

Olsztyn, dnia 24 grudnia 2019 r.



**WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

**FK-V.1611.7.2019**

**Szanowny Pan  
Maciej Kotarski  
Warmińsko – Mazurski  
Wojewódzki Inspektor  
Nadzoru Budowlanego**

**al. Marsz. J. Piłsudskiego  
7/910-575 Olsztyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Kontrolę przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (zwany dalej Inspektoratem), ul. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn, NIP: 739-298-00-88, REGON: 510750924.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Rafał Zujko – starszy inspektor wojewódzki – przewodniczący zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-IV.0030.1113.2019 z dnia 14 listopada 2019 r.,
- Marcin Kłobuszewski - inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-IV.0030.1114.2019 z dnia 14 listopada 2019 r.,
- Joanna Sikora – inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.1115.2019 z dnia 14 listopada 2019 r.

*[akta kontroli str.1-9]*

Kontrolę przeprowadzono w dniach: 20 listopada – 6 grudnia 2019 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.), w związku

z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

Przedmiotem kontroli była ocena prowadzonej przez jednostkę działalności w zakresie dotyczącym planowania, realizacji oraz sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym, a także działań mających na celu zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Okres objęty kontrolą – 2017 oraz 2018 r.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie**.

## I. INFORMACJE OGÓLNE

1.1 Inspektorat jest jednostką budżetową wchodzącą w skład rządowej administracji zespolonej w województwie warmińsko-mazurskim, podlegającą zwierzchnictwu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Kierownikiem Inspektoratu jest Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, zwany dalej: „Inspektorem Wojewódzkim”, który jest dysponentem III stopnia środków budżetowych Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli stanowisko Inspektora Wojewódzkiego pełnił Pan Maciej Kotarski, powołany na to stanowisko pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 marca 2013 r., znak: OA-III.1120.2.2013.

*[akta kontroli str. 10-14]*

1.2 Inspektorat realizował w 2017 oraz 2018 r. wydatki kwalifikowane do funkcji 7 „**Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo**” określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r., poz. 735) oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1154).

## II. PROCEDURY REGULUJĄCE TEMATYKĘ BUDŻETU ZADANIOWEGO

2.1 W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z planowaniem oraz realizacją budżetu w układzie zadaniowym były uregulowane w nw. zarządzeniach wewnętrznych:

- Zarządzenie nr 12/2013 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej procedury planowania, wykonania i monitorowania budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu,
- Zarządzenie nr 6 B/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 16 czerwca 2014 r. zmieniające załącznik nr 2 do zarządzenia 12/2013 w sprawie ustalenia wewnętrznej procedury planowania, wykonania i monitorowania budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu,
- Zarządzenie nr 10/2015 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 28 grudnia 2015 r. zmieniające załącznik nr 2 do zarządzenia 12/2013 w sprawie ustalenia wewnętrznej procedury planowania, wykonania

i monitorowania budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu, zmienionego zarządzeniem nr 6 B/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r.

2.2 W wyniku analizy ww. dokumentacji oraz na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli stwierdzono, że procedury w powyższym zakresie są opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

*[akta kontroli str. 15-55]*

2.3 Inspektorat monitoruje skuteczność i efektywność realizacji celów zgodnie z wytycznymi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego za pomocą karty pomiaru efektywności i skuteczności, która stanowi załącznik do zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr 87 z dnia 21 marca 2017 r.

Pomiar efektywności i skuteczności realizacji celów przeprowadza zespół składający się z koordynatora ds. budżetu zadaniowego, naczelników wydziałów oraz Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego co pół roku (w terminie do 5 stycznia oraz w terminie do 5 lipca). Prowadzona jest ewaluacja okresowa polegająca na zbieraniu informacji o poziomie realizacji mierników, który odzwierciedla poziom realizacji założonych celów. Istotnym narzędziem usprawniającym w/w proces jest wewnętrzna ewidencja wartości mierników budżetu zadaniowego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie. Naczelnicy wydziałów zobowiązani są zgodnie z § 9 zarządzenia Warmińsko-Mazurskiego WINB nr 12/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r. w terminach do 5 lipca oraz 5 stycznia wprowadzać w w/w ewidencji dane sprawozdawcze.

Co roku przeprowadzana jest również analiza wykonania celów i mierników, zgodnie z kartą pomiaru efektywności i skuteczności jednostki.

Nadzór nad efektywnością i skutecznością realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym sprawuje Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. W ocenie Warmińsko-Mazurskiego WINB fakt, iż tutaj jednostka nie jest rozbudowana strukturalnie i zatrudnia niewielu pracowników powoduje, że nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych regulacji wewnętrznych w w/w zakresie. Nadzór opiera się na zapisach zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr 87 z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Corocznie opracowywane są karty pomiaru efektywności i skuteczności, które zatwierdza kierownik jednostki.

*[akta kontroli str. 56-60]*

Reasumując, działalność jednostki w zakresie procedur regulujących tematykę budżetu zadaniowego ocenia się **pozytywnie**.

### **III. PLANOWANIE W UKŁADZIE ZADANIOWYM**

#### **3.1. Zgodność mierników z wytycznymi do noty budżetowej**

W okresie objętym kontrolą Inspektorat realizował wydatki kwalifikowane w funkcji 7 „Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo”, która to funkcja w latach 2017-2018 realizowana była poprzez 1 zadanie, 1 podzadanie i 3 działania, co przedstawiało się w następujący sposób:

**zadanie 7.1. W – Budownictwo mieszkaniowe**

**podzadanie 7.1.4. W – Nadzór budowlany i administracja architektoniczno - budowlana**

cel: zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym i użytkowaniu obiektów budowlanych oraz we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu wyrobów budowlanych;

miernik: stosunek liczby uchylonych rozstrzygnięć do liczby rozstrzygnięć wydanych w zakresie administracji budowlanej oraz nadzoru budowlanego (w %);

**działanie 7.1.4.1. W – Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych**

cel: zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym oraz bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych;

miernik: liczba kontroli organów administracji architektoniczno – budowlanej oraz nadzoru budowlanego oraz liczba skontrolowanych budów i obiektów budowlanych (w szt.);

**działanie 7.1.4.2. W – Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych**

cel: zapewnienie nadzoru nad produkcją i dystrybucją materiałów budowlanych;

miernik: liczba kontroli producentów i sprzedawców wyrobów budowlanych (w szt.);

**działanie 7.1.4.3. W – Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego**

cel: zapewnienie przestrzegania przepisów prawa budowlanego;

miernik: liczba uchylonych rozstrzygnięć w stosunku do liczby rozstrzygnięć wydanych w obszarze orzecznictwym (w %).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż ww. cele zostały sformułowane przez dysponenta zgodnie z wytycznymi do not budżetowych, gdyż były one: **istotne, precyzyjne, spójne, mierzalne, określone w czasie** oraz **realistyczne**.

Zgodnie z wytycznymi do not budżetowych opracowano również mierniki, tj.:

- na lata 2017-2018 dla podzadania oraz działań jednostka opracowała po jednym mierniku,
- opracowane mierniki umożliwiały rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów, a sposób ich użycia był efektywny, bowiem opierał się na już funkcjonującej sprawozdawczości oraz danych opracowywanych przez jednostkę i nie wiązał się z kosztami związanymi wyłącznie z ich użyciem na potrzeby budżetu zadaniowego,
- są spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
- zdefiniowane zostały w sposób umożliwiający ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie,
- każdorazowo miernik na podzadaniu i działaniu mierzył to, na co jednostka realizująca podzadanie/działanie ma wpływ,
- od 2016 r. wojewodowie nie wykazują mierników na poziomie zadania, w związku z powyższym odstąpiono od ich definiowania na tym szczeblu klasyfikacji zadaniowej,
- sprawozdanie z wykonania wartości docelowych mierników zostało dokonane w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

*[akta kontroli str. 61-77]*

### 3.2. Główne uwarunkowania realizacji zadania, podzadania i działania

Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego realizuje zadania określone w przepisach prawa, w szczególności w: ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186), ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2019 r. poz. 266), ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2019 r. poz. 155).

