku realizacji zadań ustawowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marta Laszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/205/2022 z dnia 24 listopada 2022 r., 2. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, doradca ekonomiczny, na podstawie art. 30 ust. 2 w związku z art. 66a pkt 4 ustawy o NIK, legitymacja służbowa nr 23002.

(akta kontroli: t. I str. 1-3)

¹ Dalej także: WINB lub Inspektorat.

² Dalej: Inspektor.

³ W tym w szczególności: kadrowych, lokalowych i sprzętowych.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Planowanie środków na funkcjonowanie WINB w 2022 r. odbyło się według wytycznych Wojewody Dolnośląskiego, a dokonywane w ciągu roku zmiany w planie wydatków były uzasadnione i służyły realizacji zadań Inspektoratu.

Zaplanowane środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, a realizacja objętych badaniem 40 wydatków, o łącznej wartości 125,5 tys. zł była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Właściwie ewidencjonowano wydatki w księgach rachunkowych, także prawidłowo rozliczano czas pracy pracowników Inspektoratu.

WINB weryfikował oraz egzekwował od inwestorów obowiązki wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, w szczególności dotyczące powiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Prawidłowo planowano i realizowano postępowania kontrolne dotyczące obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych, wyrobów budowlanych, podległych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego⁷ oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Pracownikom zapewniono stosowne narzędzia pracy, Inspektorat dysponował sprzętem i wyposażeniem niezbędnym do realizacji ustawowych zadań. Pomieszczenia jednostki, co do zasady były dostosowane do potrzeb prowadzonej działalności.

Niemniej w działalności WINB ujawniono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.: [1] naruszenia art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, art. 6 § 1, art. 15 § 1, art. 26 § 1 i 1c, art. 26aa oraz art. 28 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ w zakresie egzekwowania obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz dochodzenia należności Skarbu Państwa w związku z nałożeniem na zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia w wysokości 60,0 tys. zł, [2] bezpodstawnego, bo dokonanego sprzecznie z art. 120 § 2 upea, nałożenia grzywny w celu przymuszenia w wysokości 10,0 tys. zł na osobę fizyczną, [3] dokonywania zakupu usług i sprzętu z naruszeniem procedury określonej w zarządzeniu nr 6/2021 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 000,0 zł netto w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu¹⁰, [4] niezapewnienia w jednym z pomieszczeń WINB wystarczającej powierzchni do pracy dla pracowników, co było niezgodne z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹, [5] niezapewnienia w trzech przypadkach bezpiecznego i wygodnego dostępu do stanowiska pracy, co było niezgodne z § 47 ust. 1 wyżej wymienionego rozporządzenia, [6] niezgodnego z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², prowadzenia rejestru skarg, [6] nierzetelnego sporządzenia sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2022 r., [7] nieprzestrzegania w toku

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. Dalej: Pb.

⁷ Dalej: PINB.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ufp.

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.; dalej: upea.

¹⁰ Dalej: Regulamin zamówień.

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie bhp.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: kpa.

rozpatrywania skarg (pięć przypadków, 100% próby) przepisów postępowania skargowego, zawartych w dziale VIII kpa, [8] niezapewnienia w Inspektoracie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co było niezgodne z art. 68 ust. 2 ufp, jak również z komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹³, a także z komunikatem Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem¹⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie środków na funkcjonowanie Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie, WINB nie posiadał opracowanych i wdrożonych procedur dotyczących diagnozowania potrzeb dotyczących funkcjonowania Inspektoratu. Niemniej jednak w oparciu o zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej, dwa razy do roku odbywały się posiedzenia zespołu ds. kontroli zarządczej z udziałem naczelników poszczególnych wydziałów oraz Głównej Księgowej, podczas których przedstawiane były informacje, co do stwierdzonych zagrożeń i potrzeb, a także propozycje poprawy funkcjonowania Inspektoratu.

(akta kontroli: t. I str. 5, 7-8; t. VI str. 381-401)

1.2. Najczęściej zgłaszanym problemem przez osoby kierujące poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Inspektoratu były niskie płace, konsekwencją czego była duża rotacja pracowników i trudności w obsadzeniu wakatów, skutkujące zagrożeniem dla planowej i terminowej realizacji zadań. W 2022 r. najtrudniejsza sytuacja pod względem stanu zatrudnienia występowała w Wydziale Organizacyjno-Prawnym¹⁶. Wydział ten miał szeroki zakres zadań, m.in. rozpatrywał skargi na działania PINB oraz zajmował się sprawami organizacyjnymi, w tym zamówieniami publicznymi, przy trzyosobowej obsadzie pracowników. Inspektor wyjaśnił, że w 2022 r. wdrażany był system EZD¹⁷ oraz trwał proces cyfryzacji, co generowało dodatkowe obowiązki po stronie tego Wydziału. Z Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego¹⁸ prowadzącego postępowania odwoławcze i nadzwyczajne, w 2022 r. odeszło trzech pracowników. Z Wydziału Wyrobów Budowlanych¹⁹ począwszy od lipca 2021 r. także odeszło trzech pracowników, w tym naczelnik, a do końca 2022 r. jeden etat nadal pozostawał nieobsadzony. W Wydziale Inspekcji i Kontroli²⁰ w 2022 r. jeden etat pozostawał nieobsadzony. Inspektor podał, że sytuację finansową pracowników tego Wydziału poprawiało uczestnictwo w Programie Infrastruktura i Środowisko, realizowanym przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego²¹, przy pomocy wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego (o którym szerzej w pkt 3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Dodał,

¹³ Dz. Urz. MF, Nr 15, poz. 84.

¹⁴ Dz. Urz. MF, poz. 56.

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dalej: WOP.

¹⁷ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

¹⁸ Dalej: WOA.

¹⁹ Dalej: WWB.

²⁰ Dalej: WIK.

²¹ Dalej: GUNB.

że nagrody uzyskane z tytułu pracy w tym Programie utrzymywały stan osobowy Wydziału.

Z kolei w Dziale Księgowości w 2022 r. zatrudniono nowego pracownika po ok. 1,5 roku od rozwiązania umowy z poprzednią księgową.

Potrzeby związane ze sprzętem, były realizowane na bieżąco.

WINB nie był właścicielem zajmowanych lokali. W zakresie siedziby WINB, Inspektor wyjaśnił, że wynajmowane pomieszczenia nie spełniają potrzeb pod względem komfortu pracy oraz pomieszczeń pomocniczych, w tym do przechowywania dokumentacji. Dodał, że podejmowane od 2018 r. próby pozyskania od Wojewody Dolnośląskiego²² nowej siedziby zakończyły się niepowodzeniem. Różnicowanie rynku pod kątem wynajmu innych pomieszczeń wykazało, że przekracza to możliwości finansowe Inspektoratu. Zdaniem Inspektora brak nowej, o większej powierzchni siedziby ogranicza możliwość zwiększenia zatrudnienia w wypadku pozyskania środków na wzrost zatrudnienia w celu zwiększenia skuteczności kontroli, a tym samym na lepszą realizację przestrzegania prawa budowlanego. Inspektor wyjaśnił także, że z kolei niedostateczne środki finansowe na wynagrodzenia powodują brak motywacji pracowników i ograniczają możliwość wpływu kierownictwa na bardziej efektywne wykonywanie zadań.

(akta kontroli: t. I str. 5, 7-8, 470-472; t. VI str. 381-401)

1.3. W WINB nie był sporządzany plan szkoleń dla pracowników w sposób sformalizowany. Działania w zakresie szkoleń podejmowane były według przyjętego przez WINB w 2018 r. „schematu szkoleń”, zgodnie z którym corocznie, w miarę możliwości finansowych, organizowano szkolenia wyjazdowe lub w sali wynajętej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu²³ dla własnych pracowników oraz PINB i ich pracowników. W ramach szkoleń omawiano kwestie dotyczące nowelizacji prawa budowlanego oraz problemy związane z orzecznictwem, szczególnie na tle wyroków zapadających w sprawach oraz orzecznictwem GUNB. Inspektor wyjaśnił również, że w ramach przyjętego systemu przewidziana była także możliwość udziału w szkoleniach organizowanych przez GUNB, a także udziału w szkoleniach zgłaszanych przez pracownika. Inspektor dodał także, że w ramach umożliwienia pracownikom realizacji obowiązku samokształcenia, zapewniono im dostęp do takich programów jak LEX i Legalis, a od jesieni 2022 r. pracownicy posiadali dostęp do platformy szkoleniowej udostępnionej przez GUNB. W 2022 r. przeprowadzono ogółem 26 szkoleń, w których wzięło udział 19 pracowników.

(akta kontroli: t. III str. 64, 79-136)

1.4. W dniu 13 września 2022 r. Inspektor wystąpił do Wojewody o zwiększenie środków na wynagrodzenia dla pracowników. Uzasadnieniem do wniosku było m.in. najniższe przeciętne wynagrodzenie całkowite pracowników WINB za 2021 r., spośród wszystkich wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w Polsce²⁴.

Ponadto kwestie dotyczące niedostatecznej obsady kadrowej związanej z brakiem środków na zatrudnienie i utrzymanie pracowników, były ujmowane w kwartalnych sprawozdaniach z działalności Inspektoratu za 2022 r. kierowanych do Wojewody. Wojewoda nie odniósł się do przekazanych wniosków.

(akta kontroli: t. I str. 470-472; t. III str. 9-10; t. VI str. 381-401)

1.5. WINB nie posiadał wewnętrznych uregulowań dotyczących planowania budżetu na rok 2022. Odbywało się to na podstawie obowiązujących przepisów ufp, zaś wszystkie wytyczne odnośnie planowania dochodów i wydatków regulowało pismo

²² Dalej: Wojewoda.

²³ Dalej: DUW.

²⁴ Według Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2021 r., źródło: <https://www.gov.pl/attachment/f21039dc-09d3-4d93-89b9-3d809038d2ab> [dostęp: 16 marca 2023 r.].

Wojewody²⁵. Plan finansowy na rok 2022 został opracowany zgodnie z ww. wytycznymi. Przewidywał środki na remonty, szkolenia, zakup wyposażenia czy wynagrodzenia. Dokument ten został opracowany w terminie i przekazany do DUW 15 lutego 2022 r. W 2022 r. dwukrotnie dokonywano zmiany planu finansowego w związku ze zdiagnozowaniem zwiększonych potrzeb dotyczących realizacji zadań ustawowych.

Na podstawie wniosku nr 85/02.3122.1.168.2022.WZW z dnia 26 kwietnia 2022 r. zwiększono plan w dziale 710, rozdziale 71015, o kwotę 6,9 tys. zł, w § 4610 – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego. Uzasadnieniem zmiany planu było zasądzenie od Inspektoratu zwrotu kosztów postępowania sądowego na rzecz strony skarżącej.

Natomiast wnioskiem nr 85/02.4143.1.195.2022.WMF.ART.194 z dnia 23 maja 2022 r. w dziale 710, rozdziale 71015, zwiększono plan o kwotę 129,8 tys. zł z tego: w § 402 - wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej – 108,5 tys. zł, w § 411 - składki na ubezpieczenia społeczne – 18,7 tys. zł, a w § 412 - składki na fundusz pracy – 2,6 tys. zł. Uzasadnieniem do zmiany był realizowany w ramach Działania 10.01 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i konieczność zwiększenia środków na wynagrodzenia dla pracowników zaangażowanych w projekt.

