



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.02.2020

Pan
Andrzej Macałka
Małopolski Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Krakowie
ul. Łobzowska 67
30-038 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie ¹ , ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Macałka, Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego ² od 8 grudnia 2017 r. (akta kontroli, str. 21)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: <ul style="list-style-type: none"> – nr LKR/4/2020 z 2 stycznia 2020 r. – nr LKR/7/2020 z 7 stycznia 2020 r., – nr LKR/18/2020 z 9 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"> – realizacja wydatków budżetu państwa, z uwzględnieniem środków na realizację projektu współfinansowanego ze środków z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, oraz rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych; – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych; – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: <ul style="list-style-type: none"> – analiza wykonania planu dochodów; – analiza stanu należności pozostałych do zapłaty; – analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków; – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;

¹ Dalej: *Inspektorat* lub *WINB*.

² Dalej: *MWINB*.

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

- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez WINB planu finansowego w 2019 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2019 r. dochody WINB zostały zrealizowane na poziomie 95,5% planu i były wyższe o 4% w stosunku do roku poprzedniego.

Inspektorat podejmował właściwe działania zmierzające do wykonania przez dłużników obowiązku zapłaty należności, w tym polegające na zastosowaniu środków egzekucyjnych. Przypadki nadmiernej zwłoki przy dochodzeniu niektórych należności, z uwagi na ich skalę i charakter, nie obniżają pozytywnej oceny w tym zakresie.

Prawidłowo realizowano wydatki budżetu państwa ujęte w planie finansowym na 2019 rok, w tym wydatki kwalifikowalne na realizację projektu pn. *Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020*, współfinansowanego z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (*POIiŚ*).

Badanie próby wydatków w wysokości 267,9 tys. zł (4,6% wydatków) wykazało, że poniesiono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ustawie o finansach publicznych⁵, w szczególności w art. 44 tej ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do rzeczowego wykonania zadań, w tym w ramach projektu POIiŚ. Niezrealizowanie w pełnym zakresie wydatków na realizację projektu Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020 wynikało z zawarcia porozumienia na jego realizację dopiero w sierpniu 2019 r., a także z powstałych niejasności w zakresie metodologii ponoszenia i rozliczania niektórych wydatków (np. dotyczących badań próbek wyrobów budowlanych).

Sprawozdania budżetowe sporządzone zostały na podstawie zapisów w ewidencji księgowej. Stwierdzone uchybienia w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kw. 2019 r. nie miały wpływu na zmianę oceny w tym zakresie. WINB dokonał stosownych korekt sprawozdań.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

⁴ 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.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz.869, ze zm.).

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

WINB zaplanował dochody budżetowe na 2019 r. w wysokości 200 tys. zł (dział 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71015 *Nadzór budowlany*, § 0690 *Wpływy z różnych dochodów*) – w takiej samej wysokości jak w roku 2018. Zrealizowane w 2019 r. dochody wyniosły 191,0 tys. zł i były wyższe o 4% od dochodów zrealizowanych w roku 2018 (183,7 tys. zł). Głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych za umieszczenie oznakowania CE na wyrobie, który nie posiada właściwości użytkowych (§ 0580) – 129,9 tys. zł (68% wykonanych dochodów) oraz wpływy z różnych opłat, w tym z tytułu zwrotu kosztów postępowania administracyjnego (§ 0690)⁷ – 55,3 tys. zł (29% wykonanych dochodów).

Stan należności pozostałych do zapłaty wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w 2019 r. wyniósł 289,7 tys. zł (o 31,6% więcej niż na koniec 2018 r.), z tego zaległości netto – 136,4 tys. zł (o 14,8% mniej niż na koniec 2018 r.)⁸. Spośród zaległości 11,5 tys. zł (8,4%) powstało w roku 2019, a pozostałe 124,9 tys. zł (91,6%) w latach wcześniejszych, w tym najstarsza – w 2009 r.⁹ Wymienione zaległości dotyczyły: zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego, w tym kosztów wykonania zastępczego (§ 0640 – 68,1 tys. zł, tj. 49,9% zaległości ogółem), kar za umieszczanie oznakowania CE na wyrobie, który nie posiada właściwości użytkowych (§ 0580 – 50,0 tys. zł, tj. 36,6%), opłat stanowiących równowartość kosztów przeprowadzonych badań (§ 0690 – 11,2 tys. zł, tj. 8,2%), odsetek za zwłokę (§ 0910 – 5,8 tys. zł, tj. 4,2%) oraz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego (§ 0630 § 1,3 tys. zł, tj. 1,0%).

(akta kontroli, str. 274, 691, 692, 736)

Badanie 25 tytułów zaległości na łączną kwotę 136,4 tys. zł (13 dłużników) wykazało, że WINB podejmował działania windykacyjne, polegające m.in. na: wysyłaniu pism informujących o zaległości, wysyłaniu upomnień, kierowaniu do naczelników urzędów skarbowych tytułów wykonawczych oraz zapytań o stan egzekucji, składaniu skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego oraz zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, wzywaniu dłużnika do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku lub źródłach dochodu. W czterech przypadkach – opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – stwierdzono brak działań lub nadmierną zwłokę w podejmowaniu działań zmierzających do wykonania przez dłużników obowiązku zapłaty należności

(akta kontroli, str. 404-455, 699-703)

W 2019 r. w Inspektoracie nie odraczano należności z tytułu dochodów budżetowych. Należności takich również nie rozkładano na raty, przy czym we wrześniu 2019 r. do WINB wpłynął wniosek od zobowiązanego z prośbą o rozłożenie na raty kary w wysokości 10,0 tys. zł za umieszczenie oznakowania CE na wyrobie, który nie posiadał właściwości użytkowych. Decyzję w sprawie nałożenia kary MWINB podjął 26 lutego 2019 r.¹⁰ W wyniku odwołania Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z 10 lipca 2019 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy, a w związku z brakiem odwołania od tej decyzji – termin zapłaty wymaganej kwoty upłynął z dniem 9 sierpnia 2019 r. 23 sierpnia WINB skierował do zobowiązanego upomnienie, a ten pismem z 18 września 2019 r. zwrócił się z prośbą o rozłożenie kary pieniężnej na raty z uwagi *na trudną sytuację spółki oraz przejściowy brak płynności*. Pismem z 29 września 2019 r. WINB wezwał zobowiązanego do przedłożenia dokumentów (bilanse, rachunki zysków i strat,

⁷ Zwrot kosztów badań materiałów budowlanych.

⁸ Wg stanu na 31 grudnia 2018 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 220,1 tys. zł, a zaległości netto – 160,1 tys. zł.

⁹ 53,0 tys. zł – koszty wykonania zastępczego.

¹⁰ Nr 104/2019 znak WWB.7784.1.2019.MCHR

zestawienia zmian w funduszu), a z 16 grudnia 2019 r. — przekazał mu do wypełnienia *Formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis*. Wypełniony formularz wpłynął do WINB 21 stycznia 2020 r. Decyzję o rozłożeniu na raty należności MWINB podjął w lutym 2020 r.

(akta kontroli str. 693, 710-712, 739-751)

W 2019 r. MWINB wydał dwa postanowienia, którymi umorzył należności z tytułu dochodów budżetowych, tj. grzywien w celu przymuszenia do wykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Postanowieniem nr 73/2019 z 23 stycznia 2019 MWINB umorzył grzywnę w celu przymuszenia w wysokości 38 413,98 zł¹¹, nałożoną w 2012 r. w celu przymuszenia do wykonania obowiązku polegającego na rozbiórce obiektu budowlanego, a postanowieniem nr 962/2019 z 18 grudnia 2019 r. — grzywnę w wysokości 8 000 zł, nałożoną postanowieniem z 10 kwietnia 2019 r. w celu przymuszenia do wykonania obowiązku polegającego na doprowadzeniu do stanu poprzedniego pobocza oraz skarpy przy drodze wojewódzkiej. Grzywny zostały ujęte w ewidencji księgowej WINB w 2019 r. (konto 221)— pierwsza w bilansie otwarcia, a druga w dniu 15 kwietnia 2019 r., a spisane z niej — odpowiednio 23 stycznia 2019 r. i 18 grudnia 2019 r.

W obydwu sprawach obowiązek o charakterze niepieniężnym został wykonany — w pierwszej sprawie w formie wykonania zastępczego w 2017 r., a w drugiej — przez zobowiązanego, co stwierdzono w wyniku kontroli przeprowadzonej w sierpniu 2019 r.

Kwestia pierwszej z ww. należności została poruszona podczas audytu, przeprowadzonego w WINB przez audytorów z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w IV kw. 2017 r. W jednym z zaleceń audytorzy wskazali na konieczność zwrócenia się do *Wydziału Obsługi Prawnej o opinię w zakresie istnienia podstaw do dalszego dochodzenia lub wyksięgowania należności z tytułu grzywny w celu przymuszenia (Kontrahent 221-0018) [...]*, co nastąpiło pismem z 16 stycznia 2018 r.

Podstawą postanowień umarzających grzywny były m.in. art. 7 § 3 oraz art. 125 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹². Pierwszy z tych przepisów stanowi, że *stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy*, a drugi, że *w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu*.

(akta kontroli str. 153-179, 545-546, 710-712)

Z powodu przedawnienia z ewidencji WINB spisano jedną zaległość w kwocie 8,80 zł (koszty upomnienia).

(akta kontroli, str. 693)

W wyniku ww. audytu przeprowadzonego w IV kw. 2017 r. sformułowano zalecenia dotyczące należności budżetowych, w tym:

¹¹ Postępowanie egzekucyjne mające na celu wyegzekwowanie grzywny zostało umorzone postanowieniem Naczelnika Urzędu Skarbowego z 10 lutego 2016 r. z uwagi na fakt, iż *stan majątkowy zobowiązanego nie pozwalał na skuteczne prowadzenie postępowania egzekucyjnego (brak środków egzekucyjnych, które można zastosować)*. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy przez Dyrektora Izby Skarbowej postanowieniem z 4 kwietnia 2016 r.

¹² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.).

- opracować ścieżkę postępowania dotyczącą ustalania i dochodzenia należności w WINB, uwzględniając w szczególności określenie terminów dla dokonania poszczególnych czynności w Inspektoracie w zakresie dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym i publicznoprawnym oraz zapisy dotyczące sposobu przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi w tym zakresie (zalecenie nr 7);
- zwiększyć nadzór nad terminowością dokonywania przez wierzyciela czynności związanych z ustaleniem i dochodzeniem należności (zalecenie nr 8).
(akta kontroli str. 153-179)

W wyniku realizacji zaleceń z audytu 26 czerwca 2018 r. MWINB wydał zarządzenie nr 29/2018 w sprawie procedury dot. postępowania przedegzekucyjnego i egzekucyjnego w Inspektoracie dot. należności pieniężnych. W zarządzeniu szczegółowo uregulowano zadania poszczególnych wydziałów Inspektoratu¹³ oraz zasady ich współpracy w zakresie dochodzenia należności z tytułu kosztów badania próbek wyrobów budowlanych, kar pieniężnych nakładanych na producentów wyrobów budowlanych, grzywien w celu przymuszenia, kosztów postępowania egzekucyjnego i sądowego.

(akta kontroli str. 547-550)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. WINB nierzetelnie dochodził należności od kontrahenta z tytułu kosztów wykonania zastępczego w wysokości 53 022,18 zł, bowiem od września 2016 r. nie podjął w tym zakresie żadnych czynności, w tym nie zastosował się do wskazówek sądów administracyjnych orzekających w sprawie. Należność ta została orzeczona postanowieniami MWINB z 31 stycznia 2011 r. oraz z 14 stycznia 2015 r., które były uchylone wyrokami WSA w Warszawie z 23 listopada 2011 r. oraz z 21 kwietnia 2016 r. (wraz z utrzymującymi je w mocy postanowieniami Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego).

W uzasadnieniu pierwszego z ww. wyroków sąd stwierdził m.in., że *postępowanie mające na celu ustalenie ww. kosztów zostało przeprowadzone z naruszeniem podstawowych zasad postępowania, to jest zasady prawdy obiektywnej określonej w art. 7 i 77 § 1 oraz 107 § 3 k.p.a.* W uzasadnieniu Sąd wskazał, że kosztorys powykonawczy, stanowiący podstawę do wystawienia faktury, nie został należycie oceniony przez organ egzekucyjny. Sąd odniósł się do poszczególnych pozycji kosztorysu (m.in. kosztów dojazdu pracowników i osób z nadzoru do wykonania prac demontażowych), stwierdzając że *analiza wymienionych kwot, a w szczególności kosztów niektórych czynności, które zostały przeprowadzone w celu wykonania prac rozbiórkowych prowadzi do wątpliwości co do zasadności ich naliczenia w takie wysokości.* W konkluzji Sąd stwierdził, że *obowiązkiem organu ponownie rozpoznającego sprawę będzie szczegółowa analiza dokumentów stanowiących załącznik do faktury za wykonanie zastępcze, organ rozważy przy tym zasadność uzupełnienia postępowania w tym zakresie. W razie konieczności rozważy celowość uzyskania dodatkowych wyjaśnień przez osobę sporządzającą kosztorys powykonawczy.*

W uzasadnieniu drugiego wyroku Sąd stwierdził m.in., że *organy ponownie rozpatrując sprawę w przedmiocie kosztów wykonania zastępczego nie zastosowały się do oceny prawnej zawartej w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i zaaprobowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.*

¹³ Wydziały: Wyrobów Budowlanych, Budżetu i Finansów, Skarg i Egzekucji, Organizacji i Nadzoru, Orzecznictwa Budowlanego, Obsługi Prawnej.

W związku z drugim z ww. wyroków WINB wystąpił 9 września 2016 r. do Naczelnika Urzędu Skarbowego Kraków-Podgórze, informując, że zaistniała jedna z przyczyn obligatoryjnego umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wykonawczego nr 1/2015 z 5 maja 2015 r. Pismo do Naczelnika US jest ostatnim dokumentem w sprawie dłużnika nr 221-0006 — po tej dacie WINB nie podjął żadnych udokumentowanych działań w kierunku wyegzekwowania względnie spisania należności w wysokości 53 022,18 zł.

(akta kontroli str. 699-703, 722-734)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niepodjęcia żadnych działań w sprawie po ww. wystąpieniu z 9 września 2016 r., MWINB wyjaśnił, że *Naczelnik Urzędu Skarbowego nie przekazał do dnia dzisiejszego rozstrzygnięcia w sprawie. Rozstrzygnięcie to winno znaleźć się w aktach postępowania [...] przed wydaniem postanowienia w przedmiocie ustalenia kosztów wykonania zastępczego [...]*.

Dodał, że *skomplikowany wyrok WSA w Warszawie wymaga działań interpretacyjnych niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia, co przy wielokrotnie przez NIK wskazywanych brakach kadrowych powoduje, że sprawa pozostaje w toku. Obecnie zgromadzone dokumenty i treść wyroku WSA w Warszawie, jak się wydaje, prowadzą sprawę w kierunku umorzenia.*

(akta kontroli str. 506-512)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Inspektorat nie zastosował się do wskazówek WSA dotyczących szczegółowej analizy dokumentów stanowiących załącznik do faktury za wykonanie zastępcze, a ponadtrzyletniego okresu zwłoki w dochodzeniu należności budżetowych nie może usprawiedliwiać skomplikowany charakter sprawy ani braki kadrowe. Podkreślić przy tym należy, że kwestię tę poruszono w sprawozdaniu końcowym z ww. audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2017 r., w którym stwierdzono m.in.: *W ramach dochodzenia należności podejmowane są przez wierzyciela przewidziane prawem czynności oraz wykorzystywane przysługujące mu w ramach postępowania egzekucyjnego uprawnienia [...]. Uwagi w badanym zakresie dotyczą terminowości podejmowanych działań. Kolejne czynności wierzyciela mające na celu dochodzenie należności, w ocenie Zespołu Audytu, nie były wykonywane niezwłocznie. Dotyczy to również kwestii związanych z ustaleniem należności dotyczących kosztów postępowania w zakresie wykonania zastępczego (Kontrahent 221-0006, Kontrahent 221-0018 — upłynął ponad jeden rok od momentu zaistnienia okoliczności uzasadniających podjęcie czynności).*

(akta kontroli str. 153-179)

2. Wyrokami z: 26 lutego 2019 r. (wpływ do WINB — 25 marca 2019 r.), 3 kwietnia 2019 r. (wpływ — 26 kwietnia 2019 r.) i 13 czerwca 2019 r. (wpływ — 12 sierpnia 2019 r.) Naczelny Sąd Administracyjny zasądził na rzecz MWINB kwoty zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, odpowiednio: 360 zł, 460 zł i 510 zł.

Wymienione należności zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych WINB w Krakowie z opóźnieniem, odpowiednio w: grudniu, wrześniu i listopadzie 2019 r., co oznacza naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹⁴, stosownie do którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli str. 547-550, 624-633, 710-712)

Podmioty, w stosunku do których zostały zasądzone na rzecz MWINB koszty postępowania kasacyjnego, zostały poinformowane o numerze konta bankowego, na które koszt winny być przelane, wraz ze wskazaniem terminu zapłaty, pismami wysłanymi 14 stycznia 2020 r. (360 zł i 460 zł) oraz 15 stycznia 2020 r. (510 zł),

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).

tj. odpowiednio po 295, 263 i 156 dniach od wpływu do WINB odpisów orzeczeń NSA. Tym samym naruszono przepis § 12 ust. 2 zarządzenia nr 29/2018 MWINB z 26 czerwca 2018 r., stosownie do którego Wydział Obsługi Prawnej Inspektoratu winien to uczynić niezwłocznie.

(akta kontroli str. 547-550, 624-633)

Główna księgowa WINB wyjaśniła, że zgodnie z zapisami zarządzenia nr 29/2018 MWINB z 26 czerwca 2018 r. w sprawie procedury dot. postępowania przedegzekucyjnego i egzekucyjnego w Inspektoracie dot. należności pieniężnych, wydział merytoryczny, który otrzyma oryginał wyroku przekazuje do Wydziału Budżetu i Finansów informację o zasądzonych kosztach na rzecz MWINB. Podstawą zapisu w księgach rachunkowych jest otrzymanie dokumentu źródłowego, co nastąpiło ze zwłoką, a zapisy w księgach pojawiły się z chwilą otrzymania kopii wyroków z Wydziału Obsługi Prawnej.

(akta kontroli str. 552-554)

Radca prawny – koordynator w Wydziale Obsługi Prawnej, na którą imiennie adresowane były ww. trzy wyroki NSA, wyjaśniła m.in., że stosownie do § 11 zarządzenia MWINB nr 29/2018 Wydział Orzecznictwa Budowlanego (lub wydział, który otrzyma oryginał wyroku NSA) przekazuje do Wydziału Budżetu i Finansów informację o zasądzonych kosztach na rzecz MWINB oraz wskazała, że dwóch sprawach oryginał odpisu wyroku trafił do Wydziału Orzecznictwa Budowlanego, a w jednej – do Wydziału Obsługi Prawnej. Stwierdziła ponadto:

[...] zgodnie z § 12 ust. 2 przywołanego wyżej zarządzenia MWINB nr 29/2018 „WOP niezwłocznie zawiadamia pisemnie podmiot, od którego zostały zasądzone koszty na rzecz MWINB, o numerze konta bankowego, na które koszt winny być przelane, wskazując termin zapłaty (1 egz. pisma przekazywany jest do wiadomości WBF)”. Jak wynika z ust. 1 powyższego paragrafu, powyższe czynności wykonywane są w ramach postępowania przedegzekucyjnego (wskazany przez organ w piśmie termin w żadnej mierze nie wpływa na kwestię powstania czy wymagalności wierzytelności z tytułu kosztów procesu, która to wierzytelność wynika z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego – i brak jest podstaw do uzależniania mocy wiążącej tego wyroku od działań innych podmiotów).

Składająca wyjaśnienia zwróciła uwagę na nadmierne obciążenie zadaniami, tak Wydziału Obsługi Prawnej, jak i poszczególnych pracowników, skomplikowany charakter wielu prowadzonych spraw, a także na wyższy priorytet innych spraw (związany z poważnymi konsekwencjami niezakończenia ich w terminie).

(akta kontroli str. 565-563)

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując złożonych wyjaśnień, zwraca uwagę, że podniesiony przez audytorów z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego problem zatorów i wąskich gardeł związanych z brakiem przekazywania w terminie informacji wymaganych do dalszego postępowania (w zakresie ustalania, ewidencjonowania i dochodzenia należności pieniężnych), pomimo wprowadzenia zarządzenia MWINB nr 29/2018, pozostaje aktualny. Należy również podkreślić, że wymóg pisemnego zawiadomienia podmiotów, od których zostały zasądzone kwoty tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego na rzecz WINB, nie został ustalony w celu kreowania wierzytelności, lecz sprawnego ich dochodzenia. Obciążenie innymi, nawet ważniejszymi sprawami, nie może sankcjonować wielomiesięcznych zaniechań w tym zakresie.

Powyższe nieprawidłowości miały ponadto wpływ na prezentację danych w miesięcznych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych za czerwiec i wrzesień 2019 r. w zakresie należności i zaległości w § 0630, bowiem:

- w sprawozdaniu za czerwiec 2019 r. nie ujęto żadnej z ww. kwot;
- w sprawozdaniu za wrzesień 2019 r. ujęto wyłącznie należność w wysokości 460 zł.

Wszystkie ww. należności w łącznej kwocie 1 330 zł ujęto dopiero w sprawozdaniu rocznym.

(akta kontroli str. 265, 268, 274)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez WINB budżetu państwa w 2019 r. w zakresie egzekwowania należności — skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na nieterminowym podejmowaniu działań w dochodzeniu niektórych należności, nie wpływają na jej obniżenie.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym WINB na rok 2019, ustalonym zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 14 lutego 2019 r., ujęto wydatki w kwocie 6 686,0 tys. zł (dział 710 Działalność usługowa, rozdział 71015 Nadzór budowlany), z tego na: *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* — 17,0 tys. zł oraz *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* — 6 669,0 tys. zł. W planie finansowym nie przewidziano wydatków majątkowych¹⁵. W trakcie 2019 r. planowane wydatki zmniejszono o 827,8 tys. zł (–12,4%), tj. do kwoty 5 858,2 tys. zł, z tego: *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* o 7,3 tys. (–43%) oraz *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 820,5 tys. zł (–12,3%)¹⁶. Plan WINB został m.in. zmniejszony o 575,8 tys. zł w oparciu o decyzję Ministra Finansów z 31 grudnia 2019 r., podjętą na podstawie art. 24d ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019. Środki te dotyczyły realizowanego projektu w ramach POIiŚ i były zgłoszone do blokady przez WINB w związku z nadmiarem posiadanych środków, spowodowanym m.in. brakiem możliwości finansowania w ramach projektu wydatków na badanie próbek wyrobów budowlanych oraz opóźnieniami w realizacji zakupów.

W 2019 r. WINB wydatkował 5 846,3 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 623,6 tys. zł, tj. o 11,9%, co było głównie wynikiem realizacji — od 2019 r. — projektu pn. Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko¹⁷ 2014-2020, współfinansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, na który wydatkowano 478,7 tys. zł.

Wydatki poniesiono w szczególności na: wynagrodzenia osobowe (w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne) wraz z pochodnymi¹⁸ (4 558,9 tys. zł, tj. 78% wydatków ogółem), zakup usług pozostałych (481,2 tys. zł, tj. 8,2% wydatków ogółem), zakup usług remontowych (172,6 tys. zł, tj. 3% wydatków ogółem) oraz zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (140,2 tys. zł, tj. 2,4% wydatków ogółem).

Zrealizowane wydatki wg grup ekonomicznych wyniosły: 9,7 tys. zł w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (100% planu po zmianach) oraz 5 836,6 tys. zł w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* — 5 836,6 tys. zł (99,8% planu po zmianach). Wydatków majątkowych nie realizowano.

(akta kontroli str. 311-313, 737-738, 456-476, 486-490, 694-695, 698)

¹⁵ Wykonanie wydatków majątkowych w 2018 r. — 98,2 tys. zł.

¹⁶ Zmniejszenie planu wydatków WINB o 827,8 tys. zł było wynikiem zmniejszenia planu w 23 paragrafach o 1 088,5 tys. zł oraz zwiększenia planu w 15 paragrafach o 260,7 tys. zł.

¹⁷ Dalej: POIiŚ.

¹⁸ §§ 401, 402, 404, 411, 412.

Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2019 r. wyniosło 53,5 etatu i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o 2,1 etatu (o 0,3 etatu dla statusu zatrudnienia 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz o 1,8 etatu dla statusu zatrudnienia 03 - członkowie korpusu służby cywilnej). Stan zatrudnienia na koniec 2019 r. wzrósł do 55,6 etatu, tj. do przeciętnego stanu z roku 2018. Wydatki na wynagrodzenia osobowe w 2019 r. wyniosły 3 854,4 tys. zł¹⁹ i były wyższe o 645 tys. zł wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r. (wzrost o 20,1%) Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 6005 zł i w stosunku do roku 2018 wzrosło o 1195 zł (24,9%). Wzrost wydatków na wynagrodzenia w 2019 r. był m.in. rezultatem podwyżek wynagrodzeń od 1 sierpnia 2019 r., sfinansowanych ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 65²⁰) w wysokości 158,4 tys. zł²¹, jak również z wypłat wynagrodzeń ze środków związanych z realizacją projektu współfinansowanego w ramach POIiŚ (wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w ramach projektu wyniosły 455,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 352, 486-490, 582-583, 696)

W latach 2018-2019 w WINB nie wykonywano zadań na podstawie umów z agencją pracy tymczasowej. W 2019 r. zadania o charakterze pomocniczym na podstawie umów-zleceń trwających 6 miesięcy lub dłużej wykonywało pięć osób (niebędących własnymi pracownikami), a wynagrodzenia z tego tytułu wyniosły 76,8 tys. zł (więcej o 56,7 tys. zł niż w roku 2018)²². Wynagrodzenia z tytułu wszystkich umów zleceń (również krótszych niż 6 miesięcy) wyniosły w 2019 r. 101,0 tys. zł (więcej o 31,8 tys. zł niż w roku 2018).

(akta kontroli str. 697)

Zobowiązania Inspektoratu na koniec 2019 r. wyniosły 274,5 tys. zł i w porównaniu do roku 2018 były wyższe o 27,0 tys. zł, tj. o 10,9%. W głównej mierze składały się na nie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (§§ 4040, 4048 i 4049) w wysokości 231,4 tys. zł.

Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, jak również wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. WINB nie ponosił wydatków z tytułu odsetek od nieterminowej realizacji zobowiązań.

(akta kontroli str. 311-313, 737-738)

Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania w 2019 r. wydatków objęto 26 dowodów księgowych dokumentujących wydatki w kwocie 267,9 tys. zł (4,6% wydatków ogółem Inspektoratu w 2019 r.). Wydatki wytypowano do kontroli w sposób losowy²³ na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym o wartości powyżej 500 zł.

Wszystkie wydatki zostały rzetelnie skalkulowane, zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i terminowo opłacone. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyłączenia stosowania ustawy z dnia

¹⁹ Łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

²⁰ Zasilenie Funduszu Dopląt z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu.

²¹ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z 30 sierpnia 2019 r. (nr rej. 413/19).

²² W 2019 obowiązywały również umowy-zlecenia z sześcioma własnymi pracownikami – radcami prawnymi, których przedmiotem było dodatkowe wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej 100% zasądzonych na rzecz MWIB kosztów zastępstwa sądowego w postępowaniach, w których radca prawny reprezentował MWIB, jeżeli koszty te zostały wyegzekwowane od strony przeciwnej. W 2019 r. nie było żadnej wypłaty z tego tytułu.

²³ Losowania dokonano przy pomocy programu Pomocnik kontrolera ver. PK-5.7 metodą monetarną MUS (Monetary Unit Sampling). Jest to metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji. Populację wydatków, z której losowana była próba, stanowił zbiór 391 dowodów/zapisów o łącznej wartości 1 160,8 tys. zł stanowiących pozapłacowe wydatki kontrolowanej jednostki, tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420 i 444 oraz wydatków poniżej 500 zł.

29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ – żaden z wydatków nie wymagał stosowania trybów udzielania zamówień publicznych przewidzianych w tej ustawie.

(akta kontroli str. 634-635, 638-640)

W 2019 r. Inspektorat nie dokonywał zakupów o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro. Dla zamówień o wartości poniżej tej wartości w Inspektoracie obowiązywał *Regulamin udzielania zamówień publicznych*, wprowadzony zarządzeniem MWIN nr 21/2014 z 4 lipca 2014 r.

(akta kontroli str. 120-136, 638-640)

Badanie jednego wydatku o wartości 122,9 tys. zł (z VAT), poniesionego na realizację zamówienia pn. „Remont posadzki oraz wymiana balustrad na klatce schodowej w budynku biurowym przy ul. Łobzowskiej 67, 30-038 Kraków”, nie wykazało nieprawidłowości z zakresie stosowania ww. Regulaminu.

(akta kontroli str. 641-690)

Stosownie do wymogu art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych WINB sporządził i przekazał²⁵ Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

(akta kontroli str. 638-640)

W 2019 r. WINB nie realizował wydatków budżetu środków europejskich, a także nie planował i nie realizował wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 694-695, 710-712)

2.2. Wykorzystanie środków na realizację zadań finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020

Opis stanu faktycznego

W dniu 19 lipca 2019 r. pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju (*Institucja Zarządzająca*) a Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (*Beneficjent*) została podpisana umowa o dofinansowanie²⁶ *Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020*²⁷. W § 1 ust. 1 umowy ustalono, że umowa określa zasady dofinansowania Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020 w ramach POiIŚ, zwanego „Projektem”, którego opis oraz harmonogram płatności zawarty został we wniosku o dofinansowanie projektu. Stosownie do § 3 ust. 12 umowy Beneficjent został zobowiązany do zawarcia porozumień lub umów w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych z podmiotami wskazanymi w załączniku nr 5 do umowy, tj. z 16 wojewódzkimi inspektoratami nadzoru budowlanego.

Porozumienie²⁸ pomiędzy GINB a MWINB podpisano 13 sierpnia 2019 r. Stwierdzono w nim, że uzyskane wsparcie będzie miało wpływ na poprawę efektywności pracy podmiotów upoważnionych i pozwoli na polepszenie nadzoru

²⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

²⁵ Z trzydniowym opóźnieniem.

²⁶ Nr UDA-POIS.10.01.00-00-0700/19-00.

²⁷ W ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

²⁸ Porozumienie nr 6/2019 w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020 o numerze POIS.10.01.00-00-0700/19 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

nad inwestycjami realizowanymi w ramach projektów POIiŚ i CEF²⁹, a w konsekwencji doprowadzi do wyeliminowania ewentualnych uchybień na odpowiednio wczesnym etapie, tak aby nie stanowiły one w przyszłości przeszkód dla uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

W ramach projektu zaplanowano finansowanie wydatków WINB w siedmiu kategoriach³⁰ do kwoty 1 530,8 tys. zł (na dwa lata), z tego na kategorię *Zatrudnienie* przewidziano ok. 62%.

(akta kontroli str. 182-246, 486-492, 698, 710-712,)

W planie finansowym Inspektoratu na realizację projektu przewidziano 990 tys. zł, z tego 842 tys. zł stanowił wkład Unii Europejskiej (wydatki z czwartą cyfrą 8), a 148 tys. zł wkład budżetu państwa (wydatki z czwartą cyfrą 9)³¹. W wyniku dokonanych zmian plan na realizację tego zadania został zmniejszony do kwoty 479,2 tys. zł, z tego 407,3 tys. zł stanowił wkład Unii Europejskiej, a 71,9 tys. zł wkład budżetu państwa.

W 2019 r. na realizację projektu wydatkowano 478,7 tys. zł, z tego 406,9 tys. zł ze środków z budżetu Unii Europejskiej, a 71,8 tys. zł ze środków z budżetu państwa. Najwięcej środków wydatkowano na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, tj. łącznie 455,9 tys. zł (95,2% wydatków), w tym 387,5 tys. zł sfinansowano ze środków z budżetu Unii Europejskiej. Pozostałe wydatki dotyczyły głównie zakupu usług (7 tys. zł, w tym 5,9 tys. zł ze środków z budżetu Unii Europejskiej) i zakupu energii (5,6 tys. zł, w tym 4,8 tys. zł ze środków z budżetu Unii Europejskiej).

W planie rzeczowo-finansowym projektu na 2019 r. uwzględniono wydatki w wysokości 844,0 tys. zł, z tego 460,0 tys. zł (54,5%) na wynagrodzenia. WINB realizował wszystkie zaplanowane rodzaje zadań związanych z projektem, jednak w mniejszym zakresie od założonego. W 2019 r. na realizację projektu wydatkowano 478,7 tys. zł, tj. 56,7% kwot z planu rzeczowo-finansowego, przy czym stopień realizacji planu był zróżnicowany w zależności od kategorii wydatków i wynosił: 0,4% dla kategorii *Inne* (obejmującej badanie próbek materiałów budowlanych), 4% dla kategorii *Wsparcie eksperckie i prawne*, 6,6% dla kategorii *Koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne*, 23,8% dla kategorii *Wsparcie procesu realizacji*, 29,2% dla kategorii *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych*, 99,1% dla kategorii *Zatrudnienie* i 131,3% dla kategorii *Kontrola*.

(akta kontroli str. 311-313, 486-490, 564-581, 694-695)

MWINB wskazał następujące przyczyny rozbieżności pomiędzy planem rzeczowo-finansowym a jego realizacją:

Problem z zamówieniami publicznymi w zakresie badania próbek spowodował brak realizacji wydatków w tym zakresie. Przekroczenie kwoty na kontrole w 2019 r. spowodowane było z częstymi kontrolami na S-7. Wydatek w każdej kategorii jest rozliczany w okresie dwuletnim. Długotrwałe procedury zamówień publicznych spowodowały przesunięcie w okresie dwuletnim wydatków związanych z zakupem sprzętu komputerowego. Wydatki związane z najmem samochodu były ponoszone dopiero w IV kw. 2019 r., a nie jak planowano od I kw. 2019 r. Część wydatków nie została włączona do wydatków z POIiŚ ze względu na obostrzenia związane

²⁹ Instrument finansowy *Łącząc Europę* (Connecting Europe Facility).

³⁰ 1. Inne (obejmuje koszty badania próbek materiałów budowlanych), 2. Kontrola, 3. Koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne, 4. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych, 5. Wsparcie eksperckie i prawne, 6. Wsparcie procesu realizacji, 7. Zatrudnienie.

³¹ Wkład Unii Europejskiej dotyczy wydatków budżetu państwa na realizację programów i projektów podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej, a wkład budżetu państwa dotyczy wydatków budżetu państwa na współfinansowanie krajowe wkładu publicznego w realizację programów i projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

z zamówieniami publicznymi (uznanie wydatkowanej kwoty jako niekwalifikowalna w okresie dwuletnim). Umowa została podpisana w lipcu 2019 r., co miało znaczącą rolę przy wydatkowaniu środków w I półroczu 2019 r. Podczas trwania projektu doprecyzowano metodologię rozliczania wydatków.

Na rynku szkoleniowym brak jest specjalistycznych szkoleń dla osób uczestniczących w projekcie. Szkolenia robocze organizowane przez GUNB zostały przeniesione do kat.6.

Szacowano wyższe koszty z tytułu przeprowadzenia zamówień publicznych przez COAR³², które miały być ponoszone w całości ze środków projektu, a nie według współczynnika etatomiesięcy.

Wsparcie procesu realizacji było szacowane wraz z kosztami zakwaterowania. Wydatek ten w zakresie usługi hotelowej jest ponoszony przez GUNB.

Rozbieżność pomiędzy harmonogramem a wydatkowanymi środkami w poszczególnych kwartałach związana jest ze zmiennym poziomem zaangażowania pracowników w projekt. Na etapie planowania i tworzenia harmonogramu niemożliwe jest prawidłowe oszacowanie wydatków.

W odniesieniu do problemu z zamówieniami publicznymi w zakresie badania próbek:

Na etapie realizacji projektu, szczególnie w I półroczu wystąpiły problemy z zakwalifikowaniem niektórych wydatków, bowiem limity progów zamówień publicznych dotyczą wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych w okresie trwania projektu (są sumowane w okresie dwuletnim), o czym wcześniej nie było informacji. Metodologia rozliczania wydatków kwalifikowalnych była doprecyzowana wraz podpisaniem umowy o dofinansowanie, stąd wiele wydatków w I półroczu nie zostało zrealizowanych.

[...] Procedury zamówień publicznych dotyczących badania właściwości użytkowych próbek wyrobów budowlanych zostały zakończone dopiero w IV kwartale 2019 r. Zgodnie z metodologią i dokumentacją przekazaną przez GUNB, MWINB przeprowadził procedurę zamówień publicznych na badania wybranych właściwości użytkowych 16 grup wyrobów budowlanych. Dokumentacja określająca te grupy wyrobów i ich właściwości użytkowych została przekazana do WINB-ów dopiero w lipcu 2019. Inspektorzy wydziału wyrobów budowlanych dokonywali kontroli stosowania wyrobów budowlanych na inwestycjach finansowanych z POIiŚi CEF i ich czas poświęcony na te kontrole był kwalifikowany, natomiast wydatki związane z badaniem próbek pobranych nie były przedstawiane jako wydatki kwalifikowane z uwagi na opóźnienia związane z procedurą zamówień publicznych.

MWINB wyjaśnił również, że w trakcie realizacji projektu, przed pojawieniem się sytuacji ewentualnego przekroczenia kwot wydatków w poszczególnych kategoriach, Wydział Finansowy WINB kontaktował się telefonicznie z GUNB i uzyskiwał informację, że zgoda na przesunięcie środków pomiędzy kategoriami wydatków nie jest wymagana, o ile wydatki nie przekroczą kwot planowanych w ramach kategorii w okresie dwóch lat trwania projektu.

(akta kontroli str. 486-490, 713-717)

Realizując projekt, w 2019 r. WINB osiągnął następujące wartości wskaźników produktu:

- liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej – wartość planowana: 96,25, wartość osiągnięta: 90,25;
- liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji – wartość planowana: 32, wartość osiągnięta: 3;

³² Centrum Obsługi Administracji Rządowej – instytucja gospodarki budżetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, odpowiedzialna za kompleksową obsługę KPRM. Ponadto pełni funkcję centralnego zamawiającego dla jednostek administracji rządowej

- liczba zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowiska pracy:
 - wartość planowana: 54, wartość osiągnięta: 6 (telefonów).

(akta kontroli str. 491-492)

W odniesieniu do wskaźnika dot. szkoleń MWINB wyjaśnił, że GUNB zmienił sposób kwalifikowalności ilości osób uczestniczących w formach szkoleniowych. Pierwotnie do ilości osób uczestniczących w szkoleniu miały być brane osoby uczestniczące w bezpłatnych formach szkoleniowych, jak i w spotkaniach organizowanych przez GUNB, które w chwili obecnej są traktowane jako spotkania robocze i kwalifikowane do kategorii 6. Na rynku szkoleniowym brak jest specjalistycznych szkoleń dla osób uczestniczących w projekcie. Planowane było zatrudnienie nowych osób, które miały uczestniczyć w formach szkoleniowych.

Z kolei niski stopień realizacji zakupów wg MWINB spowodowały długotrwałe procedury zamówień publicznych, procedowane przez COAR, wydłużające terminy realizacji wydatków związane z zakupem sprzętu komputerowego, spowodowały przesunięcie tych wydatków z przyczyn niezależnych od MWINB na 2020 r. Planowano zakup wyposażenia dla nowych pracowników.

(akta kontroli str. 491-492)

WINB otrzymywał środki na realizację projektu w sposób umożliwiający jego terminową realizację.

(akta kontroli str. 486-490)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W układzie zadaniowym WINB w 2019 r. realizował podzadanie 7.1.4. *Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana*³³, którego celem było zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym i użytkowania obiektów budowlanych oraz we wprowadzaniu do obrotu i stosowania wyrobów budowlanych. Miernik realizacji podzadania 7.1.4., mierzony stosunkiem liczby rozstrzygnięć uchylonych do liczby rozstrzygnięć wydanych ogółem, zaplanowano na poziomie 3%. Jego wykonanie wyniosło 1,7%, co świadczy o lepszych od założonych efektach pracy WINB w tym obszarze.

(akta kontroli str. 370-371)

Efektom działalności WINB w 2019 r. było m.in. również: przeprowadzenie 283 kontroli budów i obiektów budowlanych³⁴ (o 81 więcej niż w 2018 r.), przeprowadzenie 3 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej (tyle samo co w 2018 r.), przeprowadzenie 6 kontroli organów nadzoru budowlanego (o 5 więcej niż w 2018 r.), wydanie 1670 decyzji i postanowień (o 63 więcej niż w 2018 r.), oraz wszczęcie 116 postępowań egzekucyjnych (o 18 mniej niż w 2018 r.)

(akta kontroli str. 493-505)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W ewidencji księgowej WINB nieprawidłowo ujmowano plan wydatków w zakresie § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*.

Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego nr 564/18 z dnia 29 listopada 2018 r. ustalono projekt planu dochodów i wydatków WINB w zakresie budżetu państwa.

³³ W ramach funkcji 7 Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo oraz zadania 7.1. Budownictwo i mieszkalnictwo.

³⁴ Kontrole obowiązkowe – 96, inne kontrole budów – 74, kontrole obiektów budowlanych w utrzymaniu – 32.

W planie wydatków WINB uwzględniono m.in. wydatki w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* w wysokości 1 212 000 zł. Wielkości wydatków z projektu planu wydatków ujęto w ewidencji księgowej WINB na stronie Wn konta 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych* pod datą 31 stycznia 2019 r., z tym, że kwoty 1 212 000 zł nie ujęto łącznie w § 4000, lecz w rozbiu na siedem paragrafów szczegółowych (spośród 10 grupowanych co do zasady w ramach § 4000). Ponadto uczyniono to w wysokości mniejszej o 2 tys. zł od ujętej w projekcie planu WINB (a później – w planie wydatków ustalonym zarządzeniem Wojewody Małopolskiego nr 52/2019 z 14 lutego 2019 r.).

Główna księgowa WINB wyjaśniła, że w dniu 28.06.2019 r. PK nr 209/2019 Dz. Gł 454 doksiegowano brakujące 2 000 zł do §4300.

Nieujęcie na koncie 980 po stronie Wn łącznych wydatków w § 4000, podobnie jak w paragrafach 4008 i 4009, wynikało z nieświadomego pomylenia tego konta pozabilansowego z zaangażowaniem.

Wdrażanie nowego pracownika, nieobecność związana z L-4, projekt unijny, to czynniki, które w dużej mierze skupiały moja uwagę.

Dodała również, że w 2020 r projekt planu finansowego zaksięgowano właściwie, tj. po stronie Wn konta 980 w §§ 4000, 4008 i 4009.

(akta kontroli str. 564-581, 710-712, 718-721)

W sprawozdaniach miesięcznych Rb-28, od sprawozdania za styczeń 2019 r. do sprawozdania za lipiec 2019 r., dla § 4000 w kolumnie *Plan (po zmianach)* wykazywano kwotę 1 212 000 zł co – w kontekście doksiegowania brakujących 2 000 zł dopiero w czerwcu 2019 r. – oznacza, że sprawozdania za pierwszych pięć miesięcy były w tym zakresie niezgodne z ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 275-313, 564-581, 710-712)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez WINB budżetu państwa w 2019 r. w zakresie ponoszonych wydatków.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że środki finansowe ujęte w planie wydatków Inspektoratu zostały wydatkowane gospodarnie, na cele służące realizacji zadań jednostki, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez WINB rocznych sprawozdań budżetowych za 2019 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- 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 sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej³⁵. Sprawozdania (z uwzględnieniem dokonanych korekt) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym – z zastrzeżeniami w odniesieniu do sprawozdań Rb-27 i Rb-N, przedstawionymi w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 259, 272-274, 311-313, 346-348, 361, 367-369, 371, 477-485, 710-712)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Decyzją nr 104/2019 z 26 lutego 2019 r. MWINB nałożył na producenta kleju do płytek ceramicznych karę pieniężną w wysokości 10 tys. zł³⁶. Należność ta została ujęta w ewidencji księgowej w tym samym miesiącu³⁷, a termin jej zapłaty minął 9 sierpnia 2019 r.³⁸ Pismem z 18 września 2019 r.³⁹ zobowiązany zwrócił się do MWINB z wnioskiem o rozłożenie kary pieniężnej na raty. Decyzję o rozłożeniu tej należności na raty MWINB podjął w lutym 2020 r., co oznacza, że wg stanu na 31 grudnia 2019 r. była ona należnością wymagalną.

(akta kontroli str. 699-703, 710-712, 739-751)

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 należności tej nie ujęto w kol. 12 *zaległości netto*⁴⁰, co uzasadniono złożonym przez zobowiązanego wnioskiem o rozłożenie kary pieniężnej na raty i jego procedowaniem przez MWINB. Nie ujęto jej również w sprawozdaniu Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2019 r. w wierszu N4. *należności wymagalne*.

W wyniku korekt wymienionych sprawozdań, sporządzonych 24 lutego 2020 r., przedmiotową należność ujęto w zaległościach netto (Rb-27) i należnościach wymagalnych (Rb-N).

(akta kontroli str. 272-274, 367-369)

3. Z dniem 1 stycznia 2017 r. do klasyfikacji paragrafów dochodów, przychodów i środków, stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴¹, wprowadzono nowy paragraf 064 *Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień*. Przed tą datą tego rodzaju dochody ujmowano w paragrafie 069 *Wpływy z różnych opłat*.

Należności WINB z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień powstałe przed 2017 r., i ujęte w § 069, nie zostały przeksięgowane do nowego § 064, a w konsekwencji w sprawozdaniach Rb-27 ujmowano je w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej. W toku kontroli NIK uznano to za błąd i w lutym 2020 r. dokonano stosownych przeksięgowania, zmniejszając

³⁵ System informatyczny do obsługi księgowej WINB nie pozwalał na identyfikację należności zaległych – według stanu na określony dzień. Stan zaległości ustalano na podstawie kwartalnych raportów naczelników wydziałów generujących dochody budżetowe.

³⁶ Za umieszczenie oznakowania CE na wyrobie budowlanym nieposiadającym właściwości użytkowych określonych w deklaracji właściwości użytkowych (znak WWB.7784.1.2019.MCHR).

³⁷ Strona Wn konta 221-0140.

³⁸ Decyzja została zaskarżona do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który utrzymał ją w mocy decyzją z 10 lipca 2019 r.

³⁹ Wpływ 23 września 2019 r.

⁴⁰ W § 0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

o 53 153,20 zł⁴² należności i zaległości w § 069 oraz powiększając o tę kwotę należności i zaległości w § 064. W dniu 24 lutego dokonano również stosownej korekty sprawozdania Rb-27 za 2019 r.

(akta kontroli str. 272-274, 704-705, 710-712)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych, z zastrzeżeniami do rocznego sprawozdania Rb-27 oraz sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2019 r., odnoszącymi się do nieujmowania w nich niektórych należności (zaległości) lub ich ujmowania ze zwłoką, a także do błędnej klasyfikacji części należności, będącej konsekwencją ich nieprawidłowego ujęcia w księgach. Uchybienia te zostały skorygowane.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w odniesieniu do zaległości w wysokości 53 022,18 zł (dłużnik 221-0006), zmierzających do wyjaśnienia zakwestionowanych przez sąd kosztów wykonania zastępczego i wydania nowego postanowienia w sprawie.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia ujmowania w księgach rachunkowych należności w okresie sprawozdawczym, w którym powstały, m.in. poprzez rzetelną realizację wewnętrznych procedur w tym zakresie.

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 piśmie⁴³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli, określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych

⁴² Należności od 5 zobowiązanych, w tym 53 022,18 zł (99,75%) z tytułu kosztów wykonania zastępczego. Tytuły pozostałych należności to: opłata za wydanie postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, opłata za wydanie postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego oraz koszty upomnień.

⁴³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁴, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, kwietnia 2020 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
Podpis

⁴⁴ Dz. U. poz. 374, 567 i 568.

