



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.001.02.2020

**Pan
Dariusz Balwierz
Lubelski Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego**

Wojewódzki Inspektorat
Nadzoru Budowlanego w Lublinie
ul. Lubomelska 1-3
20-072 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie, ul. Lubomelska 1-3, 20-072 Lublin (dalej: WINB lub Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Balwierz, Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego od 19 lipca 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/14/2020 z 14 stycznia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lublinie, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– realizacja projektu współfinansowanego ze środków finansowych Unii Europejskiej (dalej: UE) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIŚ), w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku jego realizacji,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków WINB i wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych,– badanie realizacji projektu „Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020” (dalej: Projekt), współfinansowanego z UE w ramach POIŚ,– analiza stanu zobowiązań,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV „Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności”.</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że ok. 2,7% wydatków poniesionych zostało z przekroczeniem planu finansowego ustalonego w dacie ich dokonania lub niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami w zakresie udzielania zamówień publicznych. Ponadto stwierdzono przypadki wydatkowania środków finansowych na zakup usług niesłużących realizacji celów jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. Zostały one sporządzone przez WINB terminowo i poprawnie pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dokonywania wydatków oraz ewidencji zdarzeń gospodarczych, w tym mające wpływ na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniach miesięcznych, wskazują na nieskuteczność kontroli zarządczej w tych obszarach.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. WINB zrealizował nieplanowane dochody w kwocie 444,4 tys. zł, które były większe o 435,4% od wykonanych w 2018 r. (83 tys. zł). Głównym źródłem dochodów były wpływy za badanie próbek materiałów budowlanych, osiągnięte w wysokości 444,3 tys. zł.

Na koniec 2019 r. należności pozostałe do zapłaty i zaległości netto wynosiły 11,60 zł i dotyczyły niezapłaconych kosztów upomnienia. W 2018 r. należności pozostałe do zapłaty nie wystąpiły.

(akta kontroli tom I str. 143-144, 234-240, 242, 244-245, 276)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W 2019 r. wydatki WINB wyniosły 3 838,5 tys. zł, stanowiły 95,8% planu wg ustawy budżetowej i 100% planu po zmianach. Były o 907,8 tys. zł (tj. o 31%) większe od wykonanych w 2018 r., głównie w wyniku otrzymania środków finansowych na realizację Projektu.

W trakcie 2019 r. plan wydatków WINB został zwiększony o 92,7 tys. zł ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, które w całości wykorzystano na zwiększenie wynagrodzeń osobowych pracowników WINB i pochodne od wynagrodzeń. Nie było zwiększeń planu z rezerwy ogólnej.

² 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.

³ 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.

Plan finansowy WINB zmniejszono o kwotę 223,7 tys. zł, stanowiącą środki finansowe przyznane na realizację Projektu, niewykorzystane z powodu opóźnienia jego realizacji. Decyzją Wojewody Lubelskiego z dnia 16 grudnia 2019 r. środki te zostały zablokowane. W latach 2018-2019 w WINB nie wystąpiły wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz wydatki budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 64, 103-105, 148-151, 247-249, 281-284)

Wydatki przeznaczone na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2019 r.⁴ wyniosły 27,3 tys. zł, stanowiły 100% planu po zmianach i 59% wydatków wykonanych w 2018 r. Przeznaczone były na zakup odzieży ochronnej dla pracowników, wody oraz dopłaty do zakupu okularów.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 3 733,4 tys. zł, były większe od wykonanych w 2018 r. o 880,5 tys. zł, tj. o 30,9%. Zostały poniesione głównie na wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń (2 859 tys. zł) oraz zakup towarów i usług związanych z funkcjonowaniem jednostki (718,6 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 33 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i w porównaniu z rokiem poprzednim było większe o dwie osoby. Wydatki na wynagrodzenia według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2019 r. wyniosły 2 435,4 tys. zł; w porównaniu do 2018 r. były większe o 560,5 tys. zł, tj. o 29,9%. Nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2019 r. na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 6 150 zł i było o 1 110 zł, tj. o 22% wyższe niż w 2018 r. Wynikało to z podwyżki wynagrodzeń, częściowej refundacji wynagrodzeń ze środków POIS w ramach realizowanego Projektu oraz wypłaty nagród dla pracowników WINB.

(akta kontroli tom I str. 69-70, 148-151, 247-249, 254, 278)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 22,5 tys. zł, były o 21,8 tys. zł większe niż w 2018 r. Zostały poniesione głównie na administrowanie bazy danych elektronicznego zarządzania dokumentacją (dalej: EZD), obsługę prawną oraz wykonanie analiz dotyczących wydatkowania środków finansowych na realizację Projektu.

Wydatki majątkowe WINB w 2019 r. wyniosły 77,8 tys. zł i były o 46,3 tys. zł (tj. o 147%) większe niż w 2018 r. Zostały w całości przeznaczone na zakup samochodu.

(akta kontroli tom I str. 3, 71-76, 136, 148-151, 247-249, 279, 400-409)

2.1.2. Zobowiązania WINB na koniec 2019 r. wyniosły 190,7 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. były większe o 26 tys. zł (15,8%). Wynikały głównie z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia za 2019 r. pochodnych od wynagrodzenia (172,4 tys. zł), zrealizowanych w grudniu dostaw energii (6,4 tys. zł) oraz zakupu usług pozostałych (7,4 tys. zł). Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W trakcie roku nie stwierdzono wydatków z tytułu kar i odsetek wynikających z nieterminowego regulowania zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 148-151, 231-233, 252)

⁴ W wystąpieniu pokontrolnym wydatki według grup ekonomicznych (tj. na świadczenia na rzecz osób fizycznych, bieżące jednostek budżetowych i majątkowe) podano z uwzględnieniem grupy ekonomicznej Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE.