(akta kontroli: t. I str. 118-148; t. VI str. 381-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dokumentacja dotycząca planowania wydatków WINB została sporządzona i terminowo przekazana do DUW, a dokonywane w ciągu roku zmiany w planie wydatków były uzasadnione i służyły realizacji zadań. WINB nie posiadał pisemnych procedur dotyczących diagnozowania różnego rodzaju potrzeb, w tym szkoleniowych pracowników. Ich zgłaszanie na ogół odbywało się na bieżąco i w miarę możliwości finansowych było zaspokajane.

OBSZAR

2. Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do wykonywania zadań ustawowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2022 r. liczba osób zatrudnionych²⁶ w Inspektoracie wynosiła przeciętnie 29, co w porównaniu do roku 2021 stanowiło spadek o jedną osobę (3,4%). W badanym okresie sześć osób wypowiedziało umowy o pracę. Wśród zwalnających się pracowników jedna osoba zajmowała stanowisko obsługi, zaś pozostałe pięć osób stanowiska merytoryczne²⁷.

W 2022 r. poziom przeciętnego wynagrodzenia pracowników WINB wzrósł o 4,9%, z 7,3 tys. zł w 2021 r. do 7,6 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli: t. III str. 1-2, 9-10; t. VI str. 381-401)

2.2. W trakcie 2022 r. naczelnicy poszczególnych wydziałów, a także Główna Księgowa, zgłaszali braki kadrowe w swoich komórkach. Inspektor podjął działania mające na celu zatrudnienie nowych pracowników na wolne stanowiska, tj. ogłoszono 11 naborów, w tym jeden do WOP, dwukrotnie do księgowości i WOA oraz trzykrotnie

²⁵ Pismo nr FB-BP.3111.18.2022.MJ z 7 lutego 2022 r.

²⁶ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁷ W tym: jedna osoba w WOP ze stażem pracy wynoszącym 2 lata i 2 miesiące, trzy osoby w WOA ze stażem pracy odpowiednio 6 lat, 14 lat i 6 miesięcy oraz 3 lata i 3 miesiące oraz jedna osoba w WWB ze stażem pracy 8 lat i 7 miesięcy.

do WIK i WWB. W ich wyniku zatrudniono ogółem 10 osób, w tym siedmiu pracowników merytorycznych²⁸.

(akta kontroli: t. I str. 40-87, 2019-220; t. III str. 9-10)

2.3. W 2022 r. dwie osoby, nie będące pracownikami Inspektoratu, wykonywały zadania na rzecz WINB w innej formie niż umowa o pracę. Czynności te dotyczyły zadań pomocniczych z zakresu księgowości (bezsukutecznie podejmowane próby pozyskania nowego pracownika) oraz archiwizacji dokumentów (konieczność wsparcia pracowników merytorycznych). Łączny koszt poniesiony przez Inspektorat z tego tytułu wyniósł 8,4 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str. 219-223; t. III str. 2, 64, 71-72)

2.4. W badanym okresie struktura zatrudnienia w Inspektoracie przedstawiała się następująco:

- na stanowiskach merytorycznych zatrudnione były 21,75 osoby²⁹,
- na stanowiskach administracyjnych zatrudnionych było 4,6³⁰.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. w WINB były cztery wakaty, w tym dwa w WOA, oraz po jednym w WIK i WWB.

(akta kontroli: t. I str. 7-8, 40-87, 219-220; t. III str. 10-11)

2.5. W 2022 r. pracownicy Inspektoratu byli równomiernie obciążeni pracą. Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej dokumentację 21 pracowników³¹ wykazało, że w przypadku:

- WIK liczba spraw przypadająca na pracownika wynosiła od 47 do 88, a w przypadku naczelnika tego Wydziału 28, liczba przydzielanych spraw zależna była od innych dodatkowych zadań oraz ich specyfiki,
- WOA liczba spraw przypadająca na pracownika wynosiła od 9 do 114, proporcjonalnie do posiadanego stażu pracy w Inspektoracie, naczelnik tego Wydziału zrealizowała 53 sprawy,
- WOP liczba spraw przypadająca na pracownika wynosiła od 69 do 200, proporcjonalnie do posiadanego stażu pracy w Inspektoracie, naczelnik tego Wydziału zrealizował 210 spraw,
- WWB, naczelnik tego Wydziału wyjaśnił, że z uwagi na różny stopień złożoności i skomplikowania poszczególnych spraw (np. w zależności czy kontrola prowadzona była u sprzedawcy czy u producenta, jaka liczba wyrobów zostaje objęta daną kontrolą, czy w związku z kontrolą zabezpieczone zostają próbki wyrobów, czy zleca się przebadanie zabezpieczonych próbek, czy i jakie kontrola wykazuje nieprawidłowości, czy zostają one usunięte w trakcie kontroli/po przeprowadzeniu kontroli - przed wszczęciem postępowania/po wszczęciu postępowania) nie można w sposób bezpośredni udokumentować przedłożonymi rejestrami stopnia zaangażowania poszczególnych pracowników Wydziału. Dodał, że ogólnie można przyjąć, że pracownicy poświęcają średnio 85% czasu pracy czynnościom związanym z działaniami nadzoru rynku (naczelnik/pracownik kierujący zespołem 90% z uwagi na nadzór merytoryczny nad pracownikami), w tym: przygotowanie kontroli 5%, kontrole 35%, analiza dokumentów, opracowywanie protokołów kontroli oraz przygotowanie decyzji i postanowień 45%. Pozostały czas pracownicy wykorzystują do analizy i opracowywania korespondencji oraz sporządzania planów i sprawozdawczości.

(akta kontroli: t. III str. 43-61; t. VI str. 3, 7-8; t. VI str. 381-401)

²⁸ W tym: dwie do WWB, cztery do WOA, jedną do WOP.

²⁹ W przeliczeniu na etaty.

³⁰ Jak wyżej.

³¹ W tym siedem osób z WIK, 10 z WOA, cztery z WOP.

2.6. Objęta kontrolą próba dokumentacji 11 pracowników merytorycznych wykazała, że osiem osób posiadało uprawnienia budowlane, niezbędne do wykonywania powierzonych zadań określonych w Pb. W przypadku pozostałych trzech pracowników takie kwalifikacje nie były wymagane, gdyż realizowali oni zadania w zakresie kontroli wyrobów budowlanych, na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych³². Ponadto pracownicy WIK (siedem osób) posiadali ustawowo wymagane, wydane przez Wojewodę, imienne upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli: t. III str. 20-45)

2.7. W 2022 r. żaden z pracowników WINB nie występował z wnioskiem o zgodę na dodatkowe zatrudnienie. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki naruszeń zakazów wynikających z art. 80 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³³.

(akta kontroli: t. III str. 2, 11)

2.8. Dokumentem określającym strukturę organizacyjną Inspektoratu był Statut WINB, wprowadzony zarządzeniem nr 186 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie nadania Statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu.

Zadania poszczególnych komórek organizacyjnych Inspektoratu, w tym zadania wynikające z art. 83 Pb, określał Regulamin Organizacyjny, ustalony przez Inspektora, następnie zatwierdzony przez Wojewodę w dniu 12 lutego 2013 r. Dokument ten był aktualny³⁴ i dostosowany do obowiązującej struktury w WINB.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

2.9. Obowiązujące w WINB, zarządzenie nr 10/2013 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 23 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy oraz Regulamin wynagradzania dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu, będące załącznikiem nr 1 do Regulaminu Pracy, w sposób wyczerpujący regulowało zagadnienia wynagrodzeń i czasu pracy pracowników.

(akta kontroli: t. I str. 149-177)

2.10. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi dotyczące ograniczeń funkcjonowania Inspektoratu, związanego z epidemią COVID-19.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, rozpatrywaniem skarg i wniosków w Inspektoracie zajmował się WOP, w którym skargi były rejestrowane i przechowywane. Niemniej w prowadzonym rejestrze nie zaewidencjonowano wszystkich skarg, jakie wpłynęły do WINB w 2022 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

2.11. Inspektorat dysponował zasobami lokalowymi na podstawie umowy najmu zawartej 30 kwietnia 2003 r. na czas nieoznaczony.

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny³⁵ 26 stanowisk pracy pracowników Inspektoratu wykazały, że zajmowane pomieszczenia, co do zasady spełniały wymagania rozporządzenia w sprawie bhp. Stwierdzono jednak przypadki niezapewnienia bezpiecznego i wygodnego dostępu do stanowisk pracy, oraz niewystarczającej powierzchni pracy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 453-469; t. VI str. 381-401)

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1213; dalej: ustawa o wyrobach budowlanych.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691.

³⁴ Ostatnia zmiana Regulaminu Organizacyjnego nastąpiła 24 grudnia 2021 r.

³⁵ W dniu 3 marca 2023 r.

2.12. W badanym okresie Inspektorat posiadał niezbędne do wykonywania zadań ustawowych sprzęt i wyposażenie. Pracownicy mieli do dyspozycji w szczególności: komputery przenośne z dostępem do systemu informacji prawnej LEX, telefony komórkowe, urządzenia wielofunkcyjne, przenośne drukarki, aparaty fotograficzne, miarki, suwmiarki, cztery samochody służbowe, kaski budowlane ochronne, czy kamizelki odblaskowe. Zdaniem Inspektora, wyposażenie pracowników merytorycznych było wystarczające.

(akta kontroli: t. III str. 11, 19)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przeprowadzone oględziny 26 stanowisk pracy pracowników Inspektoratu, wykazały, że:

a) w jednym przypadku, Inspektor nie zapewnił wystarczającej powierzchni w pomieszczeniu zajmowanym przez trzech pracowników. Powierzchnia pokoju wynosiła 17,6 m². Tymczasem zgodnie z § 19 ust. 2 w sprawie bhp, na każdego z pracowników jednocześnie zatrudnionych w pomieszczeniach stałej pracy powinno przypadać co najmniej 13 m³ (tj. ok. 5 m²) wolnej objętości pomieszczenia oraz co najmniej 2 m² wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęt itp.), tj. co najmniej 7 m². Dodatkowo w pomieszczeniu, wokół stanowisk pracy, znajdowały się liczne dokumenty, niszczarka do dokumentów oraz krzesła ograniczające przestrzeń pracowników;

b) w trzech pomieszczeniach Inspektor nie zapewnił pracownikom bezpiecznego i wygodnego dostępu do stanowiska pracy³⁶. Było to niezgodne z § 47 ust. 1 ww. rozporządzenia, bowiem pracodawca zobowiązany jest zapewnić bezpieczny i wygodny dostęp do stanowiska.