Do podstawowych zadań wykonywanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności:
  - a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
  - b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
  - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
  - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
  - e) stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów zgodnie z art. 10 ustawy Prawo budowlane;
- 2) kontrole wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym wyrobów budowlanych;
- 3) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą;
  - 3a) współpraca z Prezesem Krajowego Zasobu Nieruchomości w realizacji zadań określonych w art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości;
  - 3b) nadzór nad użytkowaniem elektrowni wiatrowych w zakresie oceny stanu technicznego tych elektrowni.

Tut. jednostka, jak wskazano w pkt 3, w ramach swojego budżetu realizuje jedno zadanie *7.1.W - Budownictwo i mieszkalnictwo*, jedno podzadanie *7.1.4.W - Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana*, oraz trzy działania: *7.1.4.1.W - Kontrola procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych*, *7.1.4.2.W - Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych*, *7.1.4.3.W - Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego*.

Na uwarunkowania realizacji zadań, podzadań i działań wpływ mają głównie czynniki zewnętrzne, w szczególności:

- zmiany obowiązujących przepisów prawa,
- zmiany dot. ruchu budowlanego uzależnione od wzrostu gospodarczego i trendów w budownictwie,
- zmiany dot. ilości planowanych kontroli ustalonych przez GINB, WINB i PINB,
- zmiany linii orzeczniczej sądów oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- fluktuacja wyspecjalizowanych kadr,
- postęp w zakresie cyfryzacji i świadomości prawnej obywateli,
- zdarzenia nieprzewidywalne takie jak klęski żywiołowe i katastrofy budowlane.

Obecną strukturę organizacyjną Inspektoratu reguluje Regulamin Organizacyjny z dnia 17 maja 2013 r. ze zm., zatwierdzony przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Ponadto, działalność Inspektoratu regulują zarządzenia Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, m.in.:

- zarządzenie nr 3/2010 w sprawie procedur kontroli i kontroli zarządczej w świetle nowej ustawy o finansach publicznych,
- zarządzenie nr 12/2013 w sprawie ustalenia wewnętrznej procedury planowania, wykonywania i monitorowania budżetu Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie,
- zarządzenie nr 1 w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż jednostka prawidłowo wpisała się w strukturę zadaniowego planu wydatków. W sposób prawidłowy dokonała wyboru realizowanej przez siebie funkcji, zadania, podzadania i działania z istniejącego katalogu zadaniowego, stanowiącego załącznik do noty budżetowej odpowiednio na rok 2017 i 2018.

### **3.3. Podstawy określania planowanych i wykonanych wartości mierników oraz sposób zbierania danych o wartościach mierników**

Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora Wojewódzkiego, (cyt.): *„Wartości planowane i wykonane wartości mierników określone zostały na podstawie danych historycznych z poprzednich okresów oraz zakładanych planów ilości i zakresów kontroli. W szczególności w oparciu o dane zawarte w sprawozdaniach przekazywanych do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz opracowaniach dotyczących ruchu budowlanego”*

[akta kontroli str. 167]

Dane o wartościach mierników zbierane i przekazywane są przez naczelników wydziałów oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Źródła pochodzenia danych to: dokumentacja spraw, elektroniczny system obiegu dokumentów, system komputerowy Resak, plany kontroli oraz rejestry.

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż planowanie i wyliczenie wartości mierników stopnia realizacji celów podzadania i działania odbywa się na podstawie realnych danych.

### **3.4. Weryfikacja określonych celów i mierników pod kątem ich zawarcia w dokumentach strategicznych jednostki i ich odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach jednostki**

Cele i mierniki opracowywane są przez zespół składający się z koordynatora, naczelników wydziałów tej jednostki oraz Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i wynikają one głównie z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186), ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2019 r. poz. 266). Ponadto stanowią one odzwierciedlenie wykonania planów kontroli (liczba kontroli ustalona przez GINB, WINB i PINB), przewidywanego ruchu budowlanego oraz wydanych decyzji w obszarze orzecznictwa. Dokumentami strategicznymi jednostki są Statut oraz Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

W powyższym obszarze kontrola wykazała, że przyjęte w 2017 i 2018 r., cele i mierniki w budżecie zadaniowym zostały określone przez jednostkę kontrolowaną. Zarówno w roku 2017, jak i w 2018 cele i mierniki znalazły swoje odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach Inspektoratu, określonych w ustawie Prawo budowlane, a także w Regulaminie Organizacyjnym Inspektoratu.

### **3.5. Dokonywane zmiany nazwy mierników, zapewnienie ciągłości pomiaru**

Kontrola wykazała, iż w okresie objętym kontrolą jednostka nie dokonywała zmian nazwy mierników. W 2017 i 2018 r. Inspektorat wykazywał na każdym szczeblu klasyfikacji zadaniowej po jednym celu i mierniku. W związku z powyższym ciągłość pomiaru została zachowana.

### **3.6. Sprawdzenie czy wartość docelowa mierników jest tak planowana, aby osiągnięte rezultaty na poziomie działań i podzadań skutecznie i efektywnie wpływały na osiągnięcie planowanych rezultatów na poziomie zadania**

Podczas kontroli stwierdzono, iż planowane wartości docelowe mierników określone na działaniu są spójne z zaplanowaną wartością miernika na podzadaniu, co przejawiało się tym, że zapewniono kaskadowość mierników na poszczególnych szczeblach klasyfikacji zadaniowej poprzez wykazywanie działań związanych z realizacją zadań ustawowych dotyczących prowadzenia kontroli.

### **3.7. Zapewnienie zgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą**

Ustalono, iż podstawę prawną regulującą system działania kontroli zarządczej w jednostce w okresie objętym kontrolą stanowiło zarządzenie nr 3/2010 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie procedur kontroli i kontroli zarządczej w świetle nowej ustawy o finansach publicznych, zmienione zarządzeniem nr 12 a/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r.

Zgodnie z standardami kontroli zarządczej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. zarządzenia, cele i mierniki są zgodne z zatwierdzonym rocznym planem finansowym określającym wydatki na poszczególne cele i zadania. Natomiast monitoring realizacji planu finansowego następuje poprzez analizę comiesięcznych sprawozdań z wykonania planu finansowego, sporządzanych przez Głównego Księgowego. Wobec powyższego cele i zadania na dany rok budżetowy są określone, monitorowane i poddawane ocenie stopnia ich realizacji poprzez wyznaczone mierniki.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż cele i mierniki określone na poszczególnych szczeblach klasyfikacji zadaniowej mają swoje odzwierciedlenie w procedurach kontroli zarządczej.

*[akta kontroli str.15-55]*

### **3.8. Czy określono osoby / komórkę organizacyjną odpowiedzialne za realizację miernika i celu**

Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora Wojewódzkiego, (cyt.): „...*Za realizację miernika i celu odpowiedzialni są naczelnicy poszczególnych wydziałów oraz koordynator ds. budżetu zadaniowego. Koordynator ds. budżetu zadaniowego zgodnie § 10 zarządzenia Warmińsko-Mazurskiego WINB nr 12/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r. na podstawie danych sprawozdawczych dostarczonych przez naczelników określa poziom realizacji celów i mierników budżetu zadaniowego...*”

[akta kontroli str. 169]

Powyższe pozwala kierownikowi jednostki na otrzymanie wiarygodnych i szczegółowych informacji dotyczących założonego celu i wskaźnika, który obrazuje jego realizację.

Podsumowując, działalność jednostki w zakresie planowania w układzie zadaniowym ocenia się **pozytywnie**.

## **IV. SPRAWOZDAWCZOŚĆ W UKŁADZIE ZADANIOWYM**

**4.1** Zgodnie z zarządzeniem nr 1 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości oraz Zarządzeniem nr 1 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości plan budżetowy w układzie zadaniowym ewidencjonowany jest na koncie pozabilansowym 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2013 r., poz. 289) oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1911) na stronie Wn konta 990 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany, a po stronie Ma ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego.

Ponadto konto 990 na koniec roku nie powinno wykazywać salda.

W trakcie czynności kontrolnych dokonano sprawdzenia 20 dokumentów księgowych w zakresie wydatków pozapłacowych Inspektoratu, poniesionych w 2017 i 2018 r. (do kontroli przyjęto po 10 najwyższych kwotowo dokumentów z obydwu okresów) w łącznej kwocie 108.020,98 zł i ustalono, że dowody księgowe, na podstawie których realizowano wydatki:



- zawierały wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.),
- wydatki ujmowano w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym,
- wydatki poniesiono na czynności zgrupowane w działaniu; czynności były związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania (celowość).

W związku z tym, iż w Inspektoracie występuje jedno podzadanie i jedno działanie, nie określono klucza podziałowego występujących w jednostce kosztów, jak również na dokumentach księgowych nie wskazywano opisu klasyfikacji zadaniowej w podziale na podzadanie i działanie (co zostało określone w polityce rachunkowości).

W zakresie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki, ocenia się **pozytywnie**.

*[akta kontroli: str. 78-90, 122, 151]*

#### **4.2 Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym**

##### 2017 rok

Pismem z 2 lutego 2017 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski poinformował Inspektora Wojewódzkiego o planowanych wydatkach budżetowych na 2017 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 5/2017 z dnia 1 lutego 2017 r. plan wydatków w rozdziale 71015 wynosił **2.062.000 zł**.

Kwota wydatków w ciągu 2017 roku zmieniona została 5 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Łączny plan wydatków na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosił **1.941.450 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z art. 171 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Inspektor Wojewódzki dokonał 8 zmian w planie wydatków Inspektoratu, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **41.995 zł**.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. konto 990 nie wykazywało salda, zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

*[akta kontroli: str. 97-122]*

## 2018 rok

Pismem z 19 lutego 2018 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski poinformował Inspektora Wojewódzkiego o planowanych wydatkach budżetowych na 2018 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 14/2018 z dnia 16 lutego 2018 r. plan wydatków w rozdziale 71015 wynosił **2.063.000 zł**.

Kwota wydatków w ciągu 2018 roku zmieniona została 2 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Łączny plan wydatków na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosił **1.936.238 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z art. 171 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Inspektor Wojewódzki dokonał 8 zmian w planie wydatków Inspektoratu, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **29.454 zł**.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. konto 990 nie wykazywało salda, zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

*[akta kontroli: str. 123-151]*

W zakresie zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

### **4.3 Sprawozdawczość w układzie zadaniowym**

W okresie objętym kontrolą w zakresie budżetu w układzie zadaniowym, w jednostce sporządzane były następujące sprawozdania:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Prawidłowość i rzetelność jednostkowych sprawozdań budżetowych sporządzanych przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, sprawdzono na podstawie porównania danych zawartych w nw. sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym konta 130, tj.:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2017 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r.,

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2018 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 czerwca 2018 r.

Ustalono, że sprawozdania sporządzane były w sposób czytelny i trwałe, zawierały podpisy Głównego Księgowego i Inspektora Wojewódzkiego.

Powyższe sprawozdania, sporządzane były według katalogu funkcji, zadań, podzadań oraz działań obowiązującego w danych okresach sprawozdawczych na wzorach prawidłowych formularzy sprawozdań, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766 ze zm.).

W toku kontroli sprawdzono terminowość przekazywania sprawozdań do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego i ustalono, że sprawozdania te przekazywane były z zachowaniem terminów określonych w ww. rozporządzeniu.

*[akta kontroli: str. 91-91, 152-162]*

W zakresie sprawozdawczości w układzie zadaniowym, działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

## **V. NADZÓR I KONTROLA NAD EFEKTYWNOŚCIĄ I SKUTECZNOŚCIĄ PLANÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM NA PODSTAWIE MIERNIKÓW STOPNIA REALIZACJI CELÓW**

### **5.1. Działania podjęte w przypadku niewykonania lub przekroczenia wartości miernika**

W 2017 r. zaobserwowano odchylenia na nw. szczeblach klasyfikacji zadaniowej pomiędzy planowanymi a uzyskanymi wartościami mierników, tj. na:

- 1) **działaniu 7.1.4.3. W** – plan 7,14 % (20/280), wykonanie 5,21 % (19/365).

*[akta kontroli str. 168-171]*

Kontrola wykazała, że również w 2018 r. wystąpiły odchylenia od uzyskanych wartości mierników w stosunku do planowanych. Powyższe miało miejsce w przypadku mierników określających stopień realizacji celu:

- 1) **działaniu 7.1.4.3. W** – plan 7,14 % (20/280), wykonanie 1,95 % (7/359).

*[akta kontroli str. 168-171]*

Jak wynika z wyjaśnień Inspektora Wojewódzkiego, wartość miernika w działaniu 7.1.4.3W – liczba uchylonych rozstrzygnięć do liczby rozstrzygnięć wydanych w obszarze

orzecznictwem została zaplanowana na poziomie 7,14 % w oparciu o dane historyczne i doświadczenia pracowników WINB w Olsztynie. W/w wartość miernika jest jednak bardziej podatna na odchylenia na skutek czynników zewnętrznych związanych ze zmianą przepisów, linii orzeczniczej oraz ze względu na zróżnicowanie i złożoność zjawisk społeczno-gospodarczych, poddanych wspólnie regulacji prawnoadministracyjnej.

W szczególności wskazać należy w tym przypadku na linię orzeczniczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, która ma bezpośredni wpływ na orzecznictwo organów nadzoru budowlanego.

Linię orzeczniczą można definiować jako dokonywany przez sąd w procesie stosowania prawa zabieg, polegający na przeprowadzeniu pewnej odmiany wykładni, łączącej elementy interpretacji systemowej, funkcjonalnej i historycznej. Jego istotą jest odwołanie się do ustabilizowanego w poprzednich orzeczeniach sądowych wzorca interpretacji określonych przepisów. Doświadczenie pokazuje, iż w ostatnich latach wzorec ten coraz trudniej przewidzieć m.in. ze względu na częstą zmianę obowiązujących przepisów. Jeden wyrok NSA potrafi doprowadzić do niespodziewanej zmiany trendu orzeczniczego i spowodować uchycieniem wielu spraw zawisłych już przed sądami.

Zmiana wartości w/w miernika z poziomu 7,14% na 1,95% w skali dwóch lat nie można uznać za trend stały lecz za odchylenie na akceptowalnym poziomie. Wnioski takie potwierdzają dane z pierwszego półrocza 2019 r. w którym w/w wskaźnik wyniósł 7,28 % co może świadczyć o ustabilizowaniu go na dotychczasowym poziomie.

W przypadku negatywnych odchyleń planowanych wartości mierników zespół składający się z naczelników, koordynatora oraz Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadza analizę i ustala czy zmiana ta ma charakter incydentalny czy stanowi stały trend.

Następnie kierownik jednostki wprowadza adekwatne działania, które polegają w szczególności na zmianie planów i zakresu kontroli oraz tematyki i ilości szkoleń. W ciągu ostatnich lat została zwiększona liczba szkoleń dla powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz pracowników WINB w Olsztynie. Regularnie przeprowadzane są również rozmowy z naczelnikami poszczególnych wydziałów mające na celu zwiększenie skuteczności w przestrzeganiu przepisów prawa, wnikliwości załatwiania poszczególnych spraw oraz terminowości ich załatwienia.

W przypadku pozytywnych odchyleń wartości mierników zespół składający się z naczelników, koordynatora oraz Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadza analizę pod względem zasadności zmiany planowanych wartości poszczególnych mierników na kolejne okresy.

## **5.2. Przeprowadzanie przez jednostkę oceny uzyskanych rezultatów i jej wyniki**

Ocena uzyskanych wartości mierników przeprowadzana jest przez zespół składający się z koordynatora, naczelników wydziałów tut. jednostki oraz Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego co pół roku (w terminie do 5 stycznia oraz w terminie do 5 lipca). Prowadzona jest ewaluacja okresowa polegająca na zbieraniu informacji o poziomie realizacji mierników, który odzwierciedla poziom realizacji założonych celów. Zebrane informacje udokumentowane są w formie ewidencji wartości mierników budżetu zadaniowego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie. Co roku przeprowadzana jest również analiza zgodnie z kartą pomiaru efektywności

i skuteczności jednostki na potrzeby Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego

Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

[akta kontroli str. 165]

W związku z powyższym należy uznać, iż przyjęte zasady oceny realizacji zadań pozwoliły na bieżące śledzenie efektywności i skuteczności realizowanych działań kontrolnych, a także na rzetelne i realne planowanie wartości mierników, co miało swoje odzwierciedlenie przy aktualizacji planowanych do osiągnięcia wartości mierników na kolejne lata.

### **5.3. Wpływ zmian w budżecie jednostki na wartość osiągniętego miernika**

Kontrola wykazała, iż w latach 2017-2018 na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego dokonano zwiększenia planu wydatków Inspektoratu w układzie zadaniowym bez zmiany wartości mierników stopnia realizacji celów określonych dla realizowanego działania i podzadania.

Inspektor Wojewódzki wyjaśnił, iż, (cyt.): „...Wartości mierników planowane są na etapie opracowania wieloletniego na cały rok budżetowy. Zwiększenie planu finansowego w trakcie roku dotyczy dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego – powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego w województwie warmińsko-mazurskim. W ocenie tut. organu powyższe zwiększenie w budżecie nie miały bezpośredniego wpływu na wartość osiągniętych mierników w tut. jednostce...”

[akta kontroli str. 166]

### **5.4. Czy na potrzeby efektywnej i skutecznej realizacji planów finansowych zostały założone inne wskaźniki produktu, efektu lub rezultatu (określone np. w dokumentach strategicznych, przepisach prawa)**

Jak wyjaśnił kierownik jednostki, w ocenie tut. organu nie było potrzeby założenia dodatkowych wskaźników efektu i rezultatu w celu efektywnej i skutecznej realizacji planu zadaniowego.

[akta kontroli str. 166]

### **5.5. Sposób wykorzystywania przez kierownika jednostki dostarczonych wskaźników do podejmowania decyzji pozwalających na poprawę osiągniętych rezultatów**

W celu poprawy osiągniętych rezultatów Warmińsko-Mazurski WINB wprowadza adekwatne działania, które polegają w szczególności na zmianie planów i zakresu kontroli oraz tematyki i ilości szkoleń. W ciągu ostatnich lat została zwiększona liczba szkoleń dla powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz pracowników WINB w Olsztynie. Regularnie przeprowadzane są również rozmowy z naczelnikami poszczególnych wydziałów mające na celu zwiększenie skuteczności w przestrzeganiu przepisów prawa, wnikliwości załatwiania poszczególnych spraw oraz terminowości ich załatwienia.

W związku z powyższym stwierdza się, iż wskaźniki dostarczane kierownikowi jednostki są przez niego wykorzystywane w podejmowaniu decyzji mających na celu poprawę osiągniętych rezultatów.

### 5.6. Efekty rzeczowe finansowanych działań

Efektem działania tut. jednostki jest skuteczne realizowanie zadań przez organy nadzoru budowlanego stopnia powiatowego i wojewódzkiego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W szczególności wskazać należy, że:

w 2017 r.

- wydano 3 948 decyzji i postanowień;
- przeprowadzono 11 102 kontroli dot. obiektów budowlanych;
- przeprowadzono 102 kontroli producentów i sprzedawców wyrobów budowlanych;
- nałożono 282 mandatów o łącznej wysokości 54 650 zł;
- skierowano 15 wniosków w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie do właściwych organów samorządu zawodowego;
- skierowano 113 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania,

w 2018 r.

- wydano 3 811 decyzji i postanowień;
- przeprowadzono 11 431 kontroli dot. obiektów budowlanych;
- przeprowadzono 102 kontroli producentów i sprzedawców wyrobów budowlanych;
- nałożono 340 mandatów o łącznej wysokości 56 750 zł;
- skierowano 19 wniosków w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie do właściwych organów samorządu zawodowego;
- skierowano 129 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania.

Reasumując, działalność jednostki w zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów ocenia się **pozytywnie**.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższą ocenę, z uwagi na brak stwierdzonych uchybień oraz nieprawidłowości, odstępuje się od wydania zaleceń pokontrolnych.

Artur Chojecki

Wojewoda Warmińsko-  
Mazurski

/dokument podpisany elektronicznie/