



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN- 4100-01-02/2013
P/13/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/070 – Wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Katarzyna Peikow-Mentlewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85901 z dnia 16 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego; 00-926 Warszawa, ul. Krucza 38/42.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Dziwiński, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, dziale 710 – Działalność usługowa, rozdziale 71015 – Nadzór budowlany.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (zwanego dalej GUNB), zostały zrealizowane w 135,1% kwoty planowanej i były wyższe o 23,2 tys. zł (tj. o 16,7%) od dochodów uzyskanych w 2011 r. Dochody te były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 18.693,3 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 10% zrealizowanych wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (zwany dalej GINB), dysponent III stopnia³ w ramach części budżetu państwa 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴ (ufp) prawidłowo i skutecznie sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

³ Na podstawie Upoważnienia Ministra TBiGM z dnia 26 stycznia 2012 r. ustanawiającego GINB dysponentem środków budżetowych III stopnia w ramach części budżetu państwa 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. GINB wykonuje swoje zadania oraz realizuje wydatki dysponenta III stopnia poprzez GUNB.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych u dysponenta III stopnia części 18 – *Budownictwo, Gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonaniem planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa u dysponenta III stopnia części 18, zostały zaplanowane w kwocie 120 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 162,1 tys. zł, tj. 135,1% kwoty planowanej, głównie z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750) w kwocie 118 tys. zł. Dochody uzyskane w 2012 r. były wyższe o 23,2 tys. zł, (tj. o 16,7%) od dochodów uzyskanych w 2011 r.

Największy udział w dochodach, wynoszący 73% ogółu dochodów, stanowiły dochody uzyskane z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w kwocie 118,0 tys. zł, w rozdziale 71015 - Nadzór budowlany. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego na mocy Decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 61/08 z dnia 2 grudnia 2008 r., był trwałym zarządcą zabudowanej nieruchomości Skarbu Państwa położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 38/42.

Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z niezaplanowanych dochodów w kwocie:

- 32,9 tys. zł z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 0580), w tym kary umowne za nieterminowe wykonanie umowy w wysokości 24,8 tys. zł,
- 6,4 tys. zł z tytułu wpływu z różnych dochodów (§ 0970), w tym zwrot nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za lata ubiegłe w wysokości 3,4 tys. zł,
- 1,7 tys. zł z tytułu pozostałych odsetek (§ 0920) – odsetki za zwłokę w zapłacie czynszu za lata ubiegłe, rozliczenie kaucji od najemcy,
- 1,3 tys. zł z tytułu wpływu ze sprzedaży składników majątkowych (§ 0870),
- 0,9 tys. zł z tytułu wpływów z różnych opłat (§ 0690),
- 0,9 tys. zł przychodów z tytułu gospodarowania odpadami (§ 0530).

(dowód: akta kontroli str. 208-209, 249-255, 264)

Plan finansowy GUNB na 2012 r. opracowano na podstawie informacji przekazanej przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwany dalej Ministrem TBiGM) sporządzonej na podstawie art. 146 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁵. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego plan finansowy zatwierdził oraz przekazał do MTBiGM w dniu 4 kwietnia 2012 r.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 266, 541, 575, 940-952)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 779,1 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 776,1 tys. zł. W porównaniu z 2011 r. (w którym należności ogółem wynosiły 696,2 tys. zł), należności ogółem były wyższe o 82,9 tys. zł (tj. o 10,1%) od należności na koniec 2012 r. Zaległości w 2011 r. wynosiły 696,2 tys. zł i były niższe od zaległości w 2012 r. o 79,9 tys. zł (tj. o 10,3%).

⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

Zaległości dotyczyły:

- opłat za korzystanie z powierzchni użytkowej w budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie w wysokości 513,4 tys. zł oraz naliczonych odsetek (141 tys. zł),
- opłat z tytułu wyroku Sądu Apelacyjnego (77,5 tys. zł) wraz z naliczonymi odsetkami (34,6 tys. zł),
- naliczonych kar umownych (7,8 tys. zł) wraz z naliczonymi odsetkami (1,3 tys. zł),
- zwrotu kosztów postępowania sądowego (0,45 tys. zł).

Należności pozostałe do zapłaty ogółem dotyczyły:

- dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (112,4 tys. zł),
- pozostałych odsetek (177 tys. zł),
- wpływów z różnych dochodów (489,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 170, 259, 264)

Zwiększenie należności pozostałych do zapłaty ogółem, w tym zaległości wynikało przede wszystkim z odsetek od należności przysługujących od dłużników Urzędu naliczonych za 2012 r., tj. 67,9 tys. zł oraz od należności zasądzonych wyrokiem sądu na kwotę 10,7 tys. zł.

Działania podejmowane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, w celu wyegzekwowania należności, poczynawszy od wysyłania pisemnych wezwań do zapłaty i wystąpienia na drogę sądową za pośrednictwem Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, nie doprowadziły do odzyskania zaległych należności.

(dowód: akta kontroli str. 170, 269-336, 541)

W GUNB w 2012 r., podobnie jak w roku 2011 nie udzielano ulg w spłacie należności. Nie wystąpiły także należności, które uległy umorzeniu lub przedawnieniu. Nie dokonywano także umorzeń, odroczeń, rozkładania na raty należności pieniężnych lub ulg w spłacie zaległości. Urząd nie widział dotychczas potrzeby opracowania wewnętrznych procedur regulujących szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 259, 264)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GUNB nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących uszczuplenia dochodów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012, wydatki budżetu państwa dysponenta III stopnia w części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, dział 710 – *Działalność usługowa*, rozdział 71015 – *Nadzór budowlany*, zostały zaplanowane w wysokości 18.190 tys. zł. Wysokość kwot zawartych w planie finansowym jednostki, zgodna była z kwotami wydatków określonymi przez MTBiGM.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki GUNB zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 572,4 tys. zł (plan wydatków po zmianach wyniósł 18.765,4 tys. zł). Zmiany, planowanej pierwotnie kwoty, wynikały:

- ze zwiększenia - w wyniku decyzji Ministra TBiGM, na wniosek GINB - o kwotę 410 tys. zł (część 18, dział 710, rozdział 71015, paragrafy: 4210, 4270, 4300, 4390, 4610, 6060), z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów postępowań sądowych, badania próbek wyrobów budowlanych oraz zakupu usług pozostałych,

- ze zwiększenia - w wyniku decyzji Ministra TBiGM, na wniosek GINB - o kwotę 120 tys. zł (część 18, dział 710, rozdział 71015, paragraf 4110), z przeznaczeniem na sfinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu wzrostu składki rentowej w związku z ustawą z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶,
- ze zwiększenia z rezerwy celowej (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 20) na sfinansowanie dodatku służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla przewidzianego do mianowania z dniem 1 grudnia 2012 r. jednego urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w GUNB, w kwocie 0,1 tys. zł,
- ze zwiększenia z rezerwy celowej (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 73 – rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne) na dofinansowanie wydatków na ubezpieczenia społeczne pracowników GUNB, w związku z podniesieniem składki rentowej o 2%, w kwocie 41,3 tys. zł.

Przyznana z rezerw celowych kwota 42,4 tys. zł, wykorzystana została w 100%, zgodnie z przeznaczeniem.

Na podstawie upoważnienia wystawionego przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej⁷, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, sześcioma decyzjami wydanymi w 2012 r., dokonał przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej na kwotę ogółem 443,7 tys. zł. Łącznie, decyzjami GINB, dokonanych zostało 38 przesunięć środków między paragrafami klasyfikacji budżetowej wydatków GUNB, w tym w grudniu 2012 r. dokonano 24 przeniesień (tj. 63,2%).

Największe zwiększenia planu wydatków dotyczyły:

- § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników o 144,3 tys. zł,
- § 4140 Wpłaty na PFRON o 128,4 tys. zł,
- § 4270 Zakup usług remontowych o 82 tys. zł.

Największe zmniejszenia planu wydatków dotyczyły:

- § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej o 127,7 tys. zł,
- § 4040 Dodatkowe wynagrodzenia roczne o 120,9 tys. zł,
- § 4120 Składki na Fundusz Pracy o 91,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 101-120, 171-195, 260, 868-873)

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego nie posiadał rachunków pomocniczych prowadzonych do obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych innych niż wymienione w § 3 ust. 1 pkt 5 lit. a-c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na rachunkach⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 261)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Zgłoszone przez dysponenta III stopnia części 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z konieczności zabezpieczenia bieżącego finansowania jednostki.

⁶ Dz. U. Nr 291, poz. 1706.

⁷ Upoważnienie do dokonywania przeniesień wydatków GUNB w obrębie rozdziału 71015 – Nadzór budowlany oraz rozdziału 75212 – Pozostałe wydatki obronne, w ramach części budżetowej 18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.

⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, dział 710 – Działalność usługowa, rozdział 71015 – Nadzór budowlany, wydatki wyniosły 18.693,3 tys. zł, tj. 99,63% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 448,2 tys. zł, tj. o 2,46%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w § 4020 - Wynagrodzenia osobowe pracowników (stanowiły 58% wydatków ogółem w rozdziale 71015) i wyniosły 10.833,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Ponadto najwyższe wydatki dotyczyły: Składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) na kwotę 1.993,9 tys. zł oraz Zakupu usług pozostałych (§ 4300) na kwotę 905,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 267-268)

W dniu 27 grudnia 2012 r., na podstawie Decyzji Nr DB-7hf-0320/56/2012 Ministra TBiGM w sprawie blokowania planowanych na 2012 r. wydatków budżetu państwa w zakresie części 18 – *Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa*, GINB dokonał blokady wydatków na kwotę 57,5 tys. zł w tym w: § 6050 – 56,7 tys. zł i § 6060 - 806 zł. Wniosek w sprawie wprowadzenia blokady dotyczącej niewykorzystania środków w związku ze zmianą koncepcji w zakresie budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego⁹ i oszczędnościami powstałymi w wyniku uzyskania korzystniejszej ceny zakupu niż zakładano w planie inwestycji, GINB złożył w dniu 21 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 547, 953-954)

Badaniem objęto wydatki w wysokości 1.815 tys. zł, tj. 10% wydatków dysponenta III stopnia części 18. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, GINB dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wynagrodzenia i pochodne, składki na Fundusz Pracy, wpłaty na PFRON, dostęp do sieci Internet, a także na usługi remontowe czy usługi obejmujące wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

W wyniku wydatkowania środków, w Urzędzie:

- wyremontowano parter budynku oddanego GUNB w trwały zarząd, dostosowując go do potrzeb osób niepełnosprawnych (wydatkowano 399,3 tys. zł),
- dostarczono 36 sztuk drzwi wewnętrznych przeciwpożarowych (wydatkowano 100,7 tys. zł),
- wykonano i wdrożono rozbudowę systemów informatycznych: „Rejestru Wniosków Decyzji o Pozwoleniu na Budowę”, „Rejestru Kontroli Obowiązkowych” oraz „Rejestru Katastrof Budowlanych” (wydatkowano 76,7 tys. zł).

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 718,2 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki na dostawę wody i odprowadzanie ścieków do/z budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie, jedno w trybie zapytania o cenę dotyczące dostawy materiałów eksploatacyjnych do urządzeń biurowych oraz jedno w trybie przetargu nieograniczonego na usługę ochrony mienia na terenie ww. budynku. Na realizację tych umów w 2012 r., wydatkowano 255 tys. zł.

Zbadano dodatkowo siedem innych postępowań o zamówienie publiczne, na kwotę 1.055,5 tys. zł, w tym na zakup usług pocztowych, wykonanie i wdrożenie rozbudowy systemów, o których mowa powyżej, wykonanie robót budowlanych (przebudowa parteru), zakup serwerów czy zakup drzwi przeciwpożarowych.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zadań, nie stwierdzono nieprawidłowości. Wszystkie zakupy dokonywane przez jednostkę (do i powyżej 14 tys. euro) zgodne były zarówno z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰, jak i wewnętrznymi regulacjami GUNB określonymi

⁹ W zw. z wykonaniem nowej ekspertyzy technicznej, obejmującej rozwiązania zastępcze i zamienne spełniające wymagania w zakresie bezpieczeństwa pożarowego w inny sposób.

¹⁰ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego GUNB w sprawie udzielania zamówień publicznych. Nie stwierdzono naruszenia zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych określonych ww. ustawą. Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

W 2012 r., w GUNB zawarto 78 umów na łączną kwotę 4.025,6 tys. zł, w tym 14 umów na kwotę 2.085 tys. zł brutto w ramach postępowań prowadzonych w trybie ustawy - Prawo zamówień publicznych, powyżej kwoty 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 264, 504-533, 547, 917-939)

Przeciętne zatrudnienie¹¹ w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego w 2012 r., wyniosło 190,95 etatów i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o trzy etaty (tj. 1,6%). Największe różnice wystąpiły w grupie:

- 03 – korpus służby cywilnej (w 2011 r. – 177,5 etatów, w 2012 r. – 173 etaty),
- 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (w 2011 r. – 9,9 etatów, w 2012 r. – 12,0 etatów).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w 2012 r. wyniosły 14.785 tys. zł i były wyższe o 163,4 tys. zł od takich wydatków w 2011 r., kiedy to na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 14.621,6 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków GUNB, planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

Zgodnie z informacją Ministra TBiGM z dnia 28 marca 2012 r. o kwotach dochodów i wydatków budżetowych dla GUNB wynikających z ustawy budżetowej na rok 2012, limit wynagrodzeń bezosobowych, o których mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o budżecie¹², wyniósł 25 tys. zł. W 2012 r., na wynagrodzenia bezosobowe GUNB wydatkował 13,5 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach. W porównaniu z 2011 r., kiedy to GUNB wydał 21,1 tys. zł na ten cel, wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2012 r. były niższe o 7,6 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w GUNB wynosiło 5.572,07 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 55,84 zł, tj. o 1%. Wzrost wynagrodzenia spowodowany był zwiększeniem o dwa etaty w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 92-98, 143-144, 215, 264, 532)

W GUNB nie wystąpiły przypadki zatrudniania pracowników Urzędu bądź innych osób na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło na wykonywanie zadań statutowych Urzędu. Przedmiotem zawieranych przez GUNB umów cywilnoprawnych były prace remontowe bądź przeprowadzanie szkoleń. Ponadto zawierano umowy na sprzątnięcie budynku, jego ochronę, konserwację urządzeń, dostawę materiałów czy mebli. Umowy zawierano wyłącznie z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 538-542, 549, 557-567)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 3020) wyniosły 2,6 tys. zł, tj. 86,67% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r., były niższe o 97,4%, tj. o 100,1 tys. zł. Niższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wypłaty w 2012 r. jedynie ekwiwalentu za pranie odzieży służbowej, podczas gdy w 2011 r., z tego tytułu, wypłacono także świadczenia przysługujące pracownikom z tytułu rozwiązania stosunku pracy w związku z racjonalizacją zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 215, 267-268)

Wydatki majątkowe (§ 6050 i § 6060) zrealizowano w wysokości 781,2 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 461,9 tys. zł, z czego w § 6050

¹¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹² Ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej – Dz. U. Nr 291, poz. 1707

Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych – 611,3 tys. zł (91,51% planu po zmianach), w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 169,9 tys. zł (99,53% planu po zmianach). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

Plan inwestycji GUNB na 2012 r., według ustawy budżetowej na 2012 r. wynosił 740 tys. zł i obejmował inwestycje budowlane – 668 tys. zł i zakupy inwestycyjne – 72 tys. zł. Plan wydatków majątkowych po zmianach wynosił 838,7 tys. zł, w tym: inwestycje budowlane – 668 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne – 170,7 tys. zł. Planowane wydatki na inwestycje budowlane dotyczyły przebudowy pomieszczeń na parterze budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie (454,9 tys. zł) oraz I etapu budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego w ww. budynku (213,5 tys. zł). Plan zakupów inwestycyjnych obejmował zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania (157,7 tys. zł) oraz zakupu urządzeń technicznych (13 tys. zł). Wykonanie w 2012 r. planu wydatków inwestycyjnych wyniosło 178,2 tys. zł, co stanowiło 93,1% planu, inwestycje budowlane wykonano w wysokości 91,5% planu, a zakupy w wysokości 99,5% planu.

Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano na:

- przebudowę pomieszczeń na parterze budynku przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie (454,5 tys. zł),
- rozpoczęcie budowy systemu bezpieczeństwa pożarowego (156,8 tys. zł).

Zakupy inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano, m.in. na:

- rozbudowę systemu informatycznego „Rejestr wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę” (48,7 tys. zł),
- wykonanie i wdrożenie rozbudowy oprogramowania: „Rejestr Kontroli Obowiązkowych” oraz „Rejestr Katastrof Budowlanych” (27,9 tys. zł),
- trzy serwery (80,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 143-144,568-569)

Zobowiązania GUNB na koniec grudnia 2012 r. wyniosły 1.124,5 tys. zł i były wyższe o 48,6 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Zobowiązania te dotyczyły:

- naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) za rok 2012 z płatnością w roku 2013 na kwotę 1.017,7 tys. zł,
- faktur, które wpłynęły do GUNB po 1 stycznia 2013 r., za dostawy i usługi wykonane w 2012 r. (m.in. ochrona mienia, sprzątnięcie pomieszczeń, dostawa energii) na kwotę 106,8 tys. zł.

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz nie stwierdzono przypadków płatności odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 267-268, 547,568-569, 571-572)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, dotyczącej wydatkowania środków budżetowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Zarządzeniem Nr 18 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez Urząd, określił zasady prowadzenia rachunkowości, zakładowy plan kont, instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów

finansowo-księgowych, instrukcje kasową oraz wykaz osób upoważnionych i odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości. Zapisy dotyczące prowadzonej w GUNB sprawozdawczości budżetowej zawarto w ww. zasadach rachunkowości.

(dowód akta kontroli, str. 56- 91, 132-169, 196-208, 211-231, 264-268)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do sposobu określenia zasad, zgodnie z którymi sporządza się sprawozdania roczne GUNB. W działalności Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012, przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także sprawozdania finansowego za IV kwartał 2012 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 403, 424, 436-438, 584-599, 884-599)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 162.085,74 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 18.693.300,80 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 146-169, 196-208, 216-231, 264-268, 884-599)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 162 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 264, 573-574, 884-599)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 18.693,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 602 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 240.

(dowód: akta kontroli str. 216-223, 267-268, 573-575, 884-599)

W GUNB nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 224-231, 884-599)

W działalności GUNB, dotyczącej rocznych sprawozdań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ (uor).

(dowód: akta kontroli, str. 56-79, 874-880)

W GUNB od 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Głównego Księgowego GUNB, system księgowości komputerowej, program Xpertis: Finanse i księgowość & Obieg faktur zakupu, Kasa oraz Kadry i płace w wersji 11.22 firmy Macrologic S.A. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 4),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor) poprzez zamknięcie końcowe każdego okresu sprawozdawczego. System nie daje możliwości generowania sprawozdań. Dane do sporządzania sprawozdań są generowane przez system i przenoszone do arkusza kalkulacyjnego programu Excel.

(dowód: akta kontroli, str. 874-883, 881-882)

Badanie w GUNB przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na kontach Zespołów „0”, „4” i „7”. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),
- dotyczące płatności realizowanych co miesiąc (np.: energia, c.o., czynsz) pozostawiając po jednym (najwyższym) takim wydatku,
- realizowane wielokrotnie w ciągu roku (np. zakup artykułów spożywczych, myjnia, bilety, delegacje) pozostawiając największe wydatki z każdej z grup.

Z określonego w powyższy sposób zbioru, dokonano losowania próby 102 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁶ na kwotę 1.815 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 10% zrealizowanych wydatków w części 18 – *Budownictwo, Gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, dział 710 – Działalność Usługowa, rozdział – 71015 – Nadzór budowlany*.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 1.815 tys. zł, z tego o wartości 378,9 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 1.436 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

W trakcie badania 102 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.815 tys. zł, stwierdzono, że w czterech przypadkach na kwotę 83,7 tys. zł (tj. 4,6%), brak było na fakturze pieczętki wskazującej na sposób ujęcia wydatku w księgach. Dowody te zostały prawidłowo zaksięgowane.

Zgodnie z zasadami prowadzenia księgowości przez GUNB, opisanymi w Zarządzeniu Nr 8 GINB w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez GUNB – dowody księgowe zewnętrzne obce, z datą operacji gospodarczej z poprzednich miesięcy, wpływające do Urzędu do szóstego dnia danego miesiąca włącznie, ujmowane są jako zobowiązania poprzedniego miesiąca i księgowane są na podstawie polecenia księgowania (PK), na którym to poleceniu znajdują się dekrety poszczególnych faktur.

(dowód: akta kontroli, str. 600-867, 892-913)

Przeprowadzona na podstawie Zarządzenia Nr 11 GINB z dnia 19 listopada 2012 r. inwentaryzacja składników majątku Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykazała, że w księgach rachunkowych GUNB nie została ujęta wartość gruntu, na którym stoi budynek przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że fakt niewprowadzenia wartości ww. gruntu do ksiąg rachunkowych GUNB był konsekwencją nieokreślenia wartości gruntu w decyzji Nr 61/08 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2008 r. Zgodnie z art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷, decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu powinna zawierać cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu. Ze względu na fakt, że jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 60a ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy (w tym ministerstwom i urzędem centralnym) nieruchomości Skarbu Państwa przekazuje się w trwały zarząd nieodpłatnie, w dotychczas wydawanych decyzjach na ogół nie określano wartości gruntu. Z tego też względu również w protokole zdawczo-odbiorczym nieruchomości przy ul. Kruczej 38/42 w Warszawie nie było takiej pozycji, zatem GUNB nie miał podstaw do wprowadzenia jej do ksiąg rachunkowych Urzędu. Prace w tym zakresie zostały podjęte na skutek pisma Ministerstwa Finansów z dnia 6 czerwca 2012 r. skierowanego m.in. do wszystkich ministrów i kierowników

¹⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.

urzędów centralnych, w którym to zalecono wykazywanie w sprawozdawczości wartości gruntów wchodzących w skład nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie urzędów.

Ustalono, że GINB decyzją z dnia 8 stycznia 2013 r. powołał zespół do spraw wyceny gruntu, który dokonał wyceny nieruchomości w celu określenia wartości gruntu na potrzeby wprowadzenia do ewidencji środków trwałych. Główna Księgowa GUNB stwierdziła, że wartość gruntu zostanie wprowadzona do ksiąg rachunkowych GUNB i wykazana w bilansie za 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 475-498, 534-556)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK wartość gruntu powinna zostać niezwłocznie wprowadzona do ksiąg rachunkowych i wykazana w sprawozdawczości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność prowadzonych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego ksiąg rachunkowych, w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań, w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, m.in. poprzez realizację planów audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej.

W ramach audytu wewnętrznego zrealizowano trzy audyty, m.in. audyt procesów prowadzenia centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych i centralnego rejestru osób ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej oraz audyt procesu reprezentowania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przez radców prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Pomimo, iż audytor stwierdził, że system kontroli zarządczej we wszystkich zbadanych obszarach jest wystarczający, polecił wzmocnić nadzór nad wysyłaniem stronom wydanych decyzji administracyjnych o dokonaniu wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane i centralnego rejestru rzeczoznawców w sposób zapewniający sprawną ekspedycję oraz uwzględniający czas jaki jest niezbędny dla przygotowania dokumentów do wysyłki oraz ich ekspedycję przez kancelarię Urzędu. W przypadku audytu procesu reprezentowania GINB przez radców prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi polecił dokonać zmian w sposobie nadzorowania przekazywania korespondencji z departamentu do Kancelarii Urzędu w sposób zapewniający jej terminową realizację.

Dyrektor Generalny GUNB zobowiązał odpowiednie jednostki do wykonania zaleceń audytora wewnętrznego.

Sprawozdania z poszczególnych audytów, jak również sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2012, były przekazywane na bieżąco GINB.

(dowód: akta kontroli, str. 456-474, 916-917)

W ramach kontroli wewnętrznej zrealizowano dziewięć kontroli (dwie były w trakcie realizacji), m.in. kontrole gospodarowania środkami za każdy kwartał 2012 r. W wyniku tych kontroli pozytywnie oceniono gospodarowanie środkami GUNB, a pracownik kontroli wewnętrznej, nie przekazał żadnych wniosków czy zaleceń do realizacji dla skontrolowanego Biura Budżetu i Finansów GUNB.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zaakceptował plan oraz wykonanie planu kontroli wewnętrznej na 2012 r. oraz zapoznawał się każdorazowo z wynikami z poszczególnych kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 371-455, 581-583)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności GINB, dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej Urzędu, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

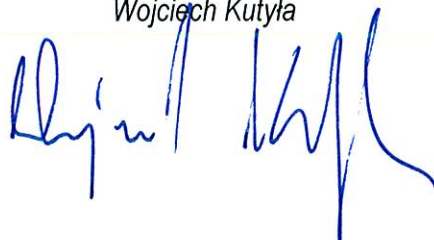
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Warszawa, 18 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