Inspektor wyjaśnił, że zawężone przejścia w pokojach zajmowanych przez pracowników WIK wynikały z niedostosowania zajmowanych pomieszczeń biurowych i stanowisk pracy do specyfiki oraz charakteru pracy inspektorów. WINB występował do Wojewody o przekazanie nowej siedziby dostosowanej do potrzeb Inspektoratu. Wystąpienia te jednak nie przyniosły pozytywnego skutku. Wyjaśnił również, że niedostateczna powierzchnia na pracownika wynikała także z preferencji pracowników, którzy tworząc zespoły kontrolujące woleli przebywać w jednym pomieszczeniu niż przenosić się do osobnego pokoju. Dodatkowo było to spowodowane ustawieniem wyposażenia biurowego przez samych pracowników w sposób najbardziej im odpowiadający. Inspektor poinformował, że w związku z archiwizacją dokumentacji (jej brakowaniem) nastąpi zwiększenie miejsca w pokojach. Przewiduje się ponadto przeniesienie pracownika do wolnego pokoju, który dotychczas był wykorzystywany do czytania dokumentacji projektowej.

(akta kontroli: t. I str. 453-469, 474-475, 478-479)

2. Prowadzony w WINB rejestr skarg nie był kompletny, nie zaewidencjonowano w nim bowiem 12 spraw (skarg)³⁷, których przedmiotem były określone w art. 227 kpa zaniedbania lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenia praworządności lub interesów skarżących. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Zastępca Inspektora wyjaśnił, że sprawy nie zostały umieszczone w rejestrze skarg ze względu na błędną dekretację. Podania dekretowane i przekazywane

³⁶ W jednym pomieszczeniu, dostęp możliwy był tylko i wyłącznie przy zamkniętych drzwiach do pokoju. W dwóch pozostałych szerokość dojścia do stanowisk pracy wynosiła odpowiednio 43 cm i 28 cm.

³⁷ O nr: WIK.7741.13.2022.IV.24.K.O; WIK.7741.15.2022.VIII.23.D.O; WIK.7741.24.2022.IV.23.K.O; WIK.7741.27.2022.IV.61.K.O; WIK.7741.35.2022.IV.24.K.O; WIK.7741.45.2022.VIII.05.D.O; WIK.7740.34.2022.III.10.0M.O; WIK.7740.168.2022.VIII.10.0M.O; WIK.7740.110.2022.VIII.07.0D.O; WIK.7740.148.2022.VIII.06.0D.O; WIK.7740.236.2022.V.64.0L.O; WIK.7740.121.2022.IV.23.0K.O.

bezpośrednio do WIK nie były traktowane jako skargi, tylko jako pisma informacyjne, które organ nadzoru budowlanego weryfikuje, a następnie proceduje na podstawie przepisów Pb, w przypadku potwierdzenia istniejących nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, iż 12 pism złożono do organu właściwego do ich rozpatrzenia, gdyż były procedowane przez WIK, i dotyczyły obiektów budowanych wskazanych w art. 82 ust. 3 i 4 Pb. Nie potraktowano i nie zaewidencjonowano ich jako skargi, mimo że *skarga ma za przedmiot naganne sytuacje, które już powstały ponieważ chodzi o ocenę skutków działania już podjętego lub działań będących w toku jak też bezczynności właściwych organów (...)* w odróżnieniu do wniosku który jest w swej treści zwrócony ku przyszłym działaniom³⁸.

Zdaniem NIK, taka organizacja nie zapewniała przestrzegania przez WINB art. 254 kpa, w świetle którego skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

(akta kontroli: t. IV str. 8-53; t. V str. 2-648; t. VI str. 99, 101, 381-401)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat zapewniał warunki organizacyjno-prawne do wykonywania zadań ustawowych. W WINB wprowadzono niezbędne do realizacji zadań ustawowych regulacje wewnętrzne w zakresie przyznania kompetencji poszczególnym komórkom organizacyjnym. Inspektorat dysponował również zasobami lokalowymi do realizacji zadań ustawowych, niemniej jednak organizacja stanowisk pracy pracowników nie zawsze spełniała wymogi rozporządzenia w sprawie bhp. Ponadto prowadzony rejestr skarg nie zapewniał przestrzegania przez WINB art. 254 kpa.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Wydatki poniesione na realizację zadań ustawowych

3.1. Wykonanie wydatków za 2022 r. wynosiło 4 206 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu (4 309,7 tys. zł) oraz 101,8% wykonania wydatków za 2021 r. (4 131,1 tys. zł). Największy udział w wydatkach ogółem miały wydatki w następujących §§ klasyfikacji budżetowej:

- § 402 - *wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej*, które wyniosły 2 225,2 tys. zł (stanowiące 52,9% wydatków ogółem), co stanowiło 99,3% planu po zmianach oraz 103,1% roku 2021;
- § 411 - *składki na ubezpieczenia społeczne*, wynoszące 450,3 tys. zł (10,7% wydatków ogółem), co stanowiło 99,5% planu po zmianach oraz 105% roku 2021;
- § 401 - *wynagrodzenia osobowe pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*, które wyniosły 279,8 tys. zł (6,6% wydatków ogółem), co stanowiło 97,0% planu po zmianach i 96,7% roku 2021.

Największy wzrost w 2022 r. w porównaniu z rokiem przednim stwierdzono w następujących wydatkach:

- na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) o 1 400%, tj. z 0,6 tys. zł w 2021 r. do 8,4 tys. zł w 2022 r., w wyniku zatrudnienia pracowników do prowadzenia archiwum oraz do pomocy w dziale księgowości
- na zakup energii elektrycznej i ciepłej (§ 426) o 35%, tj. z 18,8 tys. zł w 2021 r. do 25,3 tys. zł w 2022 r., w wyniku podwyżek cen prądu i gazu;
- na zakup usług remontowych (§ 427) o 143%, tj. z 5,7 tys. zł w 2021 r. do 13,9 tys. zł w 2022 r., spowodowane wysokim kosztem naprawy urządzenia wielofunkcyjnego;
- na podróże służbowe krajowe (§ 441) o 744%, tj. z 0,9 tys. zł w 2021 r.

³⁸ J. Borkowski, B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012, Legalis.

do 7,6 tys. zł w 2022 r., wynikające ze wzrostu diet oraz zwiększonej liczby wyjazdów pracowników na szkolenia,

- na szkolenia członków korpusu służby cywilnej (§ 455) o 442%, tj. z 12,6 tys. zł do 58,3 tys. zł w 2022 r. oraz na szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej (§ 470) o 400%, tj. z 0,2 tys. zł w 2021 r. do 1,0 tys. zł w 2022 r., z powodu zorganizowania dwudniowego szkolenia dla pracowników WINB i PINB. W latach wcześniejszych, takie szkolenia nie były organizowane z uwagi na zagrożenie zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Z kolei największy spadek w 2022 r., w porównaniu z 2021 r., stwierdzono w wydatkach na zakup usług pocztowych, serwisowych, ochrony mienia, wywóz nieczystości, opłaty bankowe, badania wyrobów, badania techniczne pojazdów w § 4308 o 71%, tj. z 13,6 tys. zł w 2021 r. do 4,0 tys. zł w 2022 r., oraz w § 4309 o 71%, tj. z 2,4 tys. zł w 2021 r. do 0,7 tys. zł w 2022 r., co było spowodowane badaniami z różnych grup wyrobów budowlanych.

Wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich za 2022 r. wynosiło 409,2 tys. zł, co stanowiło 91% planu (451,8 tys. zł) oraz 109% wykonania wydatków za rok 2021 (374,2 tys. zł). Największy udział w wydatkach ogółem miały wydatki na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej (§ 402), które wyniosły 311,4 tys. zł (76% wydatków UE ogółem), co stanowiło 100% planu po zmianach oraz 114% roku 2021 oraz na składki na ubezpieczenia społeczne (§ 411), wynoszące 58,3 tys. zł (14% wydatków UE ogółem), co stanowiło 99,4% planu po zmianach oraz 115% roku 2021.

(akta kontroli: t. I str. 114-117, 473-474, 477-479)

3.2. W 2022 r. Inspektorat nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych.

(akta kontroli: t. I str. 129)

3.3.GINB realizował w kontrolowanym okresie projekt dofinansowany z funduszy europejskich pn. Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2021-2023. Inspektorat uczestniczył w nim na podstawie porozumienia nr 1/2021 z 28 października 2021 r., zawartego z GUNB w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowanych dotyczących Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2021-2023 o numerze POIS.10.01.00-00-0700/21 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³⁹. Celem projektu było wsparcie ze środków pomocy technicznej POIiŚ GUNB oraz 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, czyli służb odpowiedzialnych za sprawy związane z kontrolą inwestycji oraz wydawaniem decyzji o pozwolenie na użytkowanie, m.in. dla projektów POIiŚ i CEF⁴⁰ (Instrument „Łącząc Europę”). Uzyskane wsparcie miało mieć wpływ na poprawę efektywności pracy WINB i pozwolić na polepszenie nadzoru nad inwestycjami poprzez zwiększenie liczby kontroli na etapie ich budowy oraz zwiększenie liczby pobranych próbek wyrobów budowlanych. Zintensyfikowanie kontroli budów z kolei miało pozwolić na wcześniejsze zapoznanie się przez nadzór budowlany z przebiegiem budowy i w związku z tym wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości na odpowiednio wczesnym etapie, tak aby nie stanowiły one w przyszłości przeszkód dla uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Stąd, w ramach projektu finansowano wydatki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania związane z projektami POIiŚ, CEF, finansowanie wsparcia eksperckiego i prawnego, kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych.

W 2022 r. WINB w ramach projektu otrzymał 451,8 tys. zł. Środki te wydatkowano w 91% (409,2 tys. zł). Zostały przeznaczone na wynagrodzenia pracowników, zakup

³⁹ Dalej: POIiŚ.

⁴⁰ Connecting Europe Facility.

usług oraz podróże służbowe, zgodnie z założeniami programu.

Inspektor wyjaśnił, że w 2022 r. w ramach realizowanego projektu unijnego WINB nie miał narzuconej liczby kontroli. W 2022 r. zaplanowane zostały przede wszystkim kontrole budów o znaczeniu strategicznym dla regionu oraz kontrole obowiązkowe w związku z kończącymi inwestycjami w zakresie obiektów hydrotechnicznych oraz dróg publicznych. Dodał, że w 2022 r. przeprowadzono kontrole m.in. budów w ramach programu POliŚ strategicznych dla regionu⁴¹. Ponadto w tym samym roku przeprowadzono kontrole obowiązkowe i wydano pozwolenia na użytkowanie w ramach projektów unijnych dla małej retencji na terenie Lasów Państwowych⁴² obwodnicy miasta Wałbrzycha⁴³; Stopień Brzeg Dolny⁴⁴.

(akta kontroli: t. I str. 117; t. VI str. 44, 48; t. VI str. 381-401, 413-472)

3.4. W 2022 r. WINB nie publikował planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na nierealizowanie zamówień przekraczających kwoty 130 tys. zł.

(akta kontroli: t. I str. 342)

3.5. Zasady udzielania zamówień publicznych w Inspektoracie, regulował Regulaminu zamówień. Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej udzielenie dwóch zamówień publicznych, których przedmiotem była: [1] organizacja dwudniowego szkolenia służb nadzoru budowlanego, o wartości 44,9 tys. zł oraz [2] zakup usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym, o wartości 103,2 tys. zł, wykazało, że zamówienia zostały przygotowane prawidłowo, przeprowadzone z uwzględnieniem zasad wynikających z ufp, a poniesione z tytułu ich realizacji wydatki, były celowe, gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki. Z uwagi na wyłączenie zamówień ze stosowania uregulowań wewnętrznych na podstawie § 7 ust. 1⁴⁵ i ust. 2⁴⁶ tego dokumentu, odstąpiono od kontroli zgodności z Regulaminem zamówień.

(akta kontroli: t. I str. 342-452; t. VI str. 407)

3.6. W 2022 r. w WINB na wydatki bieżące poniesiono ogółem 186,5 tys. zł, z tego na zakup:

– materiałów i wyposażenia (§ 421) 113,3 tys. zł,

⁴¹ POIS.03.02.00-00-0009/17 - Stopień Brzeg Dolny - decyzja Wojewody Dolnośląskiego nr 8/15 z dnia 28.04.2015 r.; POIS.03.02.00-00-0013/17 - Przebudowa jazu Rędzin i przebudowa ubezpieczeń brzegowych w obrębie języków rozdzielczych i awanportów wchodzących w skład stopnia wodnego Rędzin - decyzja Wojewody Dolnośląskiego nr 24/19 z dnia 18.10.2019 r.; POIS.03.01.00-00-0042/18 - Budowa drogi S3 Legnica (A4) – Lubawka, zadanie IV od węzła Kamienna Góra Północ (z węzłem) do granicy państwa, o długości ok. 15,3 km - decyzja Wojewody Dolnośląskiego Nr 12/20 z dnia 31.08.2020 r.; POIS.03.01.00-00-0042/18 - Budowa drogi S3 Legnica (A4) – Lubawka, zadanie III od węzła Bolków (bez węzła) do węzła Kamienna Góra Północ (bez węzła) - Decyzja Wojewody Dolnośląskiego Nr 11/20 z dnia 21.08.2020 r.; POIS.02.01.00-00-0006/16 - Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach górskich; POIS.02.01.00-00-0005/16 - Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach nizinnych.

⁴² POIS.02.01.00-00-0006/16 - Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach górskich; POIS.02.01.00-00-0005/16 - Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach nizinnych.

⁴³ POIS.04.02.00-00-0009/16 - Budowa obwodnicy miasta Wałbrzycha w ciągu drogi krajowej nr 35, od km 3+180 do km 7+318,82; POIS.04.02.00-00-0009/16 - Budowa obwodnicy miasta Wałbrzycha w ciągu drogi krajowej nr 35, od km 2+350 do km 3+180.

⁴⁴ POIS.03.02.00-00-0009/17 – przepławka - Stopień Brzeg Dolny.

⁴⁵ Zgodnie z § 7 ust. 1 Regulaminu zamówień, zasad nie stosuje się przy równoczesnym obowiązku stosowania reguł wynikających z ufp, do: zamówień na usługi prawne, zamówień na przeglądy serwisowe i naprawy samochodów służbowych, zamówień na usługi związane z funkcjonowaniem wykorzystywanych aplikacji internetowych, zamówień środków czystości i drobnych artykułów biurowych, zamówień na usługi szkoleniowe.

⁴⁶ Kierownik jednostki może podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania Regulaminu zamówień również w innych sytuacjach w szczególności gdy: zachodzą przyczyny techniczne powodujące, że istnieje jedynie wykonawca przedmiotu zamówienia, jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia zamówienia; przedmiot zamówienia z przyczyn wynikających z ochrony praw wyłącznych może być uzyskany od jednego wykonawcy; zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia.

- usług remontowych (§ 427) 13,9 tys. zł,
- usług szkoleniowych dla członków korpusu służby cywilnej (§ 455) 58,3 tys. zł,
- usług szkoleniowych dla pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej (§ 470) 1,0 tys. zł.

W 2022 r. WINB nie ponosił wydatków inwestycyjnych (§ 605 i § 606).

Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej 40 wydatków⁴⁷, o łącznej wartości 125,5 tys. zł wykazało, że ich realizacja, była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w 29 przypadkach następowała według zasad określonych w Regulaminie zamówień. Poza dwoma przypadkami terminowo regulowano zobowiązania. Nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur w trakcie poddanych badaniu zakupów, a także opóźnienia w płatnościach, zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II str. 306-481; t. VI str. 61-98; t. VI str. 381-401)

3.7. Wydatki szczegółowo opisane w pkt 3.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

3.8. W badanym okresie wydatki na wynagrodzenia wyniosły 2 657,8 tys. zł, co stanowiło wzrost o 1,6% w porównaniu do roku 2021 r. w którym środki na wynagrodzenia poniesiono w wysokości 2 614,8 tys. zł.

Z objętych kontrolą list płac za styczeń, czerwiec i listopad 2022 r. wynikało, że dziewięciu pracowników WINB otrzymało dodatki poza wynagrodzenie zasadnicze. Wynikało to z powierzenia im dodatkowych obowiązków i było zgodne z ustawą o służbie cywilnej oraz Regulaminem wynagradzania.

(akta kontroli: t. I str. 149-218, 220-221)

3.9. Zasady rozliczania czasu pracy pracowników zostały zawarte w Regulaminie Pracy. Objęta kontrolą ewidencja czasu pracy wszystkich pracowników WINB ze stycznia, czerwca i listopada 2022 r. nie wykazała przypadków niedoborów lub przekroczenia czasu pracy.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

3.10. W 2022 r. źródłem finansowania Inspektoratu był budżet państwa w wysokości 4 309,7 tys. zł oraz budżet środków europejskich w kwocie 451,8 tys. zł. Środki budżetowe zostały wydatkowane na finansowanie bieżącej działalności jednostki oraz na wsparcie finansowe dla PINB z ujętej w planie Inspektoratu dotacji na ten cel. Z kolei w ramach budżetu środków europejskich otrzymane środki wydatkowano na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania związane z projektami POIiŚ, CEF, kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych, zgodnie z założeniami programu.

(akta kontroli: t. I str. 118-148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. WINB nieterminowo uregulował dwie płatności w łącznej wysokości 12,3 tys. zł z tytułu zakupu sprzętu informatycznego oraz usługi szkoleniowej. Opóźnienia wyniosły odpowiednio trzy⁴⁸ i 16 dni⁴⁹, jednakże nie skutkowały zapłatą odsetek.

Inspektor wyjaśnił, że z uwagi na brak możliwości zapotrzebowania tak wysokiej kwoty płatności za faktury zostały uiszczona w pierwszym możliwym terminie.

⁴⁷ Tj.: 15 wydatków z § 421, 13 wydatków z § 427, 10 wydatków z § 455, dwa wydatki z § 470.

⁴⁸ FS 99/11/2022 z 14 listopada 2022 r. na kwotę 11,6 tys. zł, zapłata nastąpiła w dniu 2 grudnia 2022 r., termin zapłaty upływał w dniu 28 listopada 2022 r.

⁴⁹ KRB2/6415/22 z 15 listopada 2022 r. na kwotę 0,7 tys. zł, nastąpiła w dniu 9 grudnia 2022 r., termin zapłaty upływał w dniu 23 listopada 2022 r.

NIK zauważa, że zgodnie do art. 44 ust. 3 pkt 3 up, wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli: t. II str. 330-348, 363-372, 385-391, 395-397, 403- 409, 475-478; t. VI str. 2, 6-7, 381-401)

2. WINB dokonując zakupu usług i sprzętów (w sześciu przypadkach⁵⁰) na łączną kwotę 31,5 tys. zł, odstąpił od stosowania Regulaminu zamówień, jednakże w notatkach służbowych, stanowiących podstawę ich realizacji, nie zawarł powodów odstąpienia od stosowania wewnętrznych uregulowań. Było to niezgodne z § 7 ust. 3 Regulaminu zamówień, gdyż wszelkie powody odstąpieniu od stosowania regulaminu należało udokumentować w notatce służbowej adresowanej do kierownika jednostki i przez niego zaakceptowanej. Ponadto z naruszeniem § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu zamówień, Inspektorat dokonał zakupu pięciu usług w zakresie serwisu drukarek na łączną kwotę 2,3 tys. zł oraz niszczarki do dokumentów o wartości 1,2 tys. zł, mimo że przed dokonaniem zakupu nie zostały sporządzone notatki służbowe, stanowiące podstawę do realizacji zamówień.

Inspektor wyjaśnił, że każdorazowo przyczyna odstąpienia od zastosowania Regulaminu zamówień była przedstawiana ustnie. Stosowną notatką dokumentowany był natomiast sam fakt/sytuacja podjęcia decyzji o odstąpieniu od stosowania regulaminu. Dodał, że skorzystano z możliwości przewidzianej w Regulaminie zamówień z uwagi na to, że ten sposób udzielenia zamówienia pozwolił zaoszczędzić czas i wykorzystać go na realizację innych pilnych zadań. Ten sposób działania był w ocenie Inspektora konieczny wobec trudnej sytuacji kadrowej jednostki. Ponadto Inspektor wyjaśnił, że we wskazanych powyżej przypadkach dotyczących usług serwisowych i napraw stosowne notatki nie zostały sporządzone przez przeoczenie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niewywiązywanie się z obowiązku wskazywania w notatkach służbowych powodów odstąpienia od stosowania wewnętrznych uregulowań stanowiło naruszenie regulacji określonej w Regulaminie zamówień.

(akta kontroli: t. II str. 307-310, 330-348, 349-362, 363-366, 381-384, 431-435; t. VI str. 2-3, 7, 381-401)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie otrzymane przez WINB środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, wynikającym z zakresu przedmiotowego źródła finansowania. Badanie przeprowadzone na próbie wykazało, że prawidłowo ewidencjonowano poniesione wydatki w księgach rachunkowych. Niemniej jednak przy dokonywaniu zakupów sprzętu i usług nie zawsze przestrzegano Regulaminu zamówień. Stwierdzono również dwa przypadki regulowania zobowiązań z opóźnieniem, nie wywołującym jednak dla Inspektoratu obowiązku zapłaty odsetek.

⁵⁰ Zakup usług serwisu drukarek Canon, o wartości 5,8 tys. zł, udokumentowanego fakturą nr 44/12/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r.; zakup urządzenia, zapory sieciowej, o wartości 11,6 tys. zł, udokumentowanej fakturą o nr FS 99/11/2022 z dnia 14 listopada 2022 r.; zakupu usługi przeglądu gaśnic, udokumentowanego fakturą o nr 23/11/22/WRO z 16 listopada 2022 r., na kwotę 0,4 tys. zł; zakup publikacji prawniczych, o wartości 3,6 tys. zł, udokumentowanych fakturą o nr FA00061542/2022 z dnia 6 maja 2022 r.; zakup materiałów eksploatacyjnych, o wartości 4,0 tys. zł, udokumentowanych fakturą o nr F02493/12/22 z dnia 8 listopada 2022 r.; zakup materiałów eksploatacyjnych do urządzeń wielofunkcyjnych, o wartości 6,1 tys. zł, udokumentowanych fakturą nr F01482/12/22 z 5 lipca 2022 r.

4. Efekty osiągnięte przez WINB w wyniku realizacji zadań ustawowych

Opis stanu faktycznego

4.1. W sprawozdaniu Rb-BZ1 w wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2022 r., w ramach zadania 7.1. Budownictwo i mieszkalnictwo, przyjęto następujące podzadanie i działania:

a) Podzadanie: 7.1.4.W - Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana, dla którego cel określono jako: Zapewnienie terminowego rozpatrzenia wniosków z zakresu prawa budowlanego. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: „Liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji (liczba), a - liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji”, oraz następujące działania:

- 7.1.4.1.W - Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych, dla którego cel określono jako: zapewnienie przestrzegania przepisów prawa oraz bezpiecznej realizacji budowy, robót budowlanych i bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: Liczba przeprowadzonych kontroli organów administracyjno-budowlanych i nadzoru budowlanego oraz kontroli budów i obiektów budowlanych (liczba);
- 7.1.4.2.W - Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych, dla którego cel określono jako: eliminowanie z obrotu wyrobów budowlanych niespełniających ustawowych wymagań. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: Liczba skontrolowanych wyrobów budowlanych (liczba);
- 7.1.4.3.W - Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego, dla którego cel określono jako: zapewnienie terminowego rozpatrzenia wniosków z zakresu prawa budowlanego. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: Liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji (liczba).

Niemniej jednak przyjęte wartości bazowe (kol. 17) i docelowe (kol. 18) mierników, zostały podane nieadekwatnie do przyjętego miernika, tj. w wartościach kwotowych (w złotych), co uniemożliwiało dokonanie oceny stopnia realizacji poszczególnych celów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

4.2. Realizowany w 2022 r. przez Inspektorat w ramach Planu działań nadzoru budowlanego na lata 2021-2023 Program unijny nie zakładał osiągnięcia wskaźników produktu.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

4.3. W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęło 35 pism dotyczących zgłoszeń o nieprawidłowościach⁵¹, w tym 13 skarg⁵².

Na podstawie zgłoszeń w 15 przypadkach podjęto czynności kontrolne, w dziewięciu zaplanowano kontrole w 2023 r., w trzech udzielono odpowiedzi bez wszczynania kontroli, w jednym przekazano skargę zgodnie z właściwością, zaś w pozostałych siedmiu przypadkach wezwano zarządcę do przedstawienia dokumentów.

Objęta kontrolą próba pięciu skarg, w wyniku których wszczęto kontrole, wykazała, że w każdym przypadku zostały one rozpatrzone z naruszeniem przepisów postępowania skargowego, określonych dziale VIII kpa, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. IV str. 1-7, t. V; str. 75-139, 248-648; t. VI str. 41-42, 381-401)

4.4. W celu kontroli realizacji planu działalności Inspektoratu w 2022 r., naczelnicy poszczególnych wydziałów, kwartalnie składali informacje o stanie realizacji zaplanowanych zadań. Analiza dokumentów nie wykazała nieprawidłowości. Program działalności WINB został zrealizowany.

⁵¹ W tym 22 pisma, pochodzące od organów władzy publicznej, informujące o nieprawidłowościach.

⁵² W rozumieniu przepisów dziale VIII kpa.

4.5. W badanym okresie, plan kontroli Inspektoratu obejmował wszystkie obszary działania. Celem zaplanowanych kontroli było sprawdzenie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. Przy planowaniu kontroli kierowano się kryteriami wyboru mając na względzie priorytet zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, a także ochroną środowiska naturalnego. Dobór zadań wynikał przede wszystkim z potrzeb rynku budowlanego lub rodzaju obiektów budowlanych.

Źródłem informacji zaplanowanych kontroli były prowadzone ewidencje: decyzji, postanowień i zgłoszeń, rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Pb, a także informacje otrzymywane od właścicieli i zarządców obiektów budowlanych.

Inspektor wyjaśnił, że przed przystąpieniem do opracowania planu kontroli na kolejny rok, przeprowadzano analizę pism wpływających, dotyczących ewentualnych nieprawidłowości przy rozpatrywaniu spraw przez organy administracji architektoniczno-budowlanej w województwie oraz badano i analizowano kalendarium prowadzonych wcześniej kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz stwierdzony wcześniej zakres uchybień i naruszeń prawa.

W 2022 r. Inspektorat nie uzgadniał planu kontroli z organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz innymi organami kontroli. Nie były też planowane wspólne przedsięwzięcia. Program kontroli na 2022 r. został zrealizowany.

(akta kontroli: t. I str. 9- 39; t. II str. 1-2, 62-297; t. VI str. 381-401)

4.6. WINB nie określił szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli organów nadzoru budowlanego w tym wzorów protokołów kontroli i sposobów ich sporządzania. Inspektor wyjaśnił, że poszczególne czynności przeprowadzano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵³.

W badanym okresie przeprowadzono ogółem cztery kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej⁵⁴, w tym trzy zostały zakończone w 2022 r., zaś jedna pozostawała w trakcie realizacji. Zakres kontroli obejmował: terminowość prowadzonego postępowania, tryb prowadzenia postępowania administracyjnego, kompletność złożonego przez inwestora wniosku lub zgłoszenia, prawidłowość reprezentacji inwestora przez osoby uprawnione, wykonanie i sprawdzenie projektu budowlanego przez osoby o właściwych uprawnieniach i przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego, kompletność projektu budowlanego lub szkiców i rysunków w przypadku zgłoszenia, zgodność rozwiązań projektowych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (lub z decyzją o warunkach zabudowy), zgodność rozwiązań projektowych z przepisami wynikającymi z warunków techniczno-budowlanych.

Projekty wystąpień pokontrolnych, były kierowane do jednostek kontrolowanych po upływie od 19 do 30 dni po zakończeniu czynności kontrolnych. Następnie po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń (7 dni), Inspektorat stosownie do art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, przekazywał wystąpienia pokontrolne.

W wyniku kontroli stwierdzano naruszenia obowiązków wynikających z art. 7 i 8 kpa, art. 77 § 1 kpa, art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Pb, art. 35 ust. 1 pkt 2 Pb, oraz wymogów dotyczących projektu budowlanego wynikające z rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁵⁵ oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 224; dalej: ustawa o kontroli w administracji rządowej.

⁵⁴ Tj. o jedną więcej w porównaniu do roku 2021.

⁵⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1935. Akt ten obowiązywał do 18 września 2020 r.

projektu budowlanego⁵⁶. Żadna z kontroli nie wykazała naruszenia przez organy administracji architektoniczno-budowlanej art. 35 ust. 6 Pb, dotyczącego terminów wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Każda ze skontrolowanych przez WINB jednostek, poinformowała o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

W kontrolowanym okresie WINB przeprowadził również jedną kontrolę⁵⁷ w jednym z PINB. Kontrola prowadzona była m.in. w zakresie: przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania sygnałów obywatelskich (skarg i wniosków) oraz sygnałów od instytucji publicznych należących do zakresu nadzoru budowlanego, ze szczególnym uwzględnieniem przypadków dotyczących samowoli budowlanych; prawidłowości kontroli realizacji obowiązków wynikających z podjętych przez PINB rozstrzygnięć i skuteczność postępowań egzekucyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem przypadków dotyczących samowoli budowlanych.

Projekt wystąpienia pokontrolnego został przesłane po upływie 25 dni od zakończenia czynności kontrolnych. Następnie po upływie terminu na zgłoszenie zastrzeżeń, Inspektorat stosownie do art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, przekazał wystąpienia pokontrolne.

W wyniku kontroli stwierdzono naruszenia w zakresie m.in.: nierzetelnego załatwiania/odpowiadania na skargi/wnioski, niezapewnienie przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków w sposób zgodny z regulacją art. 253 § 3 kpa; nieprowadzenia rejestrów skarg i wniosków w sposób zgodny z art. 254 kpa; niezapewnienia realizacji obowiązku jakim jest kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego poprzez niezwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć i w razie stwierdzenia uchylania się zobowiązanego od realizacji obowiązku niezwłoczne wdrażanie środków przewidzianych w upea oraz Pb; niezapewnienia realizacji zadań w zakresie prewencji w obszarze utrzymania obiektów inżynierskich. Jednostka poinformowała o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli: t. I str. 9, 12-13; t. III str. 302-456)

4.7. W 2022 r. WINB przeprowadził 80 kontroli obiektów budowlanych, w tym cztery kontrole doraźne, 81 kontroli robót budowlanych, 16 kontroli doraźnych z utrzymania obiektów budowlanych, 48 kontroli w zakresie wprowadzanych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym wyrobów budowlanych, w tym 39 kontroli planowych oraz 9 doraźnych. Ponadto przeprowadzono również osiem kontroli stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, tj. kontrole stosowania wyrobów budowlanych bez pobierania próbek z wyrobów składowanych na terenie budowy.

Kontrole doraźne inicjowane były informacjami napływającymi od osób zaniepokojonych stanem technicznym poszczególnych obiektów lub od organów państwowych.

Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej pięć spraw w zakresie kontroli robót budowlanych, w tym stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych (trzy sprawy⁵⁸ oraz kontroli z utrzymania obiektów budowlanych - dwie sprawy⁵⁹) wykazała, że zakres kontroli dotyczących utrzymania obiektów budowlanych obejmował legalność użytkowania oraz utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym. W przypadku kontroli robót w tym stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, kontrola obejmowała legalność, prawidłowość i zgodność prowadzonych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym, wykonywanie podczas realizacji robót samodzielnych funkcji technicznych przez uprawnione osoby oraz stosowanie podczas realizacji robót budowlanych wyrobów budowlanych

⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz.1679.

⁵⁷ Analogiczne jak w 2021 r.

⁵⁸ O nr: WIK.7740.41.2022.III.0M.2, WIK.7740.72.2022.III.07.0M.1, WIK.7740.216.2022.IV.64.0K.1.

⁵⁹ O nr: WIK.7741.5.2022.IV.64.K.O; WIK.7741.21.2022.XI.12.H.O.

dopuszczonych do obrotu. Sprawdzano również jakość wbudowanych wyrobów budowlanych. Ponadto kontroli podlegał również plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia podczas wykonywania robót. Wszystkie kontrole udokumentowano protokołami.

(akta kontroli: t. III str. 14; t. VI str. 57, 235-285)

4.8. Ustalenia kontroli WINB pozwalały na eliminowanie nieprawidłowości w stanie technicznym budynków, w toku prowadzonych robót budowlanych, czy w oznaczaniu wyrobów budowlanych. Po przeprowadzeniu kontroli i stwierdzeniu nieprawidłowości Inspektorat wszczywał postępowanie administracyjne skutkujące decyzją zobowiązującą właściciela/zarządcę do usunięcia zagrożeń. W efekcie prowadzonych kontroli doraźnych WINB wszczął osiem postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ośmiu decyzji nakazowych usunięcia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych.