2.1.3. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 532,3 tys. zł, tj. 13,9% wydatków ogółem WINB⁵. Próba wydatków w kwocie 413,6 tys. zł została wylosowana metodą monetarną⁶, a dobrana celowo wynosiła 118,7 tys. zł. Badaniem objęto 99 dowodów księgowych, w tym 97 na kwotę 454,7 tys. zł, stanowiących wydatki bieżące oraz dwa dowody (77,6 tys. zł) – wydatki majątkowe. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano – z wyjątkiem przypadków opisanych w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” – zgodnie z obowiązującymi przepisami, w granicach kwot określonych w planie finansowym i w prawidłowej wysokości, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki.

(akta kontroli tom I str. 226-227, 314-337, 377-379, 388-392, 407-409)

W ramach badanej próby, skontrolowano wydatki w łącznej kwocie 198,7 tys. zł (37,3%) pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2019 r. WINB nie udzielał zamówień publicznych o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość 30 tys. euro. Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania o wartości nieprzekraczającej tej kwoty, przeprowadzone na zakup: samochodu (wydatki w 2019 r. wyniosły 77,6 tys. zł), sprzętu komputerowego oraz akcesoriów komputerowych (101,9 tys. zł); mebli (11,7 tys. zł) i oleju napędowego (10,9 tys. zł). W trzech zamówieniach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu regulacji wewnętrznych, określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych w WINB, stanowiącym zał. nr 1 do zarządzenia Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr 7/2014 z dnia 2 czerwca 2014 r. (dalej: Regulamin).

(akta kontroli tom I str. 110-121, 158-215, 220-230, 380-385)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wydatki w kwocie 5 771,68 zł zostały poniesione, pomimo braku wystarczających środków finansowych na ten cel w planie jednostki:

- w dniu 5 sierpnia 2019 r. zapłacono za zakup wody kwotę 1 162,49 zł. Ustalony na ten dzień plan finansowy w § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń wynosił 9 000 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnością) – 9 364,48 zł, tj. plan został przekroczony o 364,48 zł. Zwiększenie planu wydatków w tym paragrafie zostało dokonane decyzją budżetową Wojewody Lubelskiego z dnia 26 sierpnia 2019 r.

Według wyjaśnienia Głównej Księgowej przekroczenie nastąpiło omyłkowo, w wyniku niedopatrzenia i nie było działaniem celowym. Po stwierdzeniu niedoborów w tym paragrafie jednostka niezwłocznie wystąpiła z wnioskiem o zmiany w planie;

(akta kontroli tom I str. 64-68, 420-422, 449-455)

- w dniu 23 grudnia 2019 r. zapłacono za szkolenie pracowników członków korpusu służby cywilnej kwotę 2 216 zł. Ustalony na ten dzień plan finansowy w § 4550 – Szkolenia członków korpusu służby cywilnej wynosił 28 681 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnością) – 29 326 zł, tj. plan został przekroczony o 645 zł. Pod datą 31 grudnia 2019 r. kwota 645 zł została przeksięgowana

⁵ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym na kwoty wyższe niż 500 zł.

⁶ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

z § 4550 na § 4390 – Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.

Główna Księgowa WINB wyjaśniła, że w grudniu 2019 r. WINB wystawił noty korygujące w zakresie faktur nr: 5/19 z 30 maja 2019 r., 3/19 z 27 września 2019 r. i 2/2019 z 31 października 2019 r., otrzymanych od firmy, świadczącej usługi szkoleniowe i tłumaczenia z języka angielskiego. Wykonane i zafakturowane czynności dotyczyły kursu szkoleniowego i tłumaczenia norm. Realizacja usługi tłumaczenia (645 zł) nie powinna być zaewidencjonowana w § 4550. WINB winien wystawić stosowne dokumenty z chwilą zauważenia nieścisłości, najpóźniej 23 grudnia 2019 r., dzięki czemu nie nastąpiłoby przekroczenie planu. Dokumenty korygujące i zapis księgowy korygujący zostały dokonane 31 grudnia 2019 r.

NIK zauważa, że w związku z dokonaną w grudniu korektą księgowania ww. faktur, kwoty wykazane w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 za okres od czerwca do listopada 2019 r. nie odzwierciedlały faktycznych wydatków w § 4550 i § 4390;

(akta kontroli tom I str. 64-68, 423-428, 449-455)

- w dniu 19 grudnia 2019 r. dokonano zapłaty za zakup materiałów i usług w kwocie ogółem 12 558,86 zł. Ustalony na ten dzień plan finansowy w § 4000 – Grupa wydatków bieżących jednostki wynosił 558 793 zł, a wydatki (łącznie z ww. płatnościami) 563 251,20 zł, tj. plan został przekroczony o 4 458,20 zł. Zwiększenie planu wydatków w grupie wydatków 4000 nastąpiło decyzją Wojewody Lubelskiego z dnia 23 grudnia 2019 r.

Stosowany w jednostce system ewidencji planu wydatków (na każdy paragraf z grupy 4000) wskazuje, że przekroczenie nastąpiło w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, w którym na dzień 19 grudnia 2019 r. plan wynosił 132 566 zł, a wydatki – 147 843 zł.

Główna Księgowa wyjaśniła, że przekroczenie planu wynika z kłopotów kwalifikacyjnych wydatków dotyczących źródła ich finansowania. Pierwotnie zakup programu do szyfrowania ESET (Fa/1186/2019 z 12 grudnia 2019 r. na kwotę 3 468,60 zł) miał być pokryty ze środków unijnych. Finalnie zakup ten został pokryty ze środków krajowych. Podobna sytuacja dotyczy faktur wystawionych za zakup sprzętu komputerowego (nr 58/12/2019 z 4 grudnia 2019 r. i nr 63/12/2019 z 17 grudnia 2019 r.). Na koniec miesiąca zapisy na poszczególnych podziałkach w § 4000 zgodne były z planem po zmianach, a stwierdzone przekroczenie planu miało charakter tymczasowy, możliwy do skorygowania do dnia sporządzenia sprawozdania finansowego za analizowany rok.

(akta kontroli tom I str. 64-68, 186-189, 429-455)

- decyzją Wojewody Lubelskiego z dnia 26 listopada 2019 r., na wniosek WINB, zmniejszono plan wydatków w § 4440 – Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych o 5 304 zł do kwoty 39 696 zł, pomimo że wydatki na ten dzień w § 4440 wynosiły 40 000 zł. Korekty odpisu na funduszu dokonano 16 grudnia 2019 r. W okresie od 26 listopada do 15 grudnia 2019 r. wykonanie wydatków w § 4440 było o 304 zł wyższe od planu.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w listopadzie 2019 r. dokonano przeliczenia wartości odpisu na fundusz. Dokonując zmiany w planie omyłkowo nie dokonano refundacji środków na rachunkach bankowych w tym miesiącu. Przekazanie środków nastąpiło dopiero w grudniu 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 64-68, 449-455)

Według wyjaśnienia Dyrektora WINB, przekroczenie planu wydatków w listopadzie i grudniu 2019 r. wynikało z trudnej sytuacji związanej z realizacją budżetu współfinansowanego ze środków unijnych w ramach Projektu. Ostatecznie, na koniec 2019 r., nie miało miejsca przekroczenie planu budżetu za rok 2019.

(akta kontroli tom I str. 456-459)

Według art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

2. Koszty postępowania sądowego w kwocie 2 497 zł, zasądzone od WINB wyrokiem z dnia 20 grudnia 2016 r., zostały ujęte w księgach rachunkowych i zapłacone dopiero 11 kwietnia 2019 r., tj. po 272 dniach od daty wpływu do WINB prawomocnego orzeczenia sądu w tej sprawie (tj. od 13 lipca 2018 r.). Wymagalnych zobowiązań z tego tytułu nie wykazano w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28: rocznym za 2018 r. oraz miesięcznych za styczeń, luty i marzec 2019 r., a także – w sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za IV kwartał 2018 r. i I kwartał 2019 r.

Przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 i 3 pkt 5 i 7 zał. nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰ sprawozdania miesięczne Rb-28, z wyjątkiem sprawozdań za grudzień, sporządza się w zakresie następujących danych: plan (po zmianach), zaangażowanie, wykonanie wydatków oraz zobowiązania według stanu na koniec okresu sprawozdawczego. W kolumnie „zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania, niespłacone do końca okresu sprawozdawczego. W kolumnie „zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym” wykazuje się nieumorzone zobowiązania powstałe w okresie od 1 stycznia roku bieżącego do końca okresu sprawozdawczego, które przed upływem danego okresu sprawozdawczego nie zostały uregulowane, a których termin zapłaty minął. Zgodnie z § 1 ust. 1 zał. nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹, w części A sprawozdania Rb-Z należy wykazać wartość nominalną zobowiązań jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego według tytułów dłużnych (układ przedmiotowy) oraz wobec grup wierzycieli (układ podmiotowy).

Dyrektor WINB wyjaśnił m.in., że wyrok sądu został zadekretowany do Wydziału Orzeczniczo-Prawnego z omyłkowym pominięciem Wydziału Finansów i Organizacji. Podał też, że w celu zapobiegania ryzyku wystąpienia opóźnień w przekazywaniu do księgowości wyroków zasądających koszty postępowania sądowego, w dniu 9 sierpnia 2019 r. wydane zostało zarządzenie nr 2/2019 w sprawie przekazywania i udostępniania prawomocnych wyroków w systemie do EZD w WINB.

(akta kontroli tom I str. 150-151, 153, 317-323, 475-478)

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

3. Trzech zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro, udzielono niezgodnie z Regulaminem. Wydatki na te zamówienia wyniosły w 2019 r. 100 153,15 zł i dotyczyły:

- zakupu samochodu w kwocie 77 600 zł bez zawarcia pisemnej umowy, czym naruszono § 24 Regulaminu. Nie dopełniono również obowiązku sporządzenia wniosku uzasadniającego zakup samochodu, podpisanego przez naczelnika komórki organizacyjnej realizującej zamówienie, wymaganego § 20 Regulaminu.

Zgodnie z § 24 Regulaminu, przy zamówieniach o wartości powyżej 10 000 zł brutto sporządzenie umowy na piśmie jest obowiązkowe. Projekt umowy przygotowuje pracownik merytoryczny i przekazuje do akceptacji kierownikowi komórki organizacyjnej realizującej przedmiotowe zamówienie lub jego zastępcy, umowa wymaga parafowania przez radcę prawnego. Projekt umowy podlega zatwierdzeniu pod względem formalno-rachunkowym przez kierownika Zespołu Organizacyjno-Kadrowego.

Dyrektor WINB wyjaśnił m.in., że umowę można zawrzeć albo kładąc podpisy pod jej wynegocjowaną treścią, albo poprzez przyjęcie oferty. W sprawie niniejszej WINB przyjął najkorzystniejszą pisemną ofertę sprzedaży samochodu KIA Sportage firmy Auto Marketing Sp. z o.o. W ten sposób doszło do zawarcia umowy. Przez to, że oferta miała formę pisemną przyjęto, iż umowa zawarta w ten sposób też ma formę pisemną, a co za tym idzie spełniony został wymóg § 24 Regulaminu. Ponadto przyjęto założenie, iż podpisanie przez Dyrektora WINB wniosku do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego o dokonanie przeniesień w planie finansowym, m.in. na zakup samochodu, konsumuje (ma większą wagę i rangę) wymóg podpisania wniosku przez naczelnika lub jego zastępcę;

(akta kontroli tom I str. 110-111, 122-135, 486-497)

- zakupu oleju napędowego za kwotę 10 883,63 zł, bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, wymaganego postanowieniami § 20 i § 23 Regulaminu. Wydatki poniesiono na podstawie umowy, nr TP-64/15 z 7 sierpnia 2015 r., zmienionej aneksem nr 1/2018 z 13 lipca 2018 r., zawartej z Wojewódzkim Pogotowiem Ratunkowym Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Lublinie na bezgotówkową sprzedaż paliwa płynnego w postaci benzyny bezołowiowej do pojazdów samochodowych będących własnością Inspektoratu.

Dyrektor WINB wyjaśnił, że umowa nr TP-64/15 dotyczyła zakupu paliwa w postaci benzyny bezołowiowej PB 95, gdyż w dacie jej zawierania i aneksowania Inspektorat posiadał pojazdy napędzane tylko takim paliwem. Potem WINB nabył samochód na olej napędowy. Ponieważ Wojewódzkie Pogotowie Ratunkowe SPZOZ oferuje najkorzystniejszą w regionie cenę tego paliwa, zdecydowano się na dokonywanie jego zakupów na zasadach określonych w ww. umowie. Dostawca nie zgłaszał w tej mierze żadnych zastrzeżeń i realizował ww. umowę także w zakresie oleju napędowego. Inspektorat niezwłocznie dokona uregulowania tej kwestii w formie pisemnej.

(akta kontroli tom I str. 220-226, 414-417, 486-497)

- zakupu mebli w grudniu 2019 r. w kwocie 11 669,50 zł z pominięciem przepisów Regulaminu, tj. bez sporządzenia pisemnego wniosku uzasadniającego dokonanie zakupu (§ 20), skierowania zapytania ofertowego do co najmniej pięciu wykonawców realizujących usługi w tym zakresie (§ 23 pkt 1-5) oraz bez sporządzenia obowiązkowo pisemnej umowy na zakup

mebli (§ 24 pkt 1). Zamówienie na meble zostało udzielone po skierowaniu zapytania i uzyskaniu oferty od tylko jednej firmy.

Dyrektor WINB wyjaśnił, że w ramach realizacji projektu POiŚ Inspektorat miał możliwość wyposażenia pracowników uczestniczących w projekcie w meble biurowe. W związku z udaną współpracą podczas wcześniejszych zamówień (m.in. oferowanie niskiej ceny, krótki czas oczekiwania na wykonanie mebli, duży wybór kolorów, profesjonalne doradztwo) ponownie zwrócono się do tej samej firmy o wykonanie mebli biurowych. Dodatkowo zamówienie zrealizowano w terminie wskazanym w ofercie (3-4 tygodnie od daty złożenia zamówienia). W związku z tym, że firma wystawiła fakturę oraz dostarczyła zamówione meble w grudniu 2019 r. WINB mógł wykazać powyższy zakup w IV kwartale 2019 r. we wniosku o płatność. Przelewu dokonano na konto Wykonawcy 23 grudnia 2019 r., co pozwoliło uznać wydatek za kwalifikowalny.

(akta kontroli tom I str. 380-385, 479-484, 486-497)

4. We wrześniu, październiku i listopadzie 2019 r. WINB zlecił dodatkowe wykonywanie usług informatycznych dotychczasowemu zleceniobiorcy, pomimo że zlecony zakres pokrywał się z zakresem usług dotychczas wykonywanych na podstawie obowiązującej umowy zawartej 2 stycznia 2019 r. W 2019 r. na zakup usług informatycznych od tego wykonawcy wydatkowano łącznie kwotę 41 092 zł (z tego 16 560,88 zł w ramach Projektu), tj.:
- kwotę 22 140 zł stanowiły wydatki realizowane na podstawie umowy nr 1/2019 zawartej 2 stycznia 2019 r. na świadczenie usługi informatycznej w 2019 r., zgodnie z którą zleceniobiorca został zobowiązany do dbania o powierzony sprzęt komputerowy, sieć teleinformatyczną oraz oprogramowanie zainstalowane na komputerach, dokonywania na wezwanie zleceniodawcy napraw i konserwacji; przeprowadzania instalacji, dezinstalacji oraz audytu oprogramowania na bieżące potrzeby zleceniodawcy;
 - 16 000 zł stanowiły wydatki realizowane na podstawie aneksu z dnia 4 listopada 2019 r. do ww. umowy, w którym z powodu dodatkowych obowiązków wynikających z uczestnictwa WINB w Projekcie, zlecono wykonanie zadań, polegających na: szczegółowej inwentaryzacji sieci LAN; inwentaryzacji wyposażenia komputerowego w Inspektoracie; wprowadzeniu poprawek na stronie www WINB, dotyczących POiŚ; przeprowadzeniu postępowań o udzielenia zamówienia publicznego w trybie zapytania ofertowego, dotyczących specjalistycznego oprogramowania komputerów, laptopów, drukarek oraz innych akcesoriów (DWG, ESET, PRO); sprawdzeniu dostarczonego sprzętu oraz oprogramowania; instalacji oprogramowania na stanowiskach oraz instalacji nowego sprzętu komputerowego;
 - 1 476 zł stanowiły wydatki na usługi dokonane poza umową, na podstawie faktury z 20 września 2019 r. na instalację platformy wymiany danych GUNB i WINB i dostosowanie strony internetowej WINB,
 - 1 476 zł stanowiły wydatki na usługi dokonane poza umową, na podstawie faktury z 17 października 2019 r., na: konfigurację strony internetowej (c.d.), konfigurację stopek w adresach mailowych, uczestniczenie w doborze sprzętu IT.

W postanowieniach § 1 pkt 1 aneksu z dnia 4 listopada 2019 r. wskazano, że zlecenie dotyczy wykonania zadań „ponad zakresem obowiązków wynikających z § 2 i § 3 umowy”. Przeprowadzona przez NIK analiza zakresów obowiązków realizowanych na podstawie ww. dokumentów (umowy, aneksu i faktur)

wskazuje, że dotyczyły one wykonywania takich samych czynności. Między innymi w § 3 i 4 umowy 1/2019, będących uszczegółowieniem ogólnych obowiązków zleceniobiorcy, przewidziano udział zleceniobiorcy w pracach związanych z zakupami sprzętu komputerowego, baz danych, aplikacji, ewidencjonowanie sprzętu i oprogramowania, inwentaryzację systemu teleinformatycznego, instalacji oprogramowania systemowego oraz aplikacyjnego na komputerach. Udział w doborze sprzętu informatycznego, sfinansowany w ramach aneksu do umowy oraz faktury z dnia 17 października 2019 r., został również opłacony w ramach realizacji umowy nr 1/2019 (faktura z 26 listopada 2019 r., w której w ewidencji czynności wskazano m.in. przygotowanie ofert i sprawy związane z zapytaniem o cenę).

Zleceń tych dokonano niezgodnie z postanowieniami Regulaminu. Zgodnie z § 23 pkt 1, 2 i 5 Regulaminu, w przypadku zamówień o wartości przekraczającej 5 000 zł (brutto) pracownik merytoryczny komórki organizacyjnej realizującej przedmiotowe zamówienie, zaprasza do składania ofert wybranych wykonawców. Zaproszenie do składania ofert musi obejmować co najmniej 5 wykonawców realizujących w ramach prowadzonej przez siebie działalności, dostawy, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia. Wymogu powyższego nie stosuje się w przypadku kiedy dane zamówienie może zrealizować tylko jeden wykonawca. Po złożeniu ofert pracownik merytoryczny może prowadzić dodatkowe negocjacje z wykonawcami, którzy złożyli oferty, jeżeli zaproszenie do składania ofert przewidywało takie negocjacje. Według § 22 pkt 1 i 2 Regulaminu, w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 5 000 zł (brutto), wyznaczony pracownik przeprowadza telefonicznie rozeznanie rynku, które musi obejmować co najmniej trzech wykonawców realizujących w ramach prowadzonej przez siebie działalności, dostawy, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia.

Dyrektor WINB wyjaśnił, że zleceniobiorca na podstawie umowy świadczył standardowe usługi informatyczne w zakresie niezbędnym do bieżącego utrzymania funkcjonalności sieci teleinformatycznej. W drugiej połowie 2019 r. pojawiła się konieczność przystąpienia przez Inspektorat do realizacji projektu POIS, co wymagało działań z zakresu usług informatycznych w rozmiarach znacznie wykraczających poza bieżące utrzymanie funkcjonalności. W związku z tym, że Inspektorat był zadowolony z poziomu wykonywanych usług zawarto aneks do umowy, określający nowe obowiązki w zakresie uczestnictwa WINB w Projekcie POIS. Z uwagi na krótki termin koszty zostały oszacowane na podstawie telefonicznego rozeznania rynku w zakresie, jaki został objęty aneksem oraz negocjacji.

(akta kontroli tom I str. 137-141, 216-219, 390-391, 393-398, 414-419, 479-484)

5. Nie sporządzono Roczego Planu Zamówień Publicznych na 2019 r., uwzględniającego m.in. zamówienia o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro, wymaganego przepisami § 4 pkt 1 i § 5 pkt 1 Regulaminu.

Dyrektor WINB wyjaśnił, że w 2019 r. podjęto decyzję o niesporządzaniu Planu Zamówień Publicznych ze względu na stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych, zamieszczone na stronie internetowej Urzędu, zgodnie z którym plan postępowań nie musi obejmować zamówień o wartościach poniżej 30 tys. euro. Jako że w 2019 r. nie planowano w WINB wydatków przekraczających 30 tys. euro, postanowiono odstąpić od pracochłonnej procedury przygotowania Roczego Planu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli tom I str. 122-125, 486-497)

2.2. Wydatki na realizację Projektu w ramach POiŚ 2014-2020

Projekt realizowano na podstawie umowy o dofinansowanie UDA.POIŚ.10.01.00-00-0700/19-00, zawartej 19 lipca 2019 r. pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju a Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (dalej: umowa o dofinansowanie) oraz porozumienia nr 3/2019 w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020, podpisanego pomiędzy Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego a Lubelskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego w dniu 14 sierpnia 2019 r. (dalej: porozumienie). Zgodnie z porozumieniem, całkowita wartość Projektu dla WINB wynosiła 1 428,6 tys. zł, w tym 1 214,3 tys. zł (tj. 85%) stanowiło dofinansowanie z budżetu UE, a 214,3 tys. zł (tj. 15%) – z budżetu państwa.

Celem Projektu było wsparcie ze środków pomocy technicznej POiŚ Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (dalej: GUNB) oraz 16 WINB, tj. służb odpowiedzialnych za sprawy związane z kontrolą inwestycji oraz wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, co miało mieć wpływ na poprawę efektywności pracy WINB i miało pozwolić na polepszenie nadzoru nad tymi inwestycjami poprzez zwiększenie liczby kontroli na etapie ich budowy. W związku z realizacją zadań założono, że niezbędne będzie zapewnienie GUNB i WINB odpowiedniego zaplecza kadrowego i administracyjno-kadrowego, stąd w ramach Projektu zaplanowano m.in. finansowanie: wydatków na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania Projektu, wsparcia eksperckiego i prawnego, kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych.

(akta kontroli tom I str. 4-62, 78-102, 251)

W 2019 r. wydatki WINB na realizację Projektu wyniosły 572,5 tys. zł. Stanowiły 71,8% wydatków wg ustawy budżetowej (797 tys. zł); 99,9% planu po zmianach oraz 40,1% ogółu wydatków przewidzianych na Projekt w latach 2019-2020. Dofinansowanie unijne wynosiło 487 tys. zł. Niższe wykonanie wydatków wynikało z opóźnienia w rozpoczęciu realizacji Projektu, spowodowanego podpisaniem porozumienia dopiero 14 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 103-109, 155-156, 251)

Wydatki WINB poniesione zostały na realizację trzech z siedmiu zadań, określonych w planie rzeczowo-finansowym umowy o dofinansowanie, tj.:

- 165,4 tys. zł na zapewnienie odpowiedniego zaplecza administracyjno-technicznego i organizacyjnego dla stanowisk pracy zaangażowanych w realizację Projektu. W ramach tych wydatków zakupiono m.in. sprzęt komputerowy, meble, niszczarki, dalmierze, koła miernicze. Sfinansowano też wydatki na usługi informatyczne oraz związane z utrzymaniem pomieszczeń biurowych, opłaty komunalne, zakup paliwa, w części przypadającej na Projekt, rozliczane według wskaźnika określającego zaangażowanie pracowników w wykonywanie zadań w ramach Projektu;
- 5,5 tys. zł na podnoszenie kwalifikacji pracowników, poniesione na szkolenie czterech pracowników z zakresu zamówień publicznych oraz inwentaryzacji w jednostkach sektora finansów publicznych;
- 401,6 tys. zł na wypłatę wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 14 pracowników, zaangażowanych w realizację Projektu.

(akta kontroli tom I str. 155-156, tom II str. 1-78)

We wniosku o dofinansowanie Projektu, stanowiącym załącznik do umowy, określono nw. wskaźniki produktu¹²:

¹² We wniosku o płatność za IV kwartał 2019 r. nie podano wykonania osiągniętych w 2019 r. wartości wskaźników produktu.

- liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej. Wartość docelowa wskaźnika ustalona została dla WINB na 2020 r. w wysokości 168,33. Wykonanie w 2019 r. wyniosło 79 etatomiesięcy. Zadania POIŚ wykonywało w każdym miesiącu 14 pracowników WINB, poziom zaangażowanych w realizację tych zadań większości pracowników wynosił ok. 50-70%;
- liczba uczestników form szkoleniowych. Wartość docelowa wskaźnika ustalona została na 24 osoby. W 2019 r. w szkoleniach uczestniczyło czterech pracowników, co – według wyjaśnienia Dyrektora WINB – wynikało z późnego podpisania umowy o dofinansowanie i braku dostępności szkoleń związanych z zakresem pracy WINB;
- liczba zakupionych urządzeń oraz elementów stanowiska pracy o wartości docelowej. Wartość docelową wskaźnika ustalono na 65 szt. W 2019 r. zakupiono 102 szt. różnych urządzeń oraz elementów wyposażenia.

(akta kontroli tom I str. 28-34, tom II str. 1-78)

W 2019 r. WINB przeprowadził 273 kontrole na etapie budowy (o trzy więcej niż w 2018 r.), wydał 34 decyzje o pozwoleniu na użytkowanie (w 2018 r. – 44), pobrał i przebadał 26 próbek wyrobów budowlanych (w 2018 r. – 31). Według wyjaśnienia Dyrektora WINB, liczba kontroli była tylko nieznacznie wyższa niż w 2018 r. z uwagi na braki kadrowe oraz konieczność wdrożenia i zachowania procedur dotyczących kontroli inwestycji i budów realizowanych w ramach POIŚ. Pobieranie próbek jest czynnością nieprzewidywalną w zakresie wyboru wyrobu budowlanego, czasu i miejsca jego pobrania. Na budowach objętych kontrolami w ramach POIŚ nie było możliwości pobrania próbek, ponieważ wyroby były wbudowane w obiekt i nie były składowane na terenie budowy. W 2020 r. działania WINB w zakresie poboru próbek zostaną zintensyfikowane.

(akta kontroli tom I str. 479-484, tom II str. 1-5, 11, 12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kwotę 1 175 zł na wykonanie pisemnej analizy dotyczącej umowy o dofinansowanie UDA.POIŚ.10.01.00-00-0700/19-00 oraz porozumienia nr 3/2019 w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020, wydatkowano niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Umową nr 4/2019 z 6 grudnia 2019 r. WINB zlecił podmiotowi zewnętrznemu dokonanie opracowań mających na celu określenie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych w ramach ww. porozumienia oraz wykonanie pisemnej rekomendacji sposobu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie badań próbek wyrobów budowlanych.

Sporządzona 19 grudnia 2019 r. opinia (dokument dwustronicowy) w zakresie rekomendacji sposobu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie badań próbek wyrobów budowlanych zawierała jedynie krótki zapis o treści: „Wysokość środków przeznaczonych na wykonywanie badań próbek wyrobów budowlanych wynosi 192.450 zł. LWINB zobowiązany jest wobec powyższego do szczegółowego określenia przedmiotu zamówienia (ilości i rodzaju próbek koniecznych do wykonania), a następnie określenia wartości szacunkowej zamówienia”. W pozostałym zakresie w opinii przytoczone zostały postanowienia umowy oraz przepisy, zwłaszcza dotyczące zamówień publicznych.

Dyrektor WINB wyjaśnił, że w związku z koniecznością wdrożenia procedury postępowania o udzielenie zamówienia na badanie próbek wyrobów budowlanych

w 2019 r. i 2020 r. w ramach projektu POIŚ, WINB po telefonicznej analizie kosztu konsultacji merytorycznej w zakresie sposobu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o ww. tematyce zdecydował się na skorzystanie ze wsparcia eksperckiego zleceniobiorcy, która była osobą dyspozycyjną, w ciągłym kontakcie z Inspektorem.

(akta kontroli tom I str. 400-407, 479-484)

NIK zauważa, że zasady udzielania zamówień publicznych w ramach projektów POIŚ zostały określone w pkt 6.5 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach POIŚ, z lipca 2017 r. Ponadto WINB dysponował już opinią w zakresie udzielania zamówień publicznych na badanie próbek wyrobów budowlanych, sporządzoną 9 sierpnia 2019 r. przez radcę prawnego, zatrudnionego w WINB na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto w piśmie WINB z dnia 9 września 2019 r. skierowanym do GUNB, powołując się na opinię radcy prawnego wskazano, że w okresie realizacji Projektu WINB będzie przystępował na podstawie Prawa Zamówień Publicznych do procedury udzielania zamówień publicznych w zakresie wykonywania badań próbek wyrobów budowlanych. W ocenie NIK, zlecenie wykonania ponownej opinii w tym zakresie nie stanowi oszczędnego wydatkowania środków finansowych.

(akta kontroli tom I str. 479-484, tom II str. 64-67)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, wydatki WINB ponoszone były w ramach zadania 7.1 „Budownictwo i mieszkalnictwo”, podzadania „Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana”. Realizowano działania dotyczące:

- kontroli procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych. Celem działania było zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym i użytkowaniu obiektów budowlanych. Miernik działania (liczba kontroli organów architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego oraz liczba skontrolowanych budów i obiektów budowlanych), planowany na poziomie 220, zrealizowano w 124% (273 kontrole). Większa liczba kontroli wynikała ze złożenia przez inwestorów większej niż planowano liczby wniosków o zmianę pozwolenia na użytkowanie i wpływu skarg dotyczących użytkowania obiektów budowlanych. Na działanie wydatkowano 1 139 tys. zł (tj. 29,7% wydatków ogółem);
- nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych, którego celem było zapewnienie nadzoru nad przestrzeganiem zasad wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu. Miernik działania (liczba wydanych rozstrzygnięć administracyjnych do liczby skontrolowanych wyrobów budowlanych), planowany w wysokości 30% (93/310), wyniósł 39,5% (111/281), ze względu na nieprzewidywalność wyników kontroli wyrobów budowlanych. Na działanie wydatkowano 997,4 tys. zł (26%);
- orzecznictwa administracyjnego w zakresie prawa budowlanego, którego celem był nadzór nad przestrzeganiem prawa budowlanego. Miernik działania (liczba uchylonych rozstrzygnięć w stosunku do liczby rozstrzygnięć wydanych), planowany na poziomie 3% (39/1300), wyniósł 4,99% (42/841), co wynikało ze zmiany obowiązujących przepisów z zakresu prawa budowlanego, procedury administracyjnej i linii orzeczniczej organów nadrzędnych i sądów administracyjnych. Na działanie wydatkowano 1 702,1 tys. zł (44,3%).

(akta kontroli tom I str. 287-298)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że 2,7% wydatków poniesiono z przekroczeniem planu ustalonego na dzień wydatkowania środków finansowych oraz niezgodnie z przepisami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Wydatki służyły celom jednostki, z wyjątkiem poniesionych na realizację tych samych zadań wykonywanych na podstawie kilku umów. Osiągnięto cele zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na nieskuteczność kontroli zarządczej w obszarze dokonywania wydatków.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez WINB rocznych sprawozdań za rok 2019:

- 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).

W WINB nie prowadzono ewidencji analitycznej według podziałek klasyfikacji budżetowej do konta 130 – Rachunek bieżący jednostki w zakresie dochodów, a do sprawozdania uzyskiwano dane z ewidencji prowadzonej do kont 221 – Należności z tytułu dochodów, 222 - Rozliczenie dochodów oraz 721 - Przychody z tytułu dochodów. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵.

Stosowany w jednostce system kontroli zarządczej nie zapewniał w pełni prawidłowości sporządzania sprawozdań. Wpływ na sprawozdania miesięczne w 2019 r. miały nieprawidłowości opisane w pkt 2 „Wydatki”, dotyczące nieprawidłowej ewidencji wydatków na tłumaczenie norm (645 zł) oraz niewykazania zobowiązań wymagalnych (2 497 zł). Stwierdzono też nieprawidłowości polegające na prowadzeniu ewidencji księgowej niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu

¹³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości).

(akta kontroli tom I str. 142-156, 299-311)

Dyrektor WINB wyjaśniając, jakie działania ustanowiono w ramach kontroli zarządczej w celu zgodnego z przepisami prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań podał, że w celu zapobiegania ryzyka przekazywania z opóźnieniem do księgowości prawomocnych wyroków sądów zasądających koszty postępowania sądowego wydał w dniu 9 sierpnia 2019 r. zarządzenie nr 2/2019. W ramach kontroli zarządczej stwierdzono, że zagrożenie może wystąpić na styku działalności Wydziału Kontroli Wyrobów Budowlanych oraz księgowości, w zakresie zlecenia badań pobranych próbek, szczególnie w IV kwartale każdego roku obrachunkowego. Mechanizmy służące wyeliminowaniu tego zagrożenia zostaną wypracowane na spotkaniu z naczelnikami i kierownikami wydziałów inspektoratu, które przewidziano na ostatni tydzień marca 2020 r. w celu poinformowania ich o wynikach samooceny systemu kontroli zarządczej (opracowanych na podstawie kwestionariuszy składanych przez naczelników i kierowników) oraz ustalenia zakresu działań, które zostaną podjęte dla usprawnienia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostce. Analiza roku 2019 wykazała również, że występuje w inspektoracie brak kadrowy dot. pracownika odpowiedzialnego wyłącznie za prowadzenie i koordynację projektu unijnego oraz zamówień publicznych. Nie jest możliwe oddelegowanie pracownika Inspektoratu do pracy w tym zakresie, z uwagi na brak takiego stanowiska w obowiązującym schemacie organizacyjnym. Wynikło to w trakcie trwania roku, w związku z realizacją Projektu POIS. W związku z przewidywaną realizacją Projektu w latach 2021-2023, konieczna jest zmiana schematu organizacyjnego jednostki oraz dostosowanie do nowych wymogów procedur obiegu dokumentów.

(akta kontroli tom I str. 475-478)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie prowadzono ewidencji analitycznej do konta 130-2 Rachunek bieżący jednostki (dochody) według podziałek klasyfikacji budżetowej, pomimo takiego obowiązku określonego w pkt 17 zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

Główna Księgowa wyjaśniła, że w związku z faktem, że w jednostce dochody są zdarzeniami stosunkowo rzadkimi, konto 130-2 (rachunek dochodów) jest kontem syntetycznym bez podziału na paragrafy. Szczegółowa ewidencja analityczna z zastosowaniem podziałek klasyfikacji budżetowej utworzona została do konta 221 (należności z tytułu dochodów), do konta 222 (rozliczenie dochodów) oraz do konta 721 (przychody z tytułu dochodów). Dodatkowo w analityce do konta 221 dodano podział paragrafów na odnośnych kontrahentów. W zaistniałej sytuacji jednostka w zakresie, w jakim ustawa o rachunkowości dopuszcza dostosowanie zakładowego planu kont do potrzeb jednostki, księgując na stronie Ma konta 221 wpłatę do banku z tytułu zrealizowanych dochodów nie tworzyła analityki do konta 130-2, gdyż w jej uznaniu stosowana ewidencja księgowa jest wystarczająca do sporządzania sprawozdań Rb-27, jak i sprawozdania finansowego za każdy rok obrachunkowy.

(akta kontroli tom I str. 314-316, 449-455)

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

2. Zakupiony w grudniu 2019 r. samochód na potrzeby WINB, pomimo że nie był oddany do użytkowania, został zaewidencjonowany bezpośrednio na koncie 011 – Środki trwałe, a nie na koncie 080 – Środki trwałe w budowie. Zakup samochodu nastąpił 19 grudnia 2019 r., a opłata rejestracyjna w Wydziale Komunikacji Urzędu Miasta Lublin w kwocie 180,50 zł została wniesiona 30 grudnia 2019 r.

Zgodnie z pkt 2 i 14 zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości, na stronie Wn konta 011 ujmuje się przychody nowych lub używanych środków trwałych pochodzących z zakupu gotowych środków trwałych, natomiast na stronie Wn konta 080 - poniesione koszty dotyczące przekazanych do montażu, lecz jeszcze nieoddanych do użytkowania maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów, zakupionych od kontrahentów.

Główna Księgowa wyjaśniła, że zakup samochodu został omyłkowo zaewidencjonowany na koncie 011 zamiast na koncie 080. Z chwilą rozliczenia inwentaryzacji, ale przed dniem 31 marca 2020 r., jednostka dokona korekty księgowania.

(akta kontroli tom I str. 111, 410-413, 449-455)

3. Zrealizowane w WINB wydatki majątkowe nie zostały zaewidencjonowane na koncie „810 – Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje”.

Zgodnie z pkt 80 zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości, na stronie Wn konta 810 ujmuje się równowartość wydatków dokonanych przez jednostki budżetowe ze środków budżetu na finansowanie: środków trwałych w budowie, zakupu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że równowartość wydatków inwestycyjnych zostanie zaewidencjonowana na koncie 810 poleceniem księgowania pod datą 31 grudnia 2019 r., tj. datą dokumentu OT przekazującego zakup inwestycyjny do użytkowania. Stosowne księgowania zostaną dokonane do dnia sporządzenia sprawozdania finansowego za 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 314-316, 449-455)

4. Koszty wykonania badań laboratoryjnych oraz sporządzenia sprawozdań z badań, zleconych w dniu 28 listopada 2019 r. Sieci Badawczej Łukasiewicz Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych Oddział Szkła i Materiałów Budowlanych w Krakowie, w kwocie ogółem 3 444 zł, nie zostały zaewidencjonowane na koncie 999 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”.

Według art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w ewidencji księgowej ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków. Zgodnie z zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości, na stronie Ma konta 999 ujmuje się wysokość zaangażowanych wydatków lat przyszłych.

Główna Księgowa wyjaśniła, że koszty nie zostały zaewidencjonowane w księgach jednostki ze względu na nieotrzymanie z Wydziału Wyrobów Budowlanych stosownej informacji o zleceniach i ich realizacji. Do dnia dzisiejszego nie wpłynęła do naszej jednostki faktura dokumentująca wykonanie ww. zleceń.

(akta kontroli tom I str. 369-376, 449-455)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez WINB roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzone nieprawidłowości w ewidencji księgowej, w tym mające wpływ na sprawozdania miesięczne, wskazują na nieprawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej w tym zakresie.

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. Ponoszenie wydatków budżetowych do wysokości limitów określonych w planie finansowym.
2. Udzielanie zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, zgodnie z regulaminem obowiązującym w WINB.
3. Sporządzanie planu zamówień publicznych, zgodnie z postanowieniami obowiązującego w WINB regulaminu udzielania zamówień publicznych.
4. Zlecenie podmiotom zewnętrznym wykonania zadań po przeprowadzeniu rzetelnej analizy potrzeb w tym zakresie oraz zaniechanie zlecenia tych samych zadań w ramach kilku umów.
5. Ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie rachunkowości.
6. Ujmowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.
7. Zapewnienie przekazywania do działu księgowości dokumentów stanowiących podstawę powstania zobowiązań WINB w terminie umożliwiającym ich zaewidencjonowanie w księgach miesiąca, którego dotyczą.
8. Wzmocnienie procedur kontroli zarządczej w zakresie dokonywania wydatków, prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań.

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 Lublinie. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Lublin, dnia 27 marca 2020 r.

Kontroler
Barbara Koszałka
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis