



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.001.02.2020

Marek Chorzępa  
Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor  
Nadzoru Budowlanego  
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego  
ul. Zygmunta Augusta 16  
85-082 Bydgoszcz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r .  
– wykonanie planu finansowego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy <sup>1</sup> , ul. Zygmunta Augusta 16, 85-082 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Chorzępa, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 1 grudnia 2019 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Zbigniew Sulik, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 4 stycznia 2011 r. do 30 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/9/2020 z 13 stycznia 2020 r. 2. Jolanta Szydłowska-Hęsiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/8/2020 z 13 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str.1-6)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. WINB, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i wydatkowania środków z Unii Europejskiej na realizację projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020<sup>4</sup>,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

<sup>1</sup> Dalej: „Inspektorat” lub „WINB”.

<sup>2</sup> Dalej: „Wojewódzki Inspektor”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>4</sup> Dalej: „POIiŚ”.

- analiza wykonania planu dochodów;
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty i kontrola windykacji zaległości;
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego;
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia;
- szczegółowe badanie wybranej próby wydatków, stanowiących 9,6% wielkości zrealizowanych wydatków;
- kontrola wykorzystania i rozliczenia środków w ramach POIiŚ;
- badanie wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań;
- analiza stosowanych przez WINB procedur kontroli zarządczej dotyczącej sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

### III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

#### **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego na 2019 r. Inspektoratu.**

Pozytywnie oceniono wykonanie przez WINB budżetu państwa w zakresie wydatków i wydatkowanie środków z Unii Europejskiej na realizację projektu w ramach POIiŚ. Stwierdzone w ww. obszarze nieprawidłowości polegające m.in. na: niezgodnym z zasadami należytego zarządzania finansami wydatkowaniu 10,2 tys. zł na wyposażenie stanowisk pracy, które do dnia oględzin nie były wykorzystywane, nieprawidłowym ujęciu trzech z 47 badanych wydatków w księgach rachunkowych WINB oraz nierzetelnym sporządzeniu rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach nie miały wpływu na kontrolowaną działalność i nie spowodowały obniżenia pozytywnej oceny wykonania budżetu w zakresie wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. W zakresie skuteczności windykacji stwierdzono, że WINB z naruszeniem przepisów dochodził jedyną powstałą w 2019 r. zaległość. W wystawionym upomnieniu nieprawidłowo określił odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie kary pieniężnej i mimo upływu ponad 100 dni od doręczenia upomnienia, nie złożył wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z. Sporządzono je terminowo i co do zasady prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. System kontroli zarządczej nie zapewnił prawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-N, w którym wykazana kwota należności (18,0 tys. zł) stanowiła należność sporną.

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. WINB zrealizował dochody<sup>7</sup> w kwocie 93,4 tys. zł (nie planowano dochodów), co stanowiło 97,9% dochodów osiągniętych w 2018 r. (95,4 tys. zł). Głównym źródłem uzyskanych dochodów (stanowiącym 97,5% wartości ogółem) były wpływy z różnych opłat (§ 0690), głównie z tytułu nakładanych przez WINB, po przeprowadzonych kontrolach, kar pieniężnych i obciążeń kosztami badań materiałów budowlanych.

(akta kontroli str. 81-83, 130-132, 167)

Na koniec 2019 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 18,3 tys. zł, w tym zaległości netto 18,2 tys. zł, z których 98,9% stanowiły wpływy z różnych opłat (§ 0690). W 2018 r. należności nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 144-150, 168, 594-596, 756, 804)

Zaległość netto w kwocie 18,2 tys. zł stanowiła kara umowna<sup>8</sup> nałożona przez WINB na producenta, który wprowadził do obrotu wyrób budowlany nieposiadający deklarowanych właściwości użytkowych<sup>9</sup>. Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. decyzja WINB, utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>10</sup>, została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>11</sup>. Ustalono, że dochodząc tej należności, WINB nieprawidłowo określił odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie kary pieniężnej i mimo upływu ponad 100 dni od doręczenia upomnienia, nie złożył wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 597-622, 630-634, 654-656)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dochodząc zaległości WINB o 0,4 tys. zł zawyżył kwotę odsetek z tytułu zwłoki w zapłacie kary pieniężnej i nie złożył wniosku o wszczęcie egzekucji:

- a) w upomnieniu nr 1/2019 (z 15 listopada 2019 r.)<sup>12</sup> WINB określił odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie kary pieniężnej w wysokości 0,4 tys. zł od 15 sierpnia 2019 r., tj. w sposób niezgodny z art. 36k ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych<sup>13</sup>, zgodnie z którym termin zapłaty kary pieniężnej wynosi 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Według art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>14</sup> decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym decyzja nr 14/2019 z 19 czerwca 2019 r., nakładająca karę pieniężną w wysokości 18 tys. zł, stała się ostateczną 14 października 2019 r. W tym dniu doręczona została decyzja GINB który utrzymał<sup>15</sup> w mocy decyzję

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Rozdział 71015 *Nadzór budowlany*.

<sup>8</sup> Wraz z naliczonymi odsetkami i kosztami upomnienia.

<sup>9</sup> Decyzja nr 14/2019 z 19 czerwca 2019 r. (WINB-WWB.7782.33.2018.US).

<sup>10</sup> Dalej: „GINB”.

<sup>11</sup> Sygn. Akt VI DK/Wa 38/19, dalej: „WSA”.

<sup>12</sup> Znak: WINB-ZAN.3150.1.2019.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 215.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

<sup>15</sup> Decyzją z 30 września 2019 r. Znak: DWB.7100.41.2019.MDO.

WINB, od której 9 lipca 2019 r. obciążony podmiot wniósł<sup>16</sup> odwołanie do organu wyższego stopnia. Wymagalność uiszczenia orzeczonej w decyzji kary upłynęła 13 listopada 2019 r.

Wojewódzki Inspektor przyznał, że odsetki należało naliczać dopiero od 14 listopada zamiast 15 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 599-640, 654-656, 746, 761-763)

b) mimo upływu ponad 100 dni od doręczenia upomnienia<sup>17</sup>, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz 67 dni od wydania przez GINB postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania decyzji, WINB nie złożył wniosku o wszczęcie egzekucji. Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>18</sup> w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Zgodnie z art. 26 § 1 tej ustawy organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru.

(akta kontroli str. 654-656)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że na decyzję GINB z 30 września 2019 r. obciążony podmiot, 3 stycznia 2020 r. za pośrednictwem GINB, złożył skargę do WSA i z uwagi na możliwe prawdopodobieństwo uwzględnienia skargi przez sąd, WINB nie podejmował dalszych działań.

(akta kontroli str. 744-747)

NIK zauważa, że WINB nie ma obowiązku wstrzymania się ze złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego do chwili rozstrzygnięcia postępowania przed sądem administracyjnym, zwłaszcza, że postępowanie to wraz z ewentualnym trybem odwoławczym może trwać nawet do kilku lat. Rzetelna realizacja powyższych obowiązków wymaga podjęcia niezwłocznych czynności w celu wyegzekwowania dochodów należnych Skarbowi Państwa.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych. W zakresie skuteczności windykacji stwierdzono, że WINB z naruszeniem przepisów dochodził jedyną powstałą w 2019 r. zaległość. W wystawionym upomnieniu nieprawidłowo określił odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie kary pieniężnej i mimo upływu ponad 100 dni od doręczenia upomnienia, nie złożył wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

#### OBSZAR

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Wydatki Inspektoratu wyniosły 2 829,0 tys. zł i stanowiły 98,6% planu po zmianach (2 869,7 tys. zł)<sup>19</sup>. W porównaniu do roku 2018 (2 384,2 tys. zł) nastąpił wzrost wydatków o 18,7%, czego główną przyczyną było zwiększenie wydatków na: wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 402)<sup>20</sup>, składki na

<sup>16</sup> Za pośrednictwem WINB – data wpływu 11 lipca 2019 r.

<sup>17</sup> Upomnienie doręczono 20 listopada 2019 r. 7-dniowy termin upłynął 27 listopada 2019 r. Do 10 marca 2020 r. nie złożono wniosku o wszczęcie egzekucji.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

<sup>19</sup> Całość w rozdziale 710. Plan w ciągu roku został zwiększony o 0,5%.

<sup>20</sup> Wzrost o kwotę 271,5 tys. zł, tj. o 20,2%.

ubezpieczenia społeczne (§ 411)<sup>21</sup>, zakup materiałów i wyposażenia (§ 421)<sup>22</sup> oraz zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 606)<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 45-51, 84-89, 169-171)

Przeniesienia między paragrafami na podstawie 12 z 13 decyzji finansowych Wojewódzkiego Inspektora, dokonane zostały celowo i zgodnie z upoważnieniem dysponenta wyższego stopnia. Decyzją finansową nr 10/2019 z 29 listopada 2019 r. zmieniono plan wydatków WINB niezgodnie z art. 171 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>24</sup>, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 52-64)

Inspektorat uzyskał środki z rezerwy celowej<sup>25</sup> na łączną kwotę 80,7 tys. zł. Środki te wydatkowano na zwiększenie wynagrodzeń osobowych (wraz z pochodnymi) dla pracowników WINB<sup>26</sup>. Inspektorat nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Nie wystąpiły także przypadki blokowania wydatków. W listopadzie 2019 r. WINB zawnioskował natomiast o zmniejszenie planu wydatków w § 400 o 65 tys. zł na rzecz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 66-72, 764-765)

Zobowiązania Inspektoratu na koniec 2019 r. wyniosły 150,1 tys. zł i były wyższe o 20 tys. zł, tj. o 15,4%, od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. Dotyczyły one przede wszystkim zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych (140,1 tys. zł). W 2019 r. w Inspektoracie nie wystąpiły przypadki naliczenia i wypłacania odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.

(akta kontroli str. 84-89, 102-105, 141, 172, 427)

Główne tytuły wydatków zrealizowanych przez WINB w 2019 r. (2 829 tys. zł) stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 2 228,2 tys. zł (78,8% ogółu wydatków), zakup materiałów i wyposażenia – 171,9 tys. zł (6,1%), zakup usług pozostałych – 151,2 tys. zł (5,3%) oraz wydatki majątkowe na zakup samochodu – 95 tys. zł (3,4%).

(akta kontroli str. 84-85, 169-171)

Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie wyniosło w 2019 r. 25,8 etatów i było zbliżone do 2018 r. – 25,6 etatów. Wydatki na wynagrodzenia wzrosły w porównaniu do 2018 r. o 278,6 tys. zł, tj. o 17,5%, i wyniosły 1 867,2 tys. zł<sup>27</sup>, co miało wpływ na wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o 0,9 tys. zł<sup>28</sup>. Wzrosły też o 3,3 tys. zł (26,7%) w stosunku do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe<sup>29</sup>. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał z: podwyższenia kwoty bazowej podstawy wynagrodzeń w *ustawie budżetowej*<sup>30</sup>, przystąpienia Inspektoratu do realizacji projektu unijnego *Plan Działania nadzoru budowlanego na lata 2019-2020*<sup>31</sup> oraz przyznania rezerwy celowej na podwyższenie wynagrodzeń za pięć miesięcy 2019 r. (487,18 zł brutto na 24,9 etatów).

(akta kontroli str. 85, 88, 93-94, 173-174, 218-227, 765)

<sup>21</sup> Wzrost o kwotę 58, 2 tys. zł, tj. o 22,7%.

<sup>22</sup> Wzrost o kwotę 57,2 tys. zł, tj. o 49,9%.

<sup>23</sup> Wzrost o kwotę 40,7 tys. zł, tj. o 75%.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. – dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

<sup>25</sup> Rezerwa celowa cz. 83, poz. 65.

<sup>26</sup> Zgodnie z uchwaloną na posiedzeniu 17 lipca 2019 r. opinią nr 258 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

<sup>27</sup> Według danych w sprawozdaniu Rb-70.

<sup>28</sup> Wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym: 6 033 zł z 5 181 zł.

<sup>29</sup> Sklasyfikowane w § 417 klasyfikacji budżetowej, w tym 12,7 tys. zł dotyczyło umowy zlecenia trwającej dłużej niż 6 miesięcy, w zakresie utrzymania czystości.

<sup>30</sup> Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198), dalej: „ustawa budżetowa”.

<sup>31</sup> Dalej: „Projekt”.

Wydatki majątkowe WINB wyniosły 95 tys. zł, tj. 95% pierwotnego planu (§ 606). Zrealizowano jedno zadanie – zakup samochodu o właściwościach terenowych na potrzeby WINB w celu wymiany wyeksploatowanego samochodu służbowego. Po przeprowadzeniu postępowania zakupiono samochód za kwotę niższą (o 5 tys. zł) niż zaplanowano. W związku z powstałymi oszczędnościami, po uzyskaniu zgody Wojewody Kujawsko-Pomorskiego<sup>32</sup>, w lipcu 2019 r. zwiększono plan w grupie wydatków bieżących (§ 400).

(akta kontroli str. 50-51, 65, 169-171)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków Inspektoratu w kwocie 271,8 tys. zł, tj. 9,6% wydatków poniesionych w 2019 r. Kwota 248,4 tys. zł dotyczyła 37 zapisów wylosowanych metodą monetarną MUS<sup>33</sup>, a 23,4 tys. zł dotyczyła 10 wydatków dobranych celowo. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ustalono jednak, że trzy z tych wydatków (6,4%) w kwocie 10,2 tys. zł poniesiono na komputer i oprogramowanie, których do dnia przeprowadzenia oględzin nie wykorzystywano. Ponadto osiem wydatków (17%) na kwotę 30,2 tys. zł nieprawidłowo ujęto w księgach rachunkowych Inspektoratu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 73-76, 107-160, 403-421, 537-554, 719-721)

W 2019 r. Inspektorat udzielił jedno zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego na 64,2 tys. zł oraz inne zamówienia nieprzekraczające wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, na łączną kwotę 319,2 tys. zł. Nieprawidłowo wykazał natomiast kwoty tych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółowym badaniem objęto postępowanie na zakup i dostawę samochodu służbowego o wartości 95 tys. zł. Przeprowadzone badanie nie wykazało naruszeń uregulowań wewnętrznych Inspektoratu<sup>34</sup> co do przygotowania, przeprowadzenia i udzielenia przedmiotowego zamówienia. Stwierdzono, że faktura sprzedaży nie została potwierdzona przez pracownika odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania w sposób wymagany tymi uregulowaniami, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 176-227, 418, 657-680, 706-717, 722-724)

**2.2.** Środki na realizowany w ramach POliŚ Projekt w wysokości 273 tys. zł<sup>35</sup>, zatwierdzone w *ustawie budżetowej*, zostały ujęte w planie finansowym Inspektoratu. Celem Projektu<sup>36</sup> było wsparcie służb odpowiedzialnych za sprawy związane z kontrolą inwestycji oraz wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie m.in. dla projektów POliŚ. Zakres rzeczowy obejmował m.in. finansowanie wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania związane z projektami POliŚ, podnoszenia kwalifikacji pracowników, wsparcia eksperckiego i prawnego, kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych.

(akta kontroli str. 246-331)

<sup>32</sup> Dalej: „Wojewoda”.

<sup>33</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

<sup>34</sup> Regulamin udzielania przez Wojewódzki Inspektorat nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (załącznik do zarządzenia nr 11/2014 Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy z 3 listopada 2014 r., zmienionego zarządzeniem 32/2017 z 28 listopada 2017 r.), dalej: „Regulamin PZP”.

<sup>35</sup> W tym finansowanie ze środków UE 232 tys. zł (85%) i 41 tys. zł współfinansowanie.

<sup>36</sup> Realizowanego przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (dalej: „GUNB”) i 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego.

Wydatki poniesione przez WINB w 2019 r. w ramach Projektu w łącznej kwocie 240,9 tys. zł<sup>37</sup> obejmowały następujące kategorie: zatrudnienie<sup>38</sup> – 221,6 tys. zł (92%), koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne<sup>39</sup> – 10,5 tys. zł (4,3%), inne<sup>40</sup> – 8,3 tys. zł (3,4%) oraz wsparcie procesu realizacji<sup>41</sup> 0,6 tys. zł (0,3%).

(akta kontroli str. 90, 414-421, 428-531, 727)

Realizacja Projektu nie odbywała się zgodnie z założeniami merytorycznymi określonymi we wniosku o dofinansowanie oraz harmonogramem. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że powyższe wynikało z przesunięcia w czasie podpisania *Porozumienia w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Planu Działania nadzoru budowlanego na lata 2019-2020 o numerze POIS.10.01.00-00-0100/19*<sup>42</sup>, co powodowało ponoszenie wydatków tylko w kategoriach wynagrodzenia. Z tego względu nie wydatkowano zaplanowanej na ten rok kwoty 32,1 tys. zł<sup>43</sup> przeznaczonej na kontrole<sup>44</sup> oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników. Wskazał, że ponoszono wydatki tylko w kategoriach, w których było to konieczne (wynagrodzenia) oraz w stosunku do których była pewność co do poprawności rozliczeń. Dodał, że niespójność realizacji zadań z harmonogramem nie powoduje zakłóceń w realizacji Projektu.

(akta kontroli str. 241-245, 306-331, 414-421, 428-531, 706-717, 727-730)

Według założeń Projektu miał on wpływać na poprawę efektywności pracy WINB, polepszenie nadzoru nad inwestycjami realizowanymi w ramach POLiŚ poprzez zwiększenie liczby kontroli na etapie ich budowy oraz zwiększenie liczby pobranych próbek wyrobów budowlanych. W porównaniu do 2018 r. w 2019 r. zwiększyła się liczba przeprowadzonych przez WINB kontroli na etapie ich budowy (128 z 79), na co istotny wpływ miały kontrole obowiązkowe zakończonej budowy obiektu (77 z 42). Zmniejszyła się natomiast liczba kontroli materiałów budowlanych (57 z 63), przy czym większa była liczba próbek pobranych do badań (12 z 10).

Wojewódzki Inspektor wskazał, że nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby inwestycji objętych POLiŚ w roku 2018 i nie może określić liczby przeprowadzonych w 2018 r. kontroli takich inwestycji.

W 2019 r. WINB objął kontrolą osiem inwestycji realizowanych w ramach POLiŚ<sup>45</sup>. Kontrole te stanowiły 40% wszystkich przeprowadzonych kontroli ogółem.

Wartość osiągniętych na 31 grudnia 2019 r. wskaźników produktu<sup>46</sup> – w stosunku do zakładanej na koniec 2020 r. wartości docelowej – wyniosła:

- 37,2 etatomiesiący finansowanych ze środków pomocy technicznej (51,6%),
- cztery zakupione urządzenia oraz elementy wyposażenia stanowiska pracy (66,7%),
- brak uczestników form szkoleniowych dla instytucji (0%)<sup>47</sup>.

<sup>37</sup> Wg danych z wkładów do wniosków o płatność.

<sup>38</sup> Koszty związane z wypłatą wynagrodzeń i nagród.

<sup>39</sup> Wydatki na zapewnienie zaplecza administracyjno-technicznego i organizacyjnego dla stanowisk pracy zaangażowanych w realizację zadań dot. Projektu.

<sup>40</sup> Koszty badania i transportu próbek wyrobów budowlanych.

<sup>41</sup> Koszty kompleksowej organizacji spotkań z WINB, koszty udziału Wojewódzkiego Inspektora w spotkaniach organizowanych lub współorganizowanych przez GUNB.

<sup>42</sup> Porozumienie podpisane zostało 13 sierpnia 2019 r., dalej: „Porozumienie”.

<sup>43</sup> W tym 27,2 tys. zł z dofinansowania unijnego i 4,9 tys. zł z budżetu państwa.

<sup>44</sup> M.in.: koszty delegacji w związku z prowadzeniem kontroli inwestycji realizowanych w ramach POLiŚ.

<sup>45</sup> Przeprowadził 28 kontroli budów w trakcie realizacji robót budowlanych, 37 kontroli obowiązkowych zakończonych budów obiektów oraz 9 kontroli w zakresie materiałów budowlanych, z tego 64,9% dotyczyło dwóch inwestycji.

<sup>46</sup> W Projekcie nie określono wskaźników rezultatu.

<sup>47</sup> Przy zakładanej wielkości – 8 uczestników.



W związku z realizacją Projektu nie nastąpił wzrost wynagrodzeń<sup>48</sup>. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że wydatkowanie środków Projektu spowodowało wystąpienie oszczędności w planie wynagrodzeń WINB, które zostały przeznaczone na zwiększenie nagród dla wszystkich pracowników. Wskazał, że jest to znacząca wartość dodana dla Inspektoratu, która może wpłynąć na zmniejszenie fluktuacji kadry pracowniczej i zwiększenie motywacji.

Ustalono, że wypłacone w 2019 r. nagrody (338,4 tys. zł) wzrosły 2,6-krotnie w stosunku do roku poprzedniego (129,5 tys. zł). Przyrost średniej nagrody rocznej wśród pracowników biorących udział w realizacji Projektu wyniósł 157% (14,1 tys. zł z 5,5 tys. zł), a w grupie pozostałych pracowników 150% (10 tys. zł z 4 tys. zł). Średnioroczny poziom zaangażowania pracowników w Projekcie wyniósł od 17% do 44% ich czasu pracy.

(akta kontroli str. 241-245, 561-562, 706-717, 727-730, 775)

Analizą kwalifikowalności objęto wydatki na wynagrodzenia i nagrody na kwotę 221,6 tys. zł, które były rozliczane według poziomu kwalifikowalności stanowisk pracy. W wyniku badania szczegółowego pozostałych kategorii wydatków na kwotę 17,8 tys. zł stwierdzono, że jeden komputer o wartości 3,8 tys. zł przez 79 dni nie został przekazany pracownikowi, dla którego został zakupiony, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto ustalono, że WINB dokonując w ramach Projektu przesunięcia środków na kategorię wydatków *Zatrudnienie* z pozostałych kategorii wydatków nie dokonał zmiany Porozumienia, co również szerzej zostało przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 52-62, 232-236, 239-240, 392-401, 410-420, 506-531, 592-593, 725-726, 769-772)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Decyzją finansową nr 10/2019 z 29 listopada 2019 r. zmieniono plan wydatków WINB poprzez zwiększenie wydatków na pochodne od wynagrodzeń (§§ 411 i 412) o 3 tys. zł, w związku ze zmniejszeniem o tę kwotę wydatków w § 400 (grupa wydatków bieżących jednostki), mimo że z art. 171 ust. 5 i 7 ustawy o *finansach publicznych* stanowi, że dysponenti części budżetowych mogą upoważnić kierowników podległych jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału, ale przeniesienia wydatków nie mogą zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej.

(akta kontroli str. 52-62)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że przedmiotowe zmiany dokonane zostały w związku z otrzymanym – w decyzji z 14 lutego 2019 r. – upoważnieniem od dysponenta części. Dodał, że na etapie planowania budżetu wydatki wynagrodzeniowe są planowane na „druku PZ” i dotyczą paragrafów 401, 402 i 404, natomiast wydatki w paragrafach 411 i 412 nie należą do grupy paragrafów związanych z wynagrodzeniami w WINB.

(akta kontroli str. 50-51, 759-760)

NIK zauważa, że zgodnie z decyzją Wojewody z 14 lutego 2019 r.<sup>49</sup> upoważnił on kierownika państwowej jednostki budżetowej do dokonywania przeniesień planowanych wydatków w obrębie jednego rozdziału z zastrzeżeniem ograniczeń

<sup>48</sup> Zarówno osób bezpośrednio wykonujących/nadzorujących czynności kontrolne, jak i osób niezaangażowanych bezpośrednio w czynności kontrolne

<sup>49</sup> Znak WFB.I.3120.1.19.2019.

wynikających z art. 171 ust. 4, 6 i 7 ustawy o *finansach publicznych*. Odnosząc się natomiast do wyjaśnień należy zwrócić uwagę, że wydatki z tytułu składek są immanentnie związane ze sferą stosunku pracy i z kwestią szeroko rozumianego uposażenia i wynagrodzenia. Legalna wypłata wynagrodzenia nie jest możliwa bez odprowadzenia prawidłowo obliczonych składek z takim wynagrodzeniem ściśle związanych, podobnie jak nie jest możliwe wypłacenie samych składek bez wynagrodzenia. Uwzględniając powyższe wynagrodzenia ze stosunku pracy powinny obejmować wszystkie składniki naliczane od tych wynagrodzeń. Tym samym wydatki w paragrafach 411 i 412 należy zakwalifikować do grupy paragrafów związanych z wynagrodzeniami.

2. W trakcie realizacji Projektu, dokonując przesunięcia środków na kategorię wydatków *Zatrudnienie* z pozostałych kategorii wydatków<sup>50</sup> (zmiana o 3 tys. zł z §§ 4008 i 4009 na §§ 4118, 4119, 4128 i 4129) nie dokonano zmiany Porozumienia, co było niezgodne z § 3 ust. 11 pkt 2 tego Porozumienia.

(akta kontroli str. 52-62)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że Porozumienie nie zostało zmienione ponieważ na dany moment dokonując przesunięć w planie nie powiązано wydatków ponoszonych z tytułu pochodnych od wynagrodzeń z wytycznymi zawartymi w Porozumieniu. Dodał, że wystąpiono z zapytaniem do instytucji pośredniczącej odnośnie rozwiązania ww. kwestii.

(akta kontroli str.759-760)

3. Niezgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami 20 grudnia 2019 r. wydatkowano 10,2 tys. zł na komputer i siedem licencji systemu operacyjnego WINDOWS. Przez okres 71 dni (tj. od momentu otrzymania sprzętu 11 grudnia 2019 r. do dnia przeprowadzenia oględzin 20 lutego 2020 r.) system nie został zainstalowany, a komputer nie został przygotowany do użytkowania. Należy przy tym wskazać, że upłynął już okres 2,4 miesięcy<sup>51</sup> z 24-miesięcznego dla systemów i 36-miesięcznego dla komputera okresu gwarancji. Ponadto minęło już 21,1% czasu spośród 12 miesięcy<sup>52</sup>, które pozostały do końca okresu kwalifikowalności Projektu.

(akta kontroli str. 232-236, 410-413, 563-591)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że komputer zakupiono w związku z potrzebą wymiany starego i awaryjnego sprzętu, a zwłoka przy przekazaniu wynikała z kumulacji czynności służbowych pracownika, dla którego był on przeznaczony, bezpośrednio związanego z odbiorami kluczowych inwestycji oraz z konieczności zachowania ciągłości pracy bez zbędnej zwłoki. Podał, że zwłoka przy instalowaniu systemów operacyjnych wynikała z utrudnionego dostępu do komputerów przenośnych, które są niezbędne do pracy w terenie. Wskazał, że jeden system został dodatkowo zakupiony z myślą o przekazaniu go powiatowemu inspektorowi, w związku z zapotrzebowaniem, które wpłynęło od dwóch powiatowych inspektorów. Decyzję komu zostanie on przekazany podjęto „po wnikliwej analizie wniosków”.

(akta kontroli str. 414-421)

4. W księgach rachunkowych WINB za 2019 r. nieprawidłowo ujęto trzy spośród 47 wydatków objętych szczegółowym badaniem (6,4%):

<sup>50</sup> Decyzja nr 10/2019 z 29 listopada 2019 r.

<sup>51</sup> W trakcie kontroli komputer przekazano 28 lutego 2020 r., a systemy zainstalowano w dniach 27 lutego i 2-3 marca 2020 r., tj. 2,8 miesiący do momentu zainstalowania – w trakcie kontroli – ostatniego systemu operacyjnego.

<sup>52</sup> Tj. 79 dni/(366+20).

- a) wydatek na łączną kwotę 0,4 tys. zł<sup>53</sup> ujęto w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>54</sup>. Dotyczyło to wydatków poniesionych w grudniu 2019 r. na szkolenie pracownika WINB. Koszty noclegu i delegacji ujęto w § 430 *Zakup usług pozostałych* i § 441 *Podróże służbowe krajowe* zamiast w § 455 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej*. Zgodnie z objaśnieniami do § 455 zawartymi w przywołanym załączniku do kosztów szkoleń należy zaliczyć wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania i żywienia uczestników. Powyższe skutkowało niewłaściwym sklasyfikowaniem wydatku w sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r.

Wojewódzki Inspektor i główna księgowa WINB wyjaśnili m.in., że wydatek ten zgodnie z przywołanymi przepisami powinien być ujęty w § 455.

- b) dwa wydatki na łączną kwotę 21,3 tys. zł<sup>55</sup> zostały ujęte na niewłaściwych kontach księgowych:
- zakup systemów operacyjnych na kwotę 20,3 tys. zł ujęto na koncie 020 *Wartości niematerialne i prawne*, mimo że w innych czterech przypadkach<sup>56</sup> program ten jako system operacyjny prawidłowo zwiększył wartość pozostałych środków trwałych (konto 013);
  - zakup oprogramowania użytkowego na kwotę 1 tys. zł (Microsoft Office 2019) został zaksięgowany na koncie 013 *Pozostałe środki trwałe* zamiast na koncie 020 *Wartości niematerialne i prawne*, mimo że nie powinny one powiększać wartości środka trwałego. Należy zauważyć, że w innych czterech przypadkach<sup>57</sup> program ten został prawidłowo zaksięgowany na koncie 020;

Wojewódzki Inspektor i główna księgowa WINB wyjaśnili m.in., że księgowania te wynikały z błędnego przeanalizowania faktur. Wskazali, że zostaną dokonane niezbędne przeksięgowania.

(akta kontroli str. 403-427, 537-554, 719-721)

5. W rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2019 nierzetelnie podano kwoty tych zamówień:
- a) w cz. II *Zamówienia klasyczne* o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>58</sup>, i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp, podano kwotę wydatków (15,3 tys. zł) poniesionych w wyniku udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego postępowania na kwotę 64,2 tys. zł. Zamówienie to nie stanowiło zamówienia klasycznego, gdyż jednostka nie była zobowiązana do stosowania procedury określonej w ustawie. Tym samym kwotę w cz. II zawyżono o 15,3 tys. zł;
- b) w cz. X *Zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy* – jako łączną wartość udzielonych zamówień (bez podatku od towarów i usług) podano kwotę wybranych, a nie wszystkich zamówień (214,7 tys. zł),

<sup>53</sup> Stanowiąca 0,1% kwoty wydatków objętych szczegółowym badaniem. Nr 47 poz. z arkusza badania.

<sup>54</sup> Dz. U z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

<sup>55</sup> Nr poz. z arkusza badania: 31 i 40.

<sup>56</sup> Faktury z 22 marca, 23 maja i 24 grudnia 2019 r.

<sup>57</sup> Faktury z 23 maja i 24 grudnia 2019 r.

<sup>58</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „ppz”.

tj. na paliwo, materiały biurowe, wyposażenie, sprzęt komputerowy i samochód służbowy. Tym samym kwotę w cz. X zaniżono o 168,7 tys. zł<sup>59</sup>.

(akta kontroli str. 84-87, 657-693, 751-752)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że po ponownym przeanalizowaniu zasad sporządzania rocznego sprawozdania stwierdzono, że części II wartość zawartych umów bez podatku od towarów i usług winna wynosić 64,2 tys. zł, co przyjęto na podstawie zaplanowanych środków w budżecie na badanie próbek w latach 2019-2020 oraz zgodnie z ogłoszeniem o udzieleniu zamówienia (wartość umowy 79 tys. zł brutto). Podał dalej, że w części X łączna wartość udzielonych zamówień, po uwzględnieniu innych usług powinna wynosić 319,2 tys. zł. Dodał, że zgodnie z zaleceniami GINB przetarg ten został przeprowadzony na podstawie pzp, a po konsultacji telefonicznej z przedstawicielem Urzędu Zamówień Publicznych uzyskano odpowiedź, że skoro zostały zastosowane przepisy pzp, to należy go traktować jako przetarg klasyczny, mimo iż kwota 30 tys. euro nie została przekroczona.

(akta kontroli str. 706-717, 747)

NIK zauważa, że w sprawozdaniu w cz. II wprost wskazano, że w części tej należy ująć zamówienia o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro, a kwota przedmiotowego zamówienia stanowiła 14,9 tys. euro<sup>60</sup>. Tym samym powinna być ona ujęta w części X sprawozdania pn. *zamówienia udzielone z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy*.

6. Faktura za zakup samochodu służbowego nie została potwierdzona przez pracownika odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania, mimo, że zgodnie z § 5 ust. 5 pkt. 2 *Regulaminu PZP*, udzielenie zamówienia potwierdza na fakturze pracownik odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania zgodnie ze wskazanym wzorem.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że powyższe wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 177-184, 212-213, 414-421)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w zakresie wydatków i wydatkowanie środków z Unii Europejskiej na realizację Projektu w ramach POIiŚ w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę. Stwierdzone w ww. obszarze nieprawidłowości polegające m.in. na: niezgodnym z zasadami należytego zarządzania finansami wydatkowaniu 10,2 tys. zł na wyposażenie stanowisk pracy, które do dnia oględzin nie było wykorzystywane, nieprawidłowym ujęciu trzech z 47 badanych wydatków w księgach rachunkowych WINB oraz nieprawidłowym sporządzeniu rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, nie miały wpływu na kontrolowaną działalność i nie spowodowały obniżenia pozytywnej oceny wykonania budżetu w zakresie wydatków.

#### OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania za 2019 r. rocznych sprawozdań jednostkowych Inspektoratu:

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

<sup>59</sup> Nie wliczono np. innych usług, szkoleń oraz kwoty umowy na wykonywanie badań wyrobów budowlanych 64,2 tys. zł.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2477).

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w rocznych sprawozdaniach jednostkowych WINB (dysponent trzeciego stopnia): Rb-23, Rb-28 Programy, Rb-BZ1 oraz sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2019 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej w niewystarczający sposób zapewnił prawidłowość sporządzenia pozostałych sprawozdań<sup>61</sup>. W toku kontroli stwierdzono, że sprawozdania roczne Rb-27, Rb-28 za 2019 r. oraz sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2019 r. sporządzone zostały nieprawidłowo, co szerzej zostało przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 78-105, 414-421, 731-743)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu Rb-27 za 2019 r.<sup>62</sup>:
  - a) w należnościach pozostałych do zapłaty nie ujęto kosztów upomnienia<sup>63</sup> i należnych odsetek z tytułu niezapłaconej decyzji nr 14/2019 z 19 czerwca 2019 r. w wysokości 0,2 tys. zł. Wynikało to z nieujęcia ich w księgach rachunkowych WINB, mimo tego że zgodnie z § 11 rozporządzenia 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*<sup>64</sup> odsetki od należności ujmują się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału;
  - b) dane dotyczące zrealizowanych dochodów budżetowych w wysokości 93,4 tys. zł nie wynikały bezpośrednio z obrotów konta 130 Rachunek bieżący jednostki<sup>65</sup>. Będąc podstawą sporządzenia tego sprawozdania konto księgowe 130 było prowadzone bez zachowania zasady czystości obrotów, tj. niezgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia *w sprawie rachunkowości*.

Wojewódzki Inspektor i główna księgowa WINB wyjaśnili m.in., że w sprawozdaniu brakuje kwoty 0,2 tys. zł z tytułu odsetek i kosztów upomnienia. W sprawie niezachowania zasady czystości obrotów, wskazała, że wynikało to z błędnych

<sup>61</sup> Sprawozdania sporządzane były przez głównego księgowego, jedyną osobę dokonującą księgowania oraz weryfikowane przez kierownika jednostki. W Inspektoracie nie zidentyfikowano i nie oszacowano ryzyka w obszarze sprawozdawczości.

<sup>62</sup> Sporządzonym 1 lutego 2020 r.

<sup>63</sup> Z 15 listopada 2019 r.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: „rozporządzenie w sprawie rachunkowości”.

<sup>65</sup> Wnosiły one po stronie Wn i Ma 93,8 tys. zł.

zapisów księgowych dotyczących mylnej wpłaty na rachunek dochodów WINB. W trakcie kontroli dokonano dodatkowego technicznego zapisu i skorygowano sprawozdanie.

(akta kontroli str. 81, 130-132, 143-151, 159-160, 414-427, 599-656, 742, 804)

2. W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2019 r.<sup>66</sup> zawyżono kwotę należności o 18,0 tys. zł (tj. o 100%). W pozycji N4.2 jako pozostałe należności wymagalne wykazano należność z tytułu zaskarżonej do sądu kary pieniężnej nałożonej przez WINB. Zgodnie z § 14 pkt. 13 w zw. § 13 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>67</sup> w wierszu N4.2 - pozostałe – należy wykazać wartość bezspornych należności wymagalnych z tytułów innych niż dostawy towarów i usług.

Wojewódzki Inspektor i główna księgowa WINB wyjaśnili m.in., że wynikało to z błędnej interpretacji pojęcia „należność bezsporna”. Sprawozdanie skorygowano w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 96-99, 420, 425, 594-656, 738)

3. W sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r.<sup>68</sup>:

a) niewłaściwie sklasyfikowano wydatek dotyczący szkolenia pracownika na kwotę 0,4 tys. zł w paragrafach 430 *Zakup usług pozostałych* (264 zł) i 441 *Podróże służbowe krajowe* (134,50 zł) zamiast w paragrafie 455 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej*. Szczegółowy opis w pkt 2 Wydatki budżetu państwa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pkt 4 lit. a.

(akta kontroli str. 84-85, 107-160, 403-427, 537-554, 719-721, 741)

b) będące podstawą sporządzenia sprawozdania Rb-28 konto 998 *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego*, było prowadzone niezgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości. Na koncie tym nie ujmowano umów zawartych przez WINB, w tym zawartych na wykonywanie badań wyrobów gotowych<sup>69</sup>, mimo że zgodnie z przywołanymi przepisami:

- plany kont jednostek budżetowych powinny uwzględniać, że ujmuje się wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków;
- konto 998 służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych danego roku budżetowego, a na stronie Ma ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym.

Ponadto kwoty umowy na wykonywanie badań wyrobów gotowych, dotyczącej 2020 r. (50 tys. zł), nie ujęto na koncie 999 *Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat*, mimo że zgodnie z przywołanym załącznikiem do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych przyszłych lat oraz niewygasających wydatków, które mają być zrealizowane w latach następnych służy konto 999, a na stronie Ma konta 999 ujmuje się wysokość zaangażowanych wydatków lat przyszłych.

Powyższe skutkowało tym, że konta te nie spełniały funkcji im przypisanych.

<sup>66</sup> Sporządzonym 27 stycznia 2020 r.

<sup>67</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

<sup>68</sup> Sporządzonym 1 lutego 2020 r.

<sup>69</sup> Kwota tej umowy, która dotyczyła 2019 r. to 29 tys. zł.

Główna księgową WINB wyjaśniła m.in., że zgodnie z przyjętymi praktykami w Inspektoracie w zakresie prowadzenia polityki rachunkowości, a zwłaszcza przy ewidencji zaangażowania na bieżąco przypisuje się wartość zaangażowanych wydatków w poszczególnych paragrafach do wysokości wydatku i zobowiązania. Natomiast na koniec roku budżetowego zaangażowanie, zgodnie z przyjętymi dobrymi praktykami i wskazówkami dysponenta części, przyjmuje się w wysokości wykonanego wydatku.

Wskazała również, że na koncie 999 wyszczególnione są zobowiązania na koniec 2019 roku, które były zapłacone i zrealizowane w 2020 roku. Kwoty na wykonanie badań wyrobów każdorazowo są uzgadniane przy planowaniu budżetu na kolejny rok obrachunkowy, dlatego są one znane i uwzględnione w limicie wydatków, natomiast nie zostały zaangażowane na koncie 999 ponieważ zgodnie z przyjętymi praktykami lat wcześniejszych zaangażowane wydatki zostają w momencie wpływu faktury.

NIK wskazuje, że obowiązek ewidencji prawnego zaangażowania wydatków wynika wprost z przepisów, a w polityce rachunkowości WINB nie zawarto zapisów dotyczących ww. „przyjętej praktyki księgowania”, stanowiącej o zaniechaniu tego wymogu.

(akta kontroli str. 21-43, 84-87, 741, 755, 776-803)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z. Sporządzono je terminowo i co do zasady prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. System kontroli zarządczej nie zapewnił prawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-N, w którym wykazana kwota należności (18,0 tys. zł) stanowiła należność sporną.

## V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Dokonywanie zmian planu wydatków zgodnie z posiadanym upoważnieniem.
  2. Wzmocnienie kontroli zarządczej w zakresie sprawozdawczości.
  3. Skorygowanie rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2019.
  4. Zapewnienie niezwłocznego wykorzystywania zakupionego wyposażenia stanowisk pracy.
  5. Niezwłoczne podejmowanie działań w celu wyegzekwowania dochodów należnych Skarbowi Państwa.
  6. Prawidłowe ujmowanie w księgach rachunkowych należności i ponoszonych wydatków.

## VI. 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 w Bydgoszczy. 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 uwag  
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 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.

Bydgoszcz,    marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy  
p. o. Dyrektor  
Tomasz Sobecki

.....  
*Podpis*

Kontroler  
Jolanta Szydłowska-Hęsiak  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*