(akta kontroli: t. III str. 15; t. V str. 2-648)

4.9. W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło 212 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz 358 zgłoszeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót. Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej 14 zgłoszeń⁶⁰ wykazało, że osoby wymienione w zawiadomieniu posiadały uprawnienia odpowiedniej specjalności, były wpisane w drodze decyzji do Centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane (e-CRUB), zarządzanego przez GUNB oraz posiadały zaświadczenie wydane przez właściwą izbę samorządu budowlanego z określonym w nim terminem ważności, co było zgodne z art. 12 ust. 7 Pb.

(akta kontroli: t. III str. 13-14, 27-45; t. VI str. 408)

4.10. W 2022 r. do WINB wpłynęło 55 wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (o 7% mniej niż w roku poprzednim), wydano w tej sprawie 51 decyzji (wzrost o 22% względem roku 2021).

Ponadto w 2022 r. Inspektorat rozpatrzył 208 zawiadomień o zakończeniu budowy, co stanowiło 81,3% zawiadomień z roku 2021, w którym ich liczba wyniosła 256.

Prowadzona przez WINB ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była zgodna z art. 84 ust. 5 i 6 Pb.

Objęta kontrolą próba 11 decyzji⁶¹ o pozwoleniu na użytkowanie wykazała, że w każdej ze zbadanych spraw wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zawierały załączniki, o których mowa w art. 57 ust. 1 Pb, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie danego obiektu inspektorzy WINB, posiadający uprawnienia budowlane, przeprowadzili obowiązkowe kontrole tych obiektów. Protokół kontroli został sporządzony zgodnie z art. 59d Pb i zawierał wszystkie elementy określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 15 września 2021 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁶².

Niemniej jednak w jednym przypadku zawiadomienie o terminie obowiązkowej kontroli zostało przekazane po upływie terminu określonego w art. 59c ust. 1 Pb, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. III str. 13, 27-45, 182-294; t. VI str. 58)

⁶⁰ O nr: 1/2022; 5/2022; 82/2022; 111/2022; 135/2022 z ewidencji rurociągów przewodów, linii i sieci; 7/2022; 11/2022; 19/2022 z ewidencji dróg; 3/2022; 7/2022 z ewidencji mostów; 2/2022; 3/2022 z ewidencji budowli; 1/2022 z ewidencji budynków; 15/2022 z ewidencji nie wymienionych w § 1 pkt 1-5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

⁶¹ O nr: WIK.7740.218.2022.III.14.3D, WIK.7740.202.2022.VII.11.3D, WIK.7740.159.2022.IV.25.3K, WIK.116.2022.III.65.3M, WIK.7740.109.2022.III.65.3M, WIK.7740.105.2022.VII.10.3M, WIK.7740.70.2022.VIII.25.3H, WIK.7740.33.2022.V.03.3H, WIK.7740.32.2022.VIII.18.3B, WIK.7740.24.2022.VII.06.3H, WIK.7740.3.2022.VIII.14.3H.

⁶² Dz. U. z 2021 r. poz. 1719.

4.11. WINB nie posiadał procedur wewnętrznych w zakresie wykrywania tzw. samowoli budowlanych. Postępowania w tym zakresie były podejmowane na podstawie informacji otrzymywanych od innych organów i osób, jak również informacji prasowych. Inspektor wskazał, że kontrole budów jakkolwiek typowane na podstawie zawiadomień o rozpoczęciu budowy, mogą wykazać istnienie samowolnych obiektów budowlanych. Ponadto kontrola budowy realizowanej legalnie jest formą sprawdzenia samowoli budowlanej, bowiem odstępstwa od realizowanego projektu stanowią odmianę samowoli budowlanej.

W 2021 r. i 2022 r. Inspektor nie wydawał decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego na podstawie art. 49e Pb. W tym okresie nie wydawał również postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych na podstawie art. 48 ust. 2 Pb.

(akta kontroli: t. I str. 8-9)

4.12. W badanym okresie do WINB nie wpłynęło zgłoszenie o katastrofach budowlanych.

(akta kontroli: t. III str. 12)

4.13. W zakresie zmian legislacyjnych wprowadzonych w Pb w 2022 r. Inspektor wyjaśnił, że możliwość budowy budynków o powierzchni do 70 m², o których mowa w art. 29a ust. 1 pkt 1a Pb spowodowała osiem postępowań odwoławczych w WOA w sprawie budynków wykonanych z naruszeniem tego przepisu. Ponadto zdaniem Inspektora wprowadzenie elektronicznego centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane (e-CRUB) ułatwiło sprawdzanie uprawnień osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne na budowie, co niewątpliwie jest pozytywną zmianą.

Inspektor wskazał również, że wprowadzone zmiany w zakresie cyfryzacji administracji wymagają w chwili obecnej dodatkowego zaangażowania pracowników jednostki. W ramach systemów e-Dziennik Budowy, aplikacji do prowadzenia cyfrowej książki obiektu budowlanego (c-KOB), które zaczynają funkcjonować z początkiem 2023 r. i funkcjonującego od 2022 r. systemu e-CRUB – pracownik WOP pełni bowiem rolę lokalnego administratora ww. systemów w obszarze województwa dolnośląskiego.

(akta kontroli: t. III str. 12)

4.14. Spośród 1 235 spraw⁶³, w tym: 439 (35,5%) odwołań, 191 (15,5%) zażaleń na postanowienia, 605 (49,0%), rozpatrywanych w 2022 r. przez WINB:

- 727 zostało załatwionych w terminie do jednego miesiąca, w tym: 262 odwołań od decyzji (36%), 112 zażaleń na postanowienia (15,4%), 353 wydanych decyzji (48,6%);
- 363 w terminie od jednego do dwóch miesięcy, w tym: 138 (38%) odwołań od decyzji, 54 (14,9%) zażalenia na postanowienia, 171 (47,1%) wydanych decyzji;
- 134 w terminie od dwóch do sześciu miesięcy, w tym: 36 (26,9%) odwołań od decyzji, 24 (17,9%) zażaleń na postanowienia, 74 (55,2%) wydanych decyzji;
- 11 w terminie od sześciu do 12 miesięcy⁶⁴, w tym: trzy (27,3%) odwołania od decyzji, jedno (9,1%) zażalenie na postanowienia, siedem (63,6%) wydanych decyzji;
- jedna nie została załatwiona pomimo upływu jednego roku, od dnia zarejestrowania.

⁶³ Zawiadomienie o zakończeniu budowy, odwołania, pozwolenia na użytkowanie, postępowania prowadzone z urzędu, kontrola wyrobów.

⁶⁴ Z przyczyn nie leżących po stronie WINB.

Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej losowo wybrane dwie sprawy, spośród 11 niezalatwionych w terminie od sześciu do 12 miesięcy oraz jedną, która nie została zalatwiona pomimo upływu roku, wykazało, że postępowania w tym zakresie były prowadzone przez WINB prawidłowo, zaś przyczyny wydłużonego czasu ich zalatwiania wynikały ze złożoności sprawy⁶⁵, lub nie mogły być zalatwione na skutek przekazana dokumentacji do Prokuratury⁶⁶ oraz GINB⁶⁷.

Objęta kontrolą próba 11 prowadzonych postępowań odwoławczych wykazała, że poza jednym przypadkiem, szczegółowo opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, postępowania były prowadzone zgodnie z przepisami kpa.

Spośród 214 skarg rozpatrywanych w 2022 r. przez WINB: 128 (59,8%) zostało zalatwionych w terminie jednego miesiąca, 76 (35,6%) w terminie od jednego do dwóch miesięcy, oraz 10 (4,6%) w terminie od sześciu do 12 miesięcy, od dnia zarejestrowania wpływu sprawy do Inspektoratu.

Dodatkowo badaniem objęto trzy skargi (jakie wpłynęły do NIK w 2022 r.), w tym jedna na działania WINB w zakresie rozpatrywania pism⁶⁸, kolejne na działania PINB dla miasta Wrocławia⁶⁹. Stwierdzono, że w przypadku skargi na działania WINB, skarga ta, zgodnie z właściwością w dniu 29 listopada 2021 r.⁷⁰ została przekazana do GUNB w celu rozpatrzenia. W zakresie skarg na działalność PINB dla miasta Wrocławia, każdą ze zbadanych spraw, Inspektorat rozpatrzył zgodnie z przepisami działu VIII kpa, zaś o sposobie zalatwienia skargi poinformował strony.

(akta kontroli: t. IV str. 8-455; t. III str. 15; t. VI str. 59-60, 381-401)

4.15. Wysokość dochodów osiągniętych przez WINB w 2022 r. wyniosła 20,1 tys. zł, co stanowiło 28% dochodów roku 2021 (70,7 tys. zł). Głównym źródłem dochodów roku 2022 były: wpływy z różnych opłat (§ 069) w wysokości 19,6 tys. zł, w tym opłaty nakładane w drodze postanowień⁷¹, opłaty za kserokopie dokumentów oraz wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 091) w wysokości 0,4 tys. zł, a także wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, (§ 064) w wysokości 0,1 tys. zł.

WINB nie posiadał odrębnych uregulowań dotyczących ewidencjonowania dochodów. Kwestie te zostały ujęte w Polityce rachunkowości.

(akta kontroli: t. I str. 88-113; t. VI str. 381-401)

4.16. Analiza wyciągów bankowych z rachunku dochodów WINB z czerwca i grudnia 2022 r. wykazała, że uzyskane przez Inspektorat dochody były terminowo przekazywane na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Nie stwierdzono przypadków przeznaczania dochodów budżetowych na finansowanie wydatków jednostki.

(akta kontroli: t. VI str. 381-401)

4.17. Stan należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto na dzień 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2021 r. wynosił odpowiednio 60,0 tys. zł i 30,0 tys. zł. Należność za 2022 r., ujęta w § 069 - wpływy z różnych opłat, wynikała z nieuiszczonej przez zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia⁷², zaś należność za 2021 r. ujęta w § 058 - wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, z nałożonej kary pieniężnej na producenta⁷³.

⁶⁵ Sprawa nr WOP.1410.33.2022.V.62.0.1.

⁶⁶ Sprawa nr WOA.7721.186.2022.XV.64.0.0.

⁶⁷ Sprawa nr WWB.7781.2.2021.0.05.K.0.

⁶⁸ Sprawa nr WOP.7640.21.2021.III.06.0.1.

⁶⁹ Sprawa nr WOP.1410.47.2022.III.64.0.1 oraz WOP.1410.18.2020.III.64.0.1.

⁷⁰ Data wpływu do WINB: 17 listopada 2021 r.

⁷¹ Na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o wyrobach budowlanych oraz art. 64a § 1 pkt 1 upea.

⁷² Nałożona postanowieniem nr 497/2022 z dnia 11 maja 2022 r.

⁷³ Decyzją nr 1302/2021 z dnia 7 grudnia 2021 r., na podstawie art. 36b, 36j ust. 1 i 3 oraz 36k ust. 1, 2, 5, 6, 7 ustawy o wyrobach budowlanych.

(akta kontroli: t. I str. 99-113)

4.18. W okresie objętym kontrolą Inspektorat nie nakładał opłat legalizacyjnych, ani nie wymierzał kar za użytkowanie obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(akta kontroli: t. III str. 12, 15-16)

4.19. Według stanu na koniec 2022 r. wysokość należności wymagalnych Inspektoratu wynosiła 60,0 tys. zł, z tytułu nieuregulowanej grzywny w celu przymuszenia, nałożonej w związku z niewykonaniem obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji nr 102/2021 z dnia 29 stycznia 2021 r. WINB, wprawdzie podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie obowiązków wynikających z ww. decyzji, jednak część z nich przebiegała z naruszeniem przepisów ufp oraz upea, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 99-113, 227-341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Inspektorat nie wywiązał się z obowiązku należytego egzekwowania obowiązków o charakterze niepieniężnym⁷⁴ oraz dochodzenia należności Skarbu Państwa w związku z nałożeniem na zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia w wysokości 60,0 tys. zł, gdyż w skontrolowanym zakresie⁷⁵:

a) upomnienie nr 2/2022 dotyczące wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, zostało wystawione i przesłane zobowiązanemu w dniu 25 marca 2022 r., tj. po upływie niemal dwóch miesięcy od dnia, w którym decyzja nr 64/2022 z dnia 19 stycznia 2022 r. nakładająca na zobowiązanego ww. obowiązki, stała się ostateczna. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Inspektor wyjaśnił, że upomnienie nr 2/2022 zostało wystawione i przesłane zobowiązanemu w dniu 25 marca 2022 r. z uwagi na fakt, iż organ musiał dokonać czynności kontrolnych potwierdzających zakres wykonania lub braku wykonania obowiązków nałożonych ww. decyzji, co przeprowadzono w dniu 23 marca 2022 r. Natomiast ustalenie terminu ww. kontroli wynikało z „braku mocy przerobowych WIK”;

b) grzywna w celu przymuszenia została nałożona 11 maja 2022 r. (postanowienie nr 497/2022), tj. po upływie 39 dni od dnia doręczenia (i upływu wymaganych siedmiu dni) upomnienia nr 2/2022 z dnia 25 marca 2022 r., co NIK również ocenia jako działanie nierzetelne.

Inspektor wyjaśnił, że grzywna w celu przymuszenia została nałożona dopiero 11 maja 2022 r., gdyż termin przygotowania postanowienia wynikał z „braku mocy przerobowych Wydziału”;

c) w dniu 18 stycznia 2023 r. do Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście Inspektor skierował wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w przedmiocie wyegzekwowania należności w łącznej kwocie 60,0 tys. zł, wskazanej w tytule wykonawczym nr 1/2022 z 10 maja 2022 r. (wcześniej przesłany tytuł dotyczący wierzytelności o charakterze niepieniężnym). Inspektor w celu wyegzekwowania niezapłaconej grzywny wynikającej z postanowienia nr 497/2022 nie wystawił i nie skierował administracyjnego tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności o charakterze pieniężnym, do czego był zobowiązany na podstawie art. 26 § 1 upea.

⁷⁴ Polegającego na usunięciu nieodpowiedniego stanu technicznego muru oporowego stanowiącego umocnienie lewego i prawego brzegu potoku.

⁷⁵ Sprawa nr 7741.31.2020.XI.21.H.19.

Inspektor wyjaśnił, że nie wystawił i nie skierował administracyjnych tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji należności o charakterze pieniężnym. W dniu 19 stycznia 2023 r. na konto WINB wpłynęły wszystkie zobowiązania dłużnika.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że skierowanie przez WINB pisma do Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście o wszczęcie egzekucji administracyjnej bez wystawienia tytułu wykonawczego, stanowiło naruszenie regulacji określonej w art. 26 § 1 upea;

d) w tytule wykonawczym nr 1/2022 z 10 maja 2022 r. dotyczącym egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, nie podano środka egzekucyjnego, mimo że stosownie do art. 28 upea, wierzyciel powinien wskazać środek egzekucyjny, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym.

Inspektor wyjaśnił, że tytuł wykonawczy został wystawiony zgodnie z obowiązującym wzorem. Zdaniem Inspektora tytuł wykonawczy nie jest wnioskiem wierzyciela o wszczęcie postępowania egzekucyjnego skierowanym do organu egzekucyjnego, gdyż zgodnie z art. 26 § 4 upea jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego.

W ocenie NIK zaniechanie wskazania środka egzekucyjnego w tytule wykonawczym egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym stanowiło naruszenie regulacji określonej w art. 28 upea.

(akta kontroli: t. I str. 227-341; t. III str. 62-63, 66-70; t. VI str. 43, 46)

2. Postanowieniem nr 497/2022 z dnia 11 maja 2022 r. grzywnę w celu przymuszenia bezpodstawnie nałożono na Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁷⁶. Kierowana przez niego jednostka pozostawała bowiem w strukturach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, a więc państwowej osoby prawnej (art. 239 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷⁷). Na gruncie orzecznictwa sądowego⁷⁸ w obowiązującym stanie prawnym, państwowe osoby prawne nie są objęte zakresem podmiotowym normy zawartej w art. 120 § 2 upea⁷⁹, gdyż oprócz osób fizycznych działających przez ustawowego przedstawiciela oraz przedsiębiorstw państwowych lub innych państwowych jednostek organizacyjnych, przepis ten dotyczy wyłącznie społecznych osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, to znaczy spółdzielni, stowarzyszeń, organizacji zawodowych i samorządowych (np. związków zawodowych, izb i cechów rzemieślniczych, zrzeszeń handlu i usług, czy zrzeszeń transportu) oraz innych organizacji społecznych.

Inspektor wyjaśnił, że na podstawie analizy przepisów ustawy Prawo wodne, dokumentów RZGW we Wrocławiu oraz art. 120 § 2 upea przyjęto, iż do Dyrektora PGW Wody Polskie RZGW we Wrocławiu należy bezpośrednie czuwanie nad wykonywaniem przez zobowiązanego obowiązków.

W ocenie NIK powyżej przywołane argumenty nie znajdują uzasadnienia i za bezpodstawne należy uznać nałożenie grzywny w celu przymuszenia na Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

(akta kontroli: t. I str. 227-341; t. VI str. 43, 46-47)

⁷⁶ Dalej: RZGW we Wrocławiu.

⁷⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.; dalej: ustawa Prawo wodne.

⁷⁸ Wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 1603/19).

⁷⁹ Zgodnie z którym, gdy zobowiązanym jest osoba fizyczna działająca przez ustawowego przedstawiciela, przedsiębiorstwo państwowe lub inna państwowa jednostka organizacyjna, organizacja spółdzielcza, samorządowa, zawodowa lub inna społeczna osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, grzywnę nakłada się na ustawowego przedstawiciela zobowiązanego lub na osobę, do której należy bezpośrednie czuwanie nad wykonywaniem przez zobowiązanego obowiązków tego rodzaju, jakim jest egzekwowany obowiązek. Jednocześnie może być nałożona grzywna na zobowiązaną osobę prawną lub jednostkę organizacyjną, jeżeli jest to niezbędne dla przymuszenia wykonania obowiązku.

3. Inspektor, jako wierzyciel obowiązków o charakterze pieniężnym nie posiadał dostępu do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa upea, służącym przekazywaniu tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych do naczelników urzędów skarbowych drogą elektroniczną, co w konsekwencji uniemożliwiło przesłanie opisanego powyżej tytułu wykonawczego. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r. zmieniającym obwieszczenie w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego⁸⁰, od 1 lipca 2021 r. wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze powinny być przekazywane do naczelnika urzędu skarbowego drogą elektroniczną.

Ponadto stosownie do art. 26 § 1c upea, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego: 1) drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej; 2) przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁸¹, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

Inspektor wyjaśnił, że WINB nie posiada dostępu do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa upea, ponieważ do tej pory Inspektorat nie posiadał wierzycelności pieniężnych, podlegających egzekucji za pomocą systemu teleinformatycznego. Dodał, że w najbliższym czasie zostaną podjęte działania, celem uzyskania dostępu do Platformy ETW.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że skierowanie przez WINB tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego, bez wykorzystania systemu teleinformatycznego, było niezgodne ze wskazanym wyżej obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 227-341; t. III str. 62-63, 66-70; t. VI str. 43, 46)

4. W jednym przypadku⁸² spośród 15 zbadanych postępowań administracyjnych, stwierdzono, że mimo upływu 30 dniowego terminu, WINB nie poinformował strony o niezakończonym w terminie i nie wskazał nowego terminu na jej rozpatrzenie. Było to niezgodne z art. 35 § 3 oraz 36 § 1 i 2 kpa, według którego załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Natomiast o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Inspektor wyjaśnił, iż niedochowanie terminu wynikało ze zwłoki pracownika.

(akta kontroli: t. III str. 63-64, 70-71, 137-181)

5. Spośród objętej kontrolą próby 11 pozwoleń na użytkowanie, w jednym przypadku⁸³ zawiadomienie inwestora o terminie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli nastąpiło w dniu 15 marca 2022 r. (data stempla pocztowego), tj. po upływie 11 dni od uzupełniania wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Było to niezgodne z art. 59c ust. 1 Pb, gdyż o terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania.

⁸⁰ Dz. Urz. MFFiPR poz. 63.

⁸¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 896, ze zm.

⁸² Sprawa nr WOA.7721.318.2022.XVI.64.0.2.

⁸³ Sprawa nr WIK.7740.33.2022.V.03.3H.

Inspektor przyznał, że zawiadomienie o kontroli obowiązkowej zostało wystawione po 7 dniach. Wskazał jednak, że termin ten jest terminem instrukcyjnym - mającym charakter wyłącznie porządkowy, a ich naruszenie nie wywołuje ujemnych skutków procesowych. Inspektor wyjaśnił, że przekroczenie terminu wynikało z problemów z kontaktem z inwestorem w celu ustalenia terminu kontroli.

(akta kontroli: t. III str. 63, 70, 458-504)

6. WINB nie dokonywał pomiaru stopnia realizacji celów dla podzadania i działań zawartych w sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2022 r. Ponadto przyjęte wartości bazowe i docelowe mierników były nieadekwatne do ustalonego miernika. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. I tak:

- w sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2022 r., dla podzadania: 7.1.4.W - *Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana*, cel określono jako: Zapewnienie terminowego rozpatrzenia wniosków z zakresu prawa budowlanego. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: „Liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji (liczba), a - liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji”.

Tymczasem wartości bazowa (kol. 17) i docelowa (kol. 18) mierników, a w konsekwencji wykonanie (kol. 19) zostały podane kwotowo (w złotych), choć przyjęte przez Inspektorat mierniki (kol. 16) odnosiły się do wspomnianej wyżej liczby: wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji (liczba), a - liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji;

- analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku, ujętych w ramach podzadania działań: 7.1.4.1.W - *Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych*, dla którego cel określono jako: Zapewnienie przestrzegania przepisów prawa oraz bezpiecznej realizacji budowy, robót budowlanych i bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: Liczba przeprowadzonych kontroli organów administracyjno-budowlanych i nadzoru budowlanego oraz kontroli budów i obiektów budowlanych (liczba); 7.1.4.2.W - *Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych*, dla którego cel określono jako: eliminowanie z obrotu wyrobów budowlanych nie spełniających ustawowych wymagań. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: Liczba skontrolowanych wyrobów budowlanych (liczba); 7.1.4.3.W - *Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego*, dla którego cel określono jako: Zapewnienie terminowego rozpatrzenia wniosków z zakresu prawa budowlanego. Do jego pomiaru przyjęto następujący miernik: Liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji (liczba).

Tymczasem wartości bazowa (kol. 17) i docelowa (kol. 18) mierników, a w konsekwencji wykonanie (kol. 19) zostały podane kwotowo (w złotych), choć przyjęte przez Inspektorat mierniki (kol. 16) odnosiły się do liczby: wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji, a - liczba wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji, przeprowadzonych kontroli organów administracyjno-budowlanych i nadzoru budowlanego oraz kontroli budów i obiektów budowlanych, skontrolowanych wyrobów budowlanych, wydanych rozstrzygnięć w I i II instancji.

Inspektor wyjaśnił, że dane w sprawozdaniach, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸⁴, wykazuje się: 1) w zakresie planu według ustawy budżetowej - w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym i wartościach mierników, odpowiadających wysokości wydatków/kosztów ujętych w ustawie budżetowej; 2) w zakresie planu po zmianach - w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego

⁸⁴ Dz. U. poz. 1731, ze zm.

w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych lub w odrębnej ustawie; 3) w zakresie wykonania w kwotach wydatków/kosztów narastająco od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego oraz faktyczne wykonanie planowanej wartości mierników. Inspektor dodał, że nie był dokonywany pomiar stopnia realizacji celów. Sprawozdanie było sporządzane i wysyłane do DUW. Dodał, że duża liczba obowiązków oraz braki kadrowe nie pozwalały na szczegółową analizę ww. sprawozdania. Inspektor wyjaśnił również, że po corocznym złożeniu RB-BZ1, nie otrzymywał sygnałów zwrotnych od DUW w tym zakresie.

NIK nie podziela wyjaśnień Inspektora. Zgodnie z definicją układu zadaniowego, zawartą w art. 2 pkt 3 ufp, rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz: a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione - wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Zdaniem NIK przyjęte wartości bazowe i docelowe mierników były nieadekwatne i uniemożliwiały dokonanie oceny stopnia realizacji celów.

Ponadto zgodnie z art. 68 ust. 2 ufp, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zarządzania ryzykiem. Według Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, „nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków, a także określić akceptowalny poziom ryzyka i rodzaj reakcji na ryzyko.

(akta kontroli: t. VI str. 43-44, 47-48, 381-401)

7. Inspektorat w toku rozpatrywania zawiadomień o nieprawidłowościach nie przestrzegał przepisów postępowania skargowego, zawartych w dziale VIII kpa. Spośród objętych kontrolą pięciu pism, w każdej ze zbadanych spraw stwierdzono naruszenia art. 237 kpa, I tak:

a) w trzech sprawach⁸⁵, pomimo upływu 30-dniowego terminu, WINB nie powiadomił skarżącej o niezalutwieniu sprawy w terminie i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia. Było to niezgodne z art. 237 § 1, 3 i 4 kpa;

b) w jednym przypadku⁸⁶, WINB nie poinformował strony o sposobie załatwienia skargi, co było niezgodne z art. 237 § 3 kpa;

c) w jednym przypadku⁸⁷, WINB nie poinformował strony o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w terminie jednego miesiąca od jej wypływu do Inspektoratu i nie wskazał terminu jej rozpatrzenia oraz nie poinformował o sposobie załatwienia skargi, co było niezgodne z art. 237 § 1, 3 i 4 kpa.

Zastępca Inspektora wyjaśnił, że cztery sprawy nie były traktowane jako skargi, tylko jako pisma informacyjne, które organ nadzoru budowlanego weryfikuje, a następnie proceduje w przypadku potwierdzenia istniejących nieprawidłowości. Dlatego odpowiedź na te wystąpienie nie została udzielona w trybie art. 237 i następnego kpa. Dodał, że zgodnie z nową interpretacją GUNB, pisma w sprawie robót budowlanych

⁸⁵ O nr: 7741.15.2022.VIII.23.D.0, WIK.7740.148.2022.VIII.06.0D.0 oraz WIK.7740.121.2022.IV.23.0K.0.

⁸⁶ Sprawa nr WIK.7740.34.2022.III.10.0D.

⁸⁷ Sprawa nr WIK.7741.9.2022.III.07.3D.

lub stanu technicznego obiektu budowlanego nie zawierające zarzutów w stosunku do organu i nie pochodzące od stron, stanowią pisma interwencyjne, które nie są załatwiane w trybie skargowym. W pozostałym zakresie, nie wyjaśnił przyczyn.

NIK zwraca uwagę, że pisma dotyczyły m.in. stanów nieprawidłowych, zaniedbań, naruszenie praworządności czy interesów skarżących, zatem wypełniały definicję skargi zawartą w art. 227 kpa. Powołane w wyjaśnieniach wytyczne GUNB Inspektorat otrzymał 7 listopada 2022 r., tj. po rozpatrzeniu ww. spraw.

(akta kontroli: t. I str. 475, 479-480; t. III str. 64-65, 72-73; t. V str. 75-139, 248-648; t. VI str. 286-401)

8. W Inspektoracie nie funkcjonował adekwatny, skuteczny i efektywny system kontroli zarządczej. W WINB nie zostały zidentyfikowane ryzyka w odniesieniu do celów i zadań Inspektoratu, nie został określono akceptowalny poziom dla tych ryzyk oraz rodzaj reakcji na ryzyko. W Inspektoracie nie monitorowano skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, w celu umożliwienia bieżącego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. Nie przeprowadzono również samooceny systemu kontroli zarządczej za 2022 r.

Było to niezgodne z art. 68 ust. 2 ufp, jak również z komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, a także z komunikatem Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Ponadto naruszało to § 8.1, § 9, § 11.1 Zarządzenia nr 11/2010 Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru budowlanego we Wrocławiu z dnia 1 października 2010 r. w sprawie kontroli zarządczej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu.

W punkcie 3.1 i 4 komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, wskazano m.in., że identyfikację ryzyka należy przeprowadzać okresowo w sposób udokumentowany. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka. Ponadto zgodnie z pkt 19 i 20 komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów. Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.

Inspektor wyjaśnił, że cele i zadania organu nadzoru budowlanego określają przede wszystkim Pb, ustawa o wyrobach budowlanych oraz kpa. Są nimi realizacja w terminach ustawowych zadań określonych w art. 83 Pb. Realizacja tych celów i zadań następuje poprzez tworzenie planów kontroli i planów pracy wydziałów zatwierdzanych przez Kierownika jednostki. Dodatkowo plany kontroli WWB zatwierdza GUNB. Oprócz realizacji planów kontroli wydziały zobowiązane są realizować zadania wpływające na bieżąco, takie jak odwołania od decyzji powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Inspektor wyjaśnił również, że posiedzenia zespołu do spraw kontroli zarządczej mają na celu m.in. ocenę ryzyka związanego z osiągnięciem celów i zadań WINB. W trakcie posiedzeń naczelnicy wydziałów oraz Główna Księgowa informują, czy istnieje ryzyko niewykonania zadań i nieosiągnięcia celów. W czasie spotkań przekazywane były informacje na temat pracy wydziałów oraz zagrożeń dla ich właściwej realizacji. Inspektor wyjaśnił również, że WINB jest niewielką jednostką, w której zatrudnienie wynosi ok. 30 osób, dlatego WINB monitoruje na bieżąco realizację zadań poszczególnych wydziałów

i osób sprawujących samodzielne funkcje w Inspektoracie przeprowadzając rozmowy z osobami odpowiedzialnymi za ich realizację. Inspektor wyjaśnił ponadto, że zasadniczym problemem i zagrożeniem były niedostateczne środki na wynagrodzenia powodujące dużą rotację wśród zatrudnionych. Dopiero w bieżącym roku WINB uzyskał znaczące środki na wzrost płac, co poprawiło nastroje w inspektoracie i zdaniem Inspektora, obniżyło ryzyko rotacji personelu, a tym samym niewykonania zadań i nieosiągnięcia celów.

NIK zwraca uwagę, iż obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej, zgodnie z ww. zasadami, obejmuje wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, bez względu na przedmiot ich działalności, formę prawną oraz wielkość gromadzonych lub wydatkowanych środków publicznych.

(akta kontroli: t. I str. 474-475, 479; t. VI str. 381-401)

9. WINB nie udostępniał w Biuletynie Informacji Publicznej⁸⁸ wyników kontroli przeprowadzanych w Inspektoracie, mimo że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸⁹, udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Inspektor wyjaśnił, że treść strony internetowej, jak i BIP, będzie w najbliższym czasie przedmiotem pogłębionej analizy.

(akta kontroli: t. III str. 65, 73, 295-301)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą WINB prawidłowo planował i realizował postępowania kontrolne dotyczące obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych, wyrobów budowlanych, podległych PINB oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej. Prawidłowo również weryfikowano wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, zaś przed wydaniem decyzji przeprowadzano obowiązkowe kontrole. Niemniej jednak z naruszeniem przepisów ufp oraz upea prowadzono czynności egzekucyjne wobec dłużnika. Również w toku rozpatrywania skarg (pięć przypadków) nie przestrzegano przepisów postępowania skargowego, zawartych w dziale VIII kpa. Kontrola wykazała także nierzetelne sporządzenie sprawozdania RB-BZ1, uniemożliwiającego sprawdzenie poziomu osiągnięcia założonych celów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

- Uwagi Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości odnoszące się do nieprzestrzegania przepisów m.in. Pb, kpa, upea, wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w kontrolowanej jednostce w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ufp, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem i terminowy.
- Wnioski
1. Ewidencjonowanie w prowadzonym rejestrze wszystkich wpływających do WINB skarg.
 2. Informowanie skarżących o sposobie załatwienia bądź niezałatwienia sprawy.
 3. Zapewnienie pracownikom wystarczającej powierzchni pomieszczenia do pracy oraz bezpiecznego i wygodnego dostępu do stanowiska pracy.

⁸⁸ Dalej: BIP.

⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

4. Zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej Inspektoratu dokumentacji dotyczącej kontroli przeprowadzonych w WINB.
5. Dokonywanie i dokumentowanie zakupów WINB zgodnie z przyjętymi wewnątrznie zasadami.
6. Zapewnienie terminowego regulowania zobowiązań.
7. Terminowe i rzetelne podejmowanie wobec dłużników czynności egzekucyjnych oraz wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionych przerw w dokonywaniu tych czynności.
8. Zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdania RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, umożliwiającemu dokonanie oceny stopnia realizacji określonych w nim celów.
9. Uzyskanie dostępu do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 26aa upea, służącemu przekazywaniu tytułów wykonawczych i wniosków egzekucyjnych do naczelników urzędów skarbowych drogą elektroniczną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, 30 marca 2023 r

Kontroler:
Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis