



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 410.001.06.2020

Ryszard Kabat
Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego w Szczecinie

Wojewódzki Inspektorat
Nadzoru Budowlanego w Szczecinie
ul. Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie ¹ , ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Kabat, Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie ² , od 1 sierpnia 2007 r.
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 Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/2/2020 z 3.01.2020 r. 2. Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/31/2020 z 20.01.2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Inspektoratu (w ramach wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Celem kontroli było także dokonanie oceny wykorzystania przez Inspektorat środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej ⁴ na dofinansowanie realizacji projektu „Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna”). Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

¹ Dalej: Inspektorat lub WINB.

² Dalej: Wojewódzki Inspektor.

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

⁴ Dalej: środki UE lub środki europejskie.

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

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów,
- analiza stanu zobowiązań i stanu należności,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- kontrola wykorzystania środków europejskich.

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

Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wykonanie wydatków Inspektoratu, jako dysponenta III stopnia, nastąpiło w wysokościach określonych w planie finansowym na rok 2019, w ramach wykonania budżetu państwa w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie oraz zgodnie z określonymi celami. W wyniku szczegółowej kontroli 13,1% zrealizowanych wydatków stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z przepisami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z warunkami zawartych umów, z wyjątkiem wydatków na kwotę 52,8 tys. zł (stanowiącą 13,3% badanej próby wydatków i 1,7% wydatków ogółem Inspektoratu).

W rezultacie wydatkowania środków uzyskano efekty rzeczowe, obejmujące m.in: zapewnienie pracownikom Inspektoratu sprzętu komputerowego, biurowego urządzenia wielofunkcyjnego, skanera i czytnika kodów, tuszy i tonerów do drukarek, mebli i materiałów biurowych, a także paliwa do samochodów służbowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe Inspektoratu za 2019 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych. Sporządzono je prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

Pozytywnie oceniono wykorzystanie i rozliczenie środków otrzymanych w 2019 r. przez Inspektorat na realizację Projektu „Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁹. Środki służyły poprawie efektywności prowadzenia nadzoru budowlanego

⁵ 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.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1393); dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁷ 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).

⁸ 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.).

⁹ POiŚ 2014-2020.

nad inwestycjami, realizowanych w województwie zachodniopomorskim projektów¹⁰. Stwierdzono rozbieżności w wydatkowaniu środków w zestawieniu z harmonogramem wydatków kwalifikowalnych, opóźniony zakup sprzętu komputerowego, nieprzeprowadzanie badań próbek wyrobów budowlanych w IV kwartale 2019 r. Powyższe nie wpływało na obniżenie pozytywnej oceny wykorzystania i rozliczenia otrzymanych środków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące badanych wydatków polegały na: wydatkowaniu kwoty 46,4 tys. zł bez zachowania wymogu zlecenia zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, zaklasyfikowaniu łącznie kwoty 1,2 tys. zł niezgodnie z przepisami dotyczącymi paragrafów klasyfikacji budżetowej, niezasadnym wydatkowaniu kwoty 5,2 tys. zł przed upływem terminu zapłaty, wynikającego z zawartej umowy.

Nieprawidłowym działaniem było również nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie ceny oferty częściowej, która mogła być rażąco niska, co było wymogiem określonym w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Powyższe dotyczyło postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na zawarcie umów ramowych na badanie próbek wyrobów budowlanych.

W obszarze dochodów nieprawidłowością było nieujęcie do końca 2019 r. na koncie 761-„Pozostałe koszty operacyjne” kwoty umorzonych grzywien w wysokości 124,5 tys. zł. Mimo dokonania w toku kontroli NIK korekty księgowania, kwota 5 tys. zł nie została zakwalifikowana do odpowiedniego okresu sprawozdawczego (tj. do lutego 2019 r.). Z opóźnieniem, w lutym 2020 r. dokonano też odpisów w kwocie 0,03 tys. zł aktualizujących wartość zaległych należności powstałych w latach 2011-2016.

Wojewódzki Inspektor nie zapewnił aktualności i spójności procedur składających się na system i mechanizmy kontroli zarządczej, w szczególności polityki rachunkowości, Zakładowego Planu Kont, regulaminu Inspektoratu.

Charakter stwierdzonych nieprawidłowości świadczy o potrzebie poprawy skuteczności sprawowanego nadzoru i kontroli zarządczej w obszarze wydatków budżetu państwa, jak również w zakresie wymogów wynikających z ustawy Pzp na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia publicznego.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane dochody Inspektoratu wyniosły 189,8 tys. zł¹³ i były 37-krotnie wyższe (3 796%) od kwoty planowanej (5 tys. zł) w planie finansowym na rok 2019. Kwotę 5 tys. zł zaplanowano wyłącznie w § 0690-Wpływy z różnych opłat, natomiast dochody uzyskano w paragrafach 0570-Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych, 0580-Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, 0630-Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu

¹⁰ POIiŚ i CEF (Instrument „Łącząc Europę”).

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

¹² 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.

¹³ W tym: § 0570 – 4,8 tys. zł; § 0580 – 190 tys. zł; § 0630 – 0,5 tys. zł; § 0640 – 0,5 tys. zł; § 0690 – minus 5,9 tys. zł (zwroty wniesionych opłat).

Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego, 0640-Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień. Dochody zrealizowane w 2019 r. stanowiły 186% dochodów roku 2018 (101,8 tys. zł).

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2019 r., w Inspektoracie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 0,04 tys. zł (tj. zaległości netto). Należności na koniec 2018 r. wynosiły 40,3 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności zmalały niemal o 100%. Należności 2019 r. stanowiły koszty upomnień (§ 0640) i dotyczyły czterech dłużników. Trzy należności powstały w latach 2010, 2011 i 2016, jedna w 2019 r.

Inspektorat podejmował działania informacyjne, zmierzające do dobrowolnego wykonania przez dłużników obowiązku zapłaty należności¹⁴. Działania te polegały na przesłaniu pisemnego wezwania do jednego dłużnika oraz próbie telefonicznego skontaktowania się z dwoma dłużnikami, z których jeden uregulował należność 8.01.2020 r. W przypadku czwartego dłużnika usiłowano ustalić aktualny adres zamieszkania dłużnika.

W latach 2017-2019 z uzasadnionych przyczyn¹⁵ nie podejmowano działań egzekucyjnych wobec dłużników.

(akta kontroli str. 16-17, 19-20, 172-175, 447-451, 455-456, 463-464)

W księgach Inspektoratu nie dokonano¹⁶ odpisów aktualizujących wartość zaległych należności, dotyczących trzech dłużników (0,03 tys. zł), mimo znacznego stopnia prawdopodobieństwa ich nieściągalności.

(akta kontroli str. 16-17, 121-146)

W 2019 r. Wojewódzki Inspektor umorzył dwie należności z tytułu grzywien w łącznej wysokości 124,5 tys. zł, na podstawie art. 125 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷. Kwoty umorzonych grzywien¹⁸ nie ujęto na koncie 761-„Pozostałe koszty operacyjne”¹⁹.

(akta kontroli str. 16-17, 121-146)

W 2019 r. nie wystąpiły przypadki odraczania lub rozkładania na raty należności publicznoprawnych lub zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej.

Na koniec 2019 r. Inspektorat nie posiadał należności przedawnionych.

(akta kontroli str. 14, 172, 218-219)

Analiza procedur i mechanizmów kontroli zarządczej funkcjonujących w obszarze dotyczącym dochodów budżetowych, w tym prowadzenia ewidencji księgowej z tego zakresu, wykazała m.in. że:

- w regulaminie Inspektoratu określono komórki organizacyjne sprawujące nadzór nad postępowaniami egzekucyjnymi w zakresie dochodów budżetowych; określono zadania Wydziału Finansowo-Księgowego; nie wskazano natomiast osoby/pracownika odpowiedzialnego za nadzór i kierowanie pracą tego Wydziału oraz nie określono sposobu zastępstw w czasie nieobecności osoby kierującej pracą Wydziału, tak jak w przypadku pozostałych Wydziałów;

¹⁴ O których stanowi § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz.1483).

¹⁵ 1) Należności wynosiły 0,03 tys. zł, tj. 29,20 zł (2 x 8,80 zł i 1 x 11,60 zł). 2) W przypadku podjęcia próby wyegzekwowania kosztów upomnień, gdyby egzekucja okazała się nieskuteczna, kosztami zostałby obciążony Inspektorat. 3) Przesłanie tytułu wykonawczego do właściwego naczelnika urzędu skarbowego wiązałoby się z koniecznością uiszczenia co najmniej kwoty 5,65 zł.

¹⁶ Według stanu na 30.01.2020 r.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm. Przepisy te stanowią, że w razie wykonania obowiązków określonych w tytule wykonawczym, nałożone lub nieściągnięte grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu, na wniosek zobowiązanego.

¹⁸ Nałożonych w celu przymuszenia do wykonania obowiązków określonych w decyzjach Wojewódzkiego Inspektora.

¹⁹ Według stanu na 30.01.2020 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

- polityka rachunkowości Inspektoratu nie określała zasad dokonywania odpisów aktualizacyjnych należności dla typowych operacji na koncie 290-„Odpisy aktualizujące należności”;
- polityka rachunkowości nie określała, że Zakładowy Plan Kont (ZPK) Inspektoratu został wprowadzony odrębnym zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora.

(akta kontroli str. 72-106)

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

1. Z opóźnieniem, tj. w lutym 2020 r., dokonano odpisów aktualizujących wartość zaległych należności powstałych w latach 2011-2016.

Mimo uzasadnionego odstąpienia przez Inspektorat od prowadzenia egzekucji w zakresie zaległych należności WINB w wysokości 0,03 tys. zł do końca 2019 r. w księgach Inspektoratu nie dokonano odpisów aktualizujących te należności, stosownie do art. 35 b ust. 1 pkt 5²⁰ ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²² do ewidencji odpisów aktualizujących należności służy konto 290-„Odpisy aktualizujące należności”. Na wydrukach z zestawienia obrotów i sald za rok 2019 z 17 i 31 stycznia 2020 r. nie było konta 290 (wystąpiły obroty zerowe)²³.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: *na podstawie PK nr 340 z 31.12.2019 r. (dokument księgowy 754/12/2019) dokonano odpisu aktualizującego należności.*

W toku czynności kontrolnych NIK, Główna Księgowa Inspektoratu dokonała korekty zapisów księgowych. Wydruk z zestawienia obrotów i sald za rok 2019 z 14.02.2020 r. potwierdził ujęcie na koncie 290 (Ma) kwoty 29,20 zł.

W Inspektoracie nie monitorowano zasadności dokonywania odpisów aktualizujących należności Skarbu Państwa. Przyczynami stwierdzonej nieprawidłowości były: niewielka kwota należności oraz brak określenia zasad dokonywania odpisów aktualizacyjnych należności w polityce rachunkowości.

(akta kontroli str. 13-17, 20, 52-58, 72-74, 121-122, 154-155, 195-196, 447-451, 456, 465, 479)

2. Do końca 2019 r. kwot dotyczących dwóch umorzonych w 2019 r. grzywnien w wysokości 5 tys. zł i 119,5 tys. zł (postanowieniami Wojewódzkiego Inspektora z 6.02.2019 r. i 10.12.2019 r.) nie ujęto²⁴ w księgach Inspektoratu w kosztach operacyjnych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stosownych zapisów księgowych należało dokonać w odpowiednim okresie sprawozdawczym, tj. w lutym i grudniu 2019 r. Na podstawie załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości na koncie 761-„Pozostałe koszty operacyjne” ujmować należy m.in. odpisane umorzone należności. W końcu

²⁰ Wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do należności nieprzeteterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności - w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności.

²¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.; załącznik nr 3. Dalej: rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości.

²³ Zakładowy Plan Kont przewidywał prowadzenie konta 290.

²⁴ Stan na 30.01.2020 r.

roku obrotowego pozostałe koszty operacyjne przenosi się na stronę Wn konta 860- "Wynik finansowy" (w korespondencji ze stroną Ma konta 761). Na wydrukach zestawienia obrotów i sald za rok 2019 z 17 i 31 stycznia 2020 r. wysokość obrotów narastająco na koncie 761 (Wn) wyniosła 0,3 tys. zł.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: *na podstawie PK nr 339 z 31.12.2019 r. (dokument księgowy 753/12/2019) dokonano korekty dotyczącej dwóch umorzonych grzywien w 2019 r.*

W toku czynności kontrolnych NIK, Główna Księgowa Inspektoratu dokonała korekty zapisów księgowych. Wydruk z zestawienia obrotów i sald za rok 2019 z 19.02.2020 r. potwierdził ujęcie na koncie 761 na stronie Wn (w obrotach miesiąca grudnia) kwoty 124,5 tys. zł. Mimo dokonania korekty księgowania, kwota 5,0 tys. zł nie została zakwalifikowana do odpowiedniego okresu sprawozdawczego (tj. do lutego 2019 r.). Zachowano poprawność roku obrachunkowego.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było niezastosowanie rozwiązań przyjętych w ZPK dla konta 761- „Pozostałe koszty operacyjne”.

(akta kontroli str. 13-17, 52-58, 75-78, 136, 160, 224, 447-451, 456, 465, 480)

3. Procedury wewnętrzne Inspektoratu, regulujące pracę komórki finansowo-księgowej, nie zostały sporządzone w pełni rzetelnie:

- regulamin WINB²⁵ nie określał osoby/pracownika odpowiedzialnego za nadzór i kierowanie pracą Wydziału Finansowo-Księgowego oraz nie określał sposobu zastępstw w czasie nieobecności osoby kierującej pracą Wydziału, tak jak w przypadku pozostałych Wydziałów²⁶;
- polityka rachunkowości²⁷ oraz ZPK²⁸ nie wskazywały rodzajów dokumentów stanowiących podstawę zapisów na wszystkich kontach księgowych oraz nie określały przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń w zakresie dokonywania odpisów aktualizacyjnych należności²⁹;
- polityka rachunkowości nie określała, że ZPK Inspektoratu został wprowadzony odrębnym zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora;
- opis informatycznego systemu finansowo-księgowego³⁰ nie stanowił dokumentacji polityki rachunkowości³¹;
- w instrukcji obsługi systemu finansowo-księgowego opisano wymagania dla systemu informatycznego v.18.71, podczas gdy jednostka używała wersji v.8.11.

²⁵ Wprowadzony zarządzeniem nr 04/2010 Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie z dnia 12 kwietnia 2010 r. i zatwierdzonym przez Wojewodę Zachodniopomorskiego 26.05.2010 r.; zmienionym zarządzeniami: nr 1/2016 z 20.01.2016 r.; nr 24/2019 z 19.12.2019 r.

²⁶ § 10 ust. 2 i 3, § 11 ust. 2 i 3, § 12 ust. 2 i 4, § 13 ust. 2 i 3 regulaminu.

²⁷ Wprowadzona zarządzeniem nr 9/2005 Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 16 maja 2005 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Szczecinie (zmieniona zarządzeniami Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego: nr 2/2009 z 2.03.2009 r., nr 27/11 z 30.12.2011 r., nr 5/2012 z 19.04.2012 r., nr 25/2012 z 31.12.2012 r., nr 27/2013 z 31.12.2013 r., nr 8/2014 z 20.05.2014 r., nr 25/2014 z 31.12.2014 r., nr 28/2015 z 30.12.2015 r., nr 6/2019 z 6.05.019 r., nr 21/2019 z 19.12.2019 r.).

²⁸ Wprowadzony zarządzeniem nr 13/2013 Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 1 października 2013 r. (zmienianym zarządzeniami: nr 13/2015 z 16.07.2015 r., nr 2/2019 z 16.01.2019 r., nr 22/2019 z 19.12.2019 r.).

²⁹ Odpisy aktualizujące, o których stanowi art. 35b ust.1-4 ustawy o rachunkowości, tworzy się na te należności, których zapłata w ocenie jednostki jest zagrożona. Jednostka samodzielnie podejmuje decyzję, które należności będą podlegać odpisom aktualizującym i w jakiej wysokości. Przepisy ustawy o rachunkowości nie wskazują szczegółowo w jakiej kwocie powinien być tworzony odpis, jedynie podają górną ich granicę, tj. na przykład w pełnej wysokości należności.

W związku z tym, iż ustawa wskazuje jedynie na ogólne zasady tworzenia odpisów aktualizujących, określenie zasad szczegółowych stosowanych przez jednostkę należy do jej kierownika. Przyjęte zasady postępowania w odniesieniu do odpisów aktualizujących powinny być opisane przez jednostkę w jej polityce rachunkowości.

³⁰ Opis wykazu programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania.

³¹ „Instrukcja obsługi systemu finansowo-księgowego PG-FK” (Szczecin 2019 r.).

Powyższe naruszało przepisy art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, lit.c i pkt 4 ustawy o rachunkowości oraz zalecenia Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³².

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in.: *nadzór i kierowanie pracą Wydziału Finansowo-Księgowego, na podstawie upoważnienia z 4.01.2010 r., zostało powierzone głównej księgowej (...), natomiast zastępstwo w czasie nieobecności głównego księgowego sprawuje starszy specjalista ds. finansowo-kadrowych w ograniczonym zakresie. W Inspektoracie nie ma możliwości zatrudnienia dodatkowej osoby do obsługi księgowej ze względu na ograniczony budżet w zakresie wynagrodzeń. Struktura organizacyjna Inspektoratu jest dostosowana do aktualnych celów i zadań, ale uwarunkowana jest posiadanymi środkami finansowymi. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień głównego księgowego jest w aktach osobowych. Regulamin (...) w zakresie osoby/pracownika odpowiedzialnego za nadzór i kierowanie pracą Wydziału Finansowo-Księgowego oraz określenia sposobu zastępstw w czasie nieobecności osoby kierującej pracą Wydziału zostanie bezzwłocznie uzupełniony (...). Trwają prace mające na celu zmianę zasad (polityki) rachunkowości i Zakładowego Planu Kont (...) dla zapewnienia ich spójności. Przewidywany termin zakończenia tych prac to 30 kwietnia 2020 r.*

W 2019 r. Wojewódzki Inspektor nie dokonał aktualizacji polityki rachunkowości w powyższym zakresie, co stanowiło naruszenie przepisu art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 72-106, 483-487, 496-498)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Inspektorat w 2019 r. w zakresie dochodzenia należności oraz skuteczność podejmowanych działań windykacyjnych, co uzasadnia nieznaczna kwota zaległości oraz brak należności przedawnionych. W trakcie kontroli NIK Inspektorat bezzwłocznie dokonał niezbędnego skorygowania zapisów księgowych na koncie 290-„Odpisy aktualizujące należności” (na kwotę 0,03 tys. zł). Konieczność dokonania korekty na koncie kosztowym (761-„Pozostałe koszty operacyjne”) i niezakwalifikowanie kwoty 5,0 tys. zł do odpowiedniego okresu sprawozdawczego nie wpłynęły na obniżenie pozytywnej oceny badanego obszaru.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki Inspektoratu poniesione na realizację zadań w 2019 r. wyniosły 3 027,4 tys. zł³³, co stanowiło 95% planu po zmianach³⁴. W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków ogółem o 700,6 tys. zł, tj. o 30%. Największy wzrost wydatków dotyczył wynagrodzeń osobowych pracowników i członków korpusu służby cywilnej: w § 4028 wzrost wynosił 300,3 tys. zł, w § 4020 – 140,2 tys. zł, w § 4010 – 63 tys. zł, w § 4029 – 53 tys. zł³⁵. Wzrosły również składki na ubezpieczenia społeczne (50,8 tys. zł w § 4118) oraz wydatki w § 4218-Zakup materiałów i wyposażenia (103,1 tys. zł). W 2019 r. rozpoczęto realizację projektu

³² Dz. Urz. MF. z 2009 r. Nr 15, poz. 84. Dalej: Komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej (część A „Środowisko wewnętrzne” pkt 3 „Struktura organizacyjna” oraz część C „Mechanizmy kontroli” pkt 10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”).

³³ Rozdział 71015-Nadzór budowlany.

³⁴ W pierwotnym planie finansowym na 2019 r. w zakresie wydatków budżetowych ustalony limit wynosił 3 109 tys. zł. W ciągu roku zaplanowane wydatki zostały zwiększone do kwoty 3 192,7 tys. zł.

³⁵ W 2018 r. wydatki w paragrafach 4028, 4029, 4118 i 4218 wyniosły 0 zł.

finansowanego ze środków pochodzących z budżetu UE, co uzasadniało wzrost wydatków z czwartą cyfrą „8” i „9”, w tym na wynagrodzenia. Ponadto zwiększenie wynagrodzeń wynikało z uruchomienia środków z rezerwy celowej, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą Inspektorat nie ponosił wydatków majątkowych. Wydatki bieżące (3 025,6 tys. zł) stanowiły 99,9% wydatków ogółem. W ramach wydatków bieżących na wynagrodzenia i pochodne poniesiono 2 474,8 tys. zł, tj. 81,8%. Według danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, kwoty wydatków na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (1,9 tys. zł) stanowiły 0,1% wydatków ogółem.

Wydatki Inspektoratu, w tym według grup ekonomicznych, wykonane zostały w 2019 r. zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. Zmiany w planie finansowym, w tym przeniesienia wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, zostały dokonane na podstawie pięciu zarządzeń Wojewódzkiego Inspektora oraz jednej decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego³⁶, wydanej w oparciu o decyzję Ministra Finansów przyznającej środki z rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 18, 21-23, 26-28, 176-178, 429-430, 435-436)

Ze środków pochodzących z rezerwy celowej w wysokości 83,7 tys. zł wydatkowano 99% (82,8 tys. zł). Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zwiększenie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi od 1.08.2019 r.³⁷ Podwyżki płac przyznano 31 osobom. Kwota niewykorzystana (0,9 tys. zł) dotyczyła środków z § 4120-Składki na Fundusz Pracy, których nie wydatkowano z uwagi na osiągnięcie większości pracowników Inspektoratu wieku 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn³⁸. Niewykorzystane środki z rezerwy celowej zostały rozliczone.

(akta kontroli str. 28-43, 440-441)

Przeciętne zatrudnienie wyniosło 28,8 osób³⁹ (tj. 96% planu zatrudnienia⁴⁰). Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. wyniosło 29,17 osób, co oznacza spadek w 2019 r. o 0,37. Jednocześnie wzrosły wydatki na wynagrodzenia – z kwoty 1 448 tys. zł do 2 109,2 tys. zł. Przeciętne wynagrodzenie w 2018 r. wynosiło 4,2 tys. zł, w 2019 r. - 6,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 22, 24, 184)

Analiza wykonywania zadań na podstawie umów innych niż umowa o pracę oraz poniesionych z tego tytułu wydatków wykazała, że w 2019 r. zawarto umowę⁴¹ z jedną osobą na okres dłuższy niż 6 miesięcy na łączną kwotę 2 tys. zł.

(akta kontroli str. 25)

W trybie przepisów ustawy o finansach publicznych w badanym okresie nie nastąpiła blokada wydatków.

(akta kontroli str. 499)

³⁶ Dalej: Wojewoda.

³⁷ Na podstawie decyzji Wojewody nr 357/2019 z 28.08.2019 r. (w oparciu o decyzję Ministra Finansów z 27.08.2019 r.) w sprawie zmian w planie wydatków budżetu środków krajowych Wojewody Zachodniopomorskiego (dysponenta części 85/32) kwota rezerwy celowej wynosiła ogółem 451,3 tys. zł i dotyczyła wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi pracowników wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Wykonanie decyzji Wojewody powierzono Wojewódzkiemu Inspektorowi.

³⁸ Nie wnosi się wówczas składek na Fundusz Pracy.

³⁹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych (wg Rb-70).

⁴⁰ Plan zatrudnienia po zmianach – 30.

⁴¹ W zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Według stanu na 31.12.2019 r. zobowiązania Inspektoratu wyniosły 189,4 tys. zł⁴². Na koniec 2018 r. zobowiązania wyniosły 143,3 tys. zł⁴³. W 2019 r. – w porównaniu do 2018 r. - wysokość zobowiązań uległa zwiększeniu o 46,1 tys. zł, głównie z powodu wzrostu wynagrodzeń i zwiększonego dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Na koniec roku 2018 i 2019 nie wykazano zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli str. 21, 150, 155-157, 176-177, 185)

W 2019 r. Inspektorat nie ponosił wydatków na zapłatę odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań.

(akta kontroli str. 18, 147-169, 176-177)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 397,3 tys. zł, tj. 13,1% wydatków ogółem Inspektoratu. Doboru próby wydatków⁴⁴ dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających bieżącym pozapłacowym wydatkom budżetowym WINB. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁴⁵). Badaniem objęto 108 zapisów księgowych (dokumentujących poniesione wydatki) na kwotę ogółem 396,5 tys. zł, w tym kwota 121,5 tys. zł dotyczyła wydatków z budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE⁴⁶. Próba wydatków dobranych celowo (dwa zapisy księgowe) wyniosła 0,8 tys. zł⁴⁷.

(akta kontroli str. 234-244)

W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 397,3 tys. zł stwierdzono zasadność wyłączenia stosowania przepisów ustawy Pzp w zakresie udzielonych zamówień. Wszystkie pozycje wydatków stanowiące zamówienia publiczne miały wartość poniżej 30 tys. euro.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano na dostawy i usługi oraz inne zadania⁴⁸ (niebędące dostawami i usługami) służące realizacji celów Inspektoratu i w granicach kwot określonych w planie finansowym jednostki.

Wydatki poniesiono zgodnie z przepisami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z warunkami zawartych umów, z wyjątkiem wydatków na kwotę 52,8 tys. zł (stanowiącą 13,3% badanej próby wydatków i 1,7% wydatków ogółem Inspektoratu).

(akta kontroli str. 240-244, 452, 505, 511)

W wyniku analizy dokumentacji jednego postępowania przeprowadzonego przez WINB w trybie przetargu nieograniczonego (o zawarciu umowy ramowej) o wartości szacunkowej 213,1 tys. zł netto⁴⁹, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na

⁴² W tym: 150,3 tys. zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego; 27,5 tys. zł z tytułu ubezpieczeń i innych świadczeń; 11,6 tys. zł z tytułu dostaw i usług.

⁴³ W tym: 104,8 tys. zł z tytułu wynagrodzeń; 19,1 tys. zł z tytułu ubezpieczeń i innych świadczeń; 8,6 tys. zł z tytułu dostaw i usług.

⁴⁴ Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2019 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1.01. do 31.12.2019 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500 zł) oraz zapisów objętych badaniem celowym (poza MUS).

⁴⁵ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁴⁶ W tym kwota 103,3 tys. zł stanowiła wkład UE, kwota 18,2 tys. zł stanowiła wkład krajowy.

⁴⁷ Co stanowiło 0,03% badanych wydatków ogółem.

⁴⁸ W tym np. obligatoryjne zwroty kosztów postępowania; wydatki ogółem w paragrafie 461 wyniosły 17 tys. zł. W 2018 r. wydatki te wyniosły 35,8 tys. zł.

⁴⁹ Przedmiotem postępowania w trybie przetargu nieograniczonego było zawarcie umowy ramowej/umów ramowych na wykonywanie badań próbek wyrobów budowlanych. W zawartych umowach ramowych nie podano wartości

nieprzeprowadzeniu przez Zamawiającego badania zaoferowanej ceny, która mogła być rażąco niska⁵⁰.

Inspektorat nie miał obowiązku sporządzenia planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach Inspektorat sporządził i zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych 2.03.2020 r.⁵¹, wypełniając odpowiednio część II (w zakresie umowy ramowej) i X (w zakresie zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Pzp).

(akta kontroli str. 240-244, 298-314, 348-351, 442-446)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewódzki Inspektor udzielił w 2019 r. zamówienia na usługi pocztowe w wysokości ogółem 46,4 tys. zł bez zachowania wymogu zlecenia zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty i bez uwzględnienia zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych.

W art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych określono, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ponadto w toku wykonywania budżetu państwa obowiązują wymogi gospodarki finansowej, w tym zlecenie zadań - na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych (art. 162 pkt 4 ustawy o finansach publicznych).

Inspektorat zawarł 19.12.2018 r. umowę z Poczta Polska S.A. na realizację usług pocztowych w okresie do 31.12.2019 r. Aneksem z 12.12.2019 r. umowę przedłużono do 31.12.2020 r. W przedłożonych dokumentach znajdowała się notatka służbowa⁵² dotycząca zasadności wyboru Poczty Polskiej S.A. jako „operatora państwowego”. Nie stwierdzono dokumentów świadczących o kalkulacji wydatku, szacowaniu wartości zamówienia lub przeprowadzeniu rozeznania rynku usług pocztowych. Inspektorat nie posiadał wewnętrznych procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: *zasady przy zamówieniach poniżej 30 tys. euro zostały określone na podstawie uzgodnień wewnętrznych Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z naczelnikami wydziałów. Dokonywane są zawsze w sposób celowy i oszczędny, na podstawie rozeznania rynku, np. cena, termin i miejsce dostawy, możliwość płacenia przelewem. Zamówienia akceptowane są wyłącznie przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.*

Na pytanie o sposób oszacowania wartości zamówienia na usługi pocztowe na rok 2019 Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: w zakresie wyboru wykonawcy usług pocztowych wyjaśniam: Art. 39 Kpa, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. stanowi, że „Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (...), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy”. (...) tuł. organ, jako organ administracji publicznej

zamówienia, ponieważ usługi miały być wykonywane na zlecenie Zamawiającego. W 2019 r. nie udzielono zamówień na badanie próbek wyrobów budowlanych i nie poniesiono żadnych wydatków.

⁵⁰ Ceny oferty częściowej nr 5.

⁵¹ Dzień 1.03.2020 r. (niedziela) był dniem wolnym od pracy.

⁵² Sporządzona przez Głównego Księgowego Inspektoratu i zatwierdzona pozytywnie przez Wojewódzkiego Inspektora.

obowiązany jest nadać przesyłkę pocztową zawierającą pismo w taki sposób, aby możliwe było jej doręczenie w sposób wynikający z ww. przepisów, ale też – w przypadku zaginięcia przesyłki pocztowej zawierającej pismo lub zaginięcia pokwitowania jego odbioru – w taki sposób, aby mógł dowieść, że przesyłkę taką nadał. Zgodnie zaś z art. 17 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (...), „Potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego”, co oznacza, że potwierdzenia takie wydane przez innych operatorów pocztowych takiej mocy nie mają. Zasadniczą formą działalności tut. organu, jako organu administracji publicznej, jest sporządzanie i nadawanie pism, w tym rozstrzygnięć administracyjnych, z zachowaniem terminu (do zachowania terminów tut. organ obowiązuje zarówno na mocy przepisów Kpa, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (...), jak i innych przepisów prawa). Natomiast art. 57 § 5 pkt 2 Kpa stanowi, że: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej (...). Natomiast zgodnie z decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r. o wyborze operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016-2025, operatorem wyznaczonym została Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie. Uwzględniając powyższe, tut. organ, jako organ administracji publicznej, nie mógł rozważać doręczania pism poprzez innego operatora pocztowego niż operator wyznaczony, którym jest Poczta Polska SA w Warszawie. Poczta Polska wykonuje usługi pocztowe na rzecz WINB od 2009 r. Umowy zawierane są zawsze na okres jednego roku kalendarzowego.

Wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Prawa pocztowego⁵³ nastąpiło uwolnienie rynku usług pocztowych, stosownie do postanowień dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty. Otwarcie rynku pocztowego nastąpiło m.in. poprzez zniesienie przepisu art. 47 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe⁵⁴, w którym określony był zakres obszaru usług zastrzeżonych i prawo wyłączne operatora publicznego - Poczty Polskiej S.A. do świadczenia usług w tym obszarze. Po 1 stycznia 2013 r. rynek usług pocztowych stał się rynkiem otwartym, na którym działalność w pełnym zakresie konkurencyjności prowadzić mogą wszyscy przedsiębiorcy pocztowi wpisani do rejestru, prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Zgodnie z art. 3 pkt 12 Prawa pocztowego operatorem pocztowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Z kolei w rozumieniu art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego operator wyznaczony to operator pocztowy, zobowiązany do świadczenia usług powszechnych (co rodzi określone obowiązki wyłącznie po stronie operatora świadczącego te usługi, a nie po stronie podmiotu korzystającego z tych usług). Poczta Polska S.A. jest podmiotem wyznaczonym i zobowiązanym do świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym, ale nie wyklucza to świadczenia usług pocztowych przez innych operatorów pocztowych. Status Poczty Polskiej S.A., jako operatora wyznaczonego, nie oznacza, że operator ten posiada wyłączność na świadczenie usług pocztowych, w tym na rzecz organów administracji publicznej.

⁵³ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 2188 ze zm.); dalej: Prawo pocztowe.

⁵⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159; ze zm.

Przywołane przez Wojewódzkiego Inspektora przepisy Kpa określające urzędowe poświadczenie daty, związane z potwierdzeniem nadania przesyłki wydanym przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego (m.in., że data nadania pisma w polskiej placówce operatora wyznaczonego jest równoznaczna z datą wniesienia go do adresata), nie mogą być podstawą do przyjęcia, że wyłącznie operator wyznaczony może świadczyć usługi doręczeń korespondencji. W przypadku Poczty Polskiej S.A. o zachowaniu terminu w sprawie administracyjnej decyduje potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej, zaś w przypadku innych operatorów decydującym jest potwierdzenie odbioru takiej przesyłki przez jej adresata⁵⁵.

Wojewódzki Inspektor nie powołał i nie przedstawił żadnego dowodu, iż w Inspektoracie planowano i dokonywano wydatków na usługi pocztowe z zachowaniem zasad określonych dla jednostek sektora finansów publicznych (w art. 44 ustawy o finansach publicznych) lub że weryfikował rynek pocztowy.

(akta kontroli str. 240-244, 245-262, 452, 458, 466-467, 487)

2. Wojewódzki Inspektor dwukrotnie dokonał zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego (2 x 2,6 tys. zł) za usługi świadczenia pomocy prawnej przed końcem upływu miesiąca, tj. 18.10.2019 r. za październik⁵⁶ i 18.12.2019 r. za grudzień⁵⁷.

Przepisy art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowią, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: *zapłaty za obsługę prawną na dziewięć dni roboczych przed końcem upływu października 2019 r. dokonano ze względu na urlop głównego księgowego w okresie 21-25.10.2019 (brak zastępstwa), natomiast zapłaty za obsługę prawną na siedem dni roboczych przed końcem upływu grudnia 2019 r. dokonano ze względu na urlop Wojewódzkiego Inspektora oraz jego zastępcy. Wykonawca wykonywał obsługę prawną WINB w okresie 19-31.10. oraz 19-31.12.2019 r., co potwierdzili pracownicy Inspektoratu.*

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że zapłatę za obsługę prawną wykonywaną w październiku można było zrealizować w dniach roboczych, w okresie 28-31 października, a w grudniu, po wcześniejszej akceptacji i zatwierdzeniu do wypłaty środków przez Wojewódzkiego Inspektora lub jego zastępcę, przelewu środków można było wykonać w dniach 28-31 grudnia 2019 r. Operacje na kontach księgowych i na rachunku bankowym były w tych terminach wykonywane.

(akta kontroli str. 240-244, 263-270, 399-401, 456, 465)

3. W Inspektoracie nieprawidłowo zostały zaklasyfikowane wydatki na łączną kwotę 1,2 tys. zł, stanowiące koszty związane ze szkoleniem pracownika korpusu służby cywilnej, tj. koszty zakwaterowania i dojazdów. Wydatki te ujęto w paragrafach 430-„Zakup usług pozostałych” i 441-„Podróże służbowe krajowe”. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia⁵⁸ w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków koszty szkoleń członków korpusu służby cywilnej, do których zalicza się wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania wyżywienia uczestników, ujmuje się w paragrafie 455-„Szkolenia członków korpusu służby cywilnej”.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że kwotę: (...) *za usługę hotelową ujęto w § 4300, ponieważ faktura nie była przypisana imiennie i złożona poza delegacją, omyłkowo została zakwalifikowana do zakupu usług (§ 4300 zamiast do § 4550).*

⁵⁵ Powyższe potwierdza linia orzecznicza zawarta w uchwale Krajowej Izby Odwoławczej z 11.05.2018 r. Sygn. akt: KIO/KD 18/18.

⁵⁶ Zapis księgowy 569/10/2019 „obsługa prawna”; FV nr 1/10/2019 na kwotę 2 583 zł.

⁵⁷ Zapis księgowy 708/12/2019 „obsługa prawna”; FV nr 1/12/2019 na kwotę 2 583 zł.

⁵⁸ 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.); dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

W związku z zaistniałą sytuacją zobowiązano pracowników Inspektoratu, aby na przyszłość faktury za usługi noclegowe czy hotelowe były wystawiane imiennie, by ustrzec się błędnego kwalifikowania wydatków. Ponadto koszty delegacji służbowej pracownika będącego członkiem korpusu służby cywilnej (delegacja nr 479/19), zostały przeksięgowane z § 4410 do § 4550. W dniu 27.02.2020 r. złożono korektę sprawozdania Rb-28 za 2019 r. (...).

Nieprawidłowe klasyfikowanie wydatków skutkowało niewłaściwym sposobem ich ujęcia w sprawozdaniu budżetowym Rb-28. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK dokonano częściowej korekty zapisów księgowych i sprawozdania za rok 2019 na kwotę 0,3 tys. zł. Zapis dotyczący kwoty 0,9 tys. zł nie został skorygowany.

(akta kontroli str. 240-244, 271-278, 458, 466, 473-477, 481-482)

4. Wojewódzki Inspektor dopuścił do sytuacji, w której w Inspektoracie nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego w zakresie ceny oferty częściowej nr 5, która mogła być rażąco niska, co było wymogiem określonym w art. 90 ustawy Pzp, mimo, iż cena całkowita oferty częściowej oferenta A. (4,4 tys. zł) była niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert (częściowych)⁵⁹. Powyższe dotyczyło postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na zawarcie umowy ramowej/umów ramowych na badanie próbek wyrobów budowlanych.

Wycena wartości szacunkowej Zamawiającego tej części zamówienia wynosiła 15,2 tys. zł.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że: postępowanie o rażąco niską cenę (...) w stosunku do A., w części 5 – zaprawy murarskie, będącej częścią przetargu nieograniczonego na wykonywanie badań próbek wyrobów budowlanych nie zostało przeprowadzone, ponieważ inspektorzy mieli już wcześniejsze doświadczenia z badaniem wyrobów budowlanych tego samego rodzaju w różnych laboratoriach, a poniesione koszty znacznie się różniły. W niektórych przypadkach wybierano droższe laboratorium ze względu na krótszy czas oczekiwania na wyniki badań, co jest szczególnie istotne w razie uzyskania negatywnych wyników badań. Jednocześnie laboratoria te posiadały akredytacje na przeprowadzenie badań Polskiego Centrum Akredytacji (...), co wskazywało, że badania były wykonywane rzetelnie z przestrzeganiem przepisów i obowiązujących norm. W związku z taką wiedzą, oferta badań złożona przez A., która była dużo niższa od oferty złożonej przez S., nie wzbudziła zastrzeżeń. Natomiast w związku z tym, iż A. nie posiadało akredytacji na wykonywanie badań wyrobów budowlanych, umowa ramowa z ww. laboratorium nie została podpisana, a tym samym nie zostały poniesione żadne wydatki.

Wojewódzki Inspektor nie zawarł umowy i nie udzielił zamówienia oferentowi A. Nie zmienia to faktu, iż Zamawiający był zobowiązany do przeprowadzenia badania zaofiarowanej ceny, która mogła być rażąco niska i niezasadnie zaniechał wezwania oferenta do złożenia wyjaśnień w trybie art. 90 ust. 1 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 279-347, 442-446, 455, 462-463)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w 2019 r. wynosiły 541,7 tys. zł, co stanowiło 89,3%

⁵⁹ 4 380 zł + 11 623,50 zł = 16 003,50 zł; średnia arytmetyczna wynosiła 8 001,75 zł; cena oferty częściowej była niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej (stanowiła 54,7% tej średniej wartości).

planu po zmianach⁶⁰. Wydatki te poniesiono w ramach POIiŚ 2014-2020. W ramach realizowanego projektu pn. Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020, środki zostały wydatkowane wyłącznie na sfinansowanie wydatków bieżących, w tym na: wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 4028 i 4029 – wg struktury łącznie 11,7%), składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4118 i 4119 – 2%), składki na Fundusz Pracy (§ 4128 i 4129 – 0,2%), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4218 i 4219 – 4,0%), zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (§ 4398 i 4399 – 0,02%), podróże służbowe krajowe (§ 4418 i 4419 – 0,07%).

Zgodnie ze sprawozdaniem budżetowym Rb-28 Programy, wydatki stanowiące wkład UE wynosiły 460,5 tys. zł (czwarta cyfra „8”), a wkład budżetu państwa wynosił 81,3 tys. zł (czwarta cyfra „9”).

(akta kontroli str. 22-23, 178)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki poniesione na łączną kwotę 121,5 tys. zł⁶¹, co stanowiło 22,4% wydatków zrealizowanych w ramach budżetu środków europejskich. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, w granicach kwot określonych w planie finansowym. Przeznaczono je na cele lub finansowanie zadań określonych w Porozumieniu zawartym z Beneficjentem Projektu POIiŚ 2014-2020.

(akta kontroli str. 22-23, 240-244, 385, 437-439)

Opis realizacji Projektu pn. Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020, zawarto w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W rezultacie wydatkowania środków finansowych w 2019 r. uzyskano efekty rzeczowe⁶² obejmujące m.in.: zapewnienie pracownikom Inspektoratu sprzętu komputerowego, urządzenia wielofunkcyjnego, skanera i czytnika kodów, tuszy i tonerów do drukarek, foteli, mebli i materiałów biurowych. Ponadto zapewniono paliwo do samochodów służbowych WINB.

(akta kontroli str. 22, 170-171, 240-244, 435-436)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Objęte badaniem wydatki, w tym poniesione na dostawy towarów i usług, były zgodne z planem finansowym i rzeczowym Inspektoratu na 2019 r., służyły realizacji celów i zadań jednostki oraz przyniosły wymierne efekty rzeczowe. Wydatki zostały poniesione zgodnie z przepisami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem: kwoty 46,4 tys. zł, która została wydatkowana bez zachowania wymogu zlecenia zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty; kwoty 1,2 tys. zł, którą zaklasyfikowano niezgodnie z przepisami dotyczącymi klasyfikacji budżetowej wydatków; kwoty 5,2 tys. zł, którą niezasadnie wydatkowano przed upływem terminu zapłaty wynikającego z zawartej umowy. Wskaźnik procentowy stwierdzonych nieprawidłowości (13,3% badanej próby wydatków i 1,7% poniesionych wydatków ogółem) oraz ich charakter świadczą o potrzebie

⁶⁰ W pierwotnym planie finansowym na 2019 r. w zakresie wydatków budżetu środków europejskich ustalony limit wynosił 607 tys. zł. Kwota ta nie uległa zmianie do 31.12.2019 r.

⁶¹ Dobór próby metodą MUS (z losowania nie wyłączono wydatków ujętych w klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą „8” i „9”).

⁶² W 2019 r. w ramach budżetu zadaniowego Inspektorat realizował zadania pn.: Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych (nr zadania w budżecie zadaniowym – 7.1.4.1. W); Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych (7.1.4.2.W); Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego (7.1.4.3.W).

poprawy skuteczności sprawowanego nadzoru i kontroli zarządczej w obszarze wydatków budżetu państwa. Wykonanie planu finansowego Inspektoratu na 2019 r. w zakresie wydatków budżetu środków europejskich NIK ocenia pozytywnie.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania w Inspektoracie sprawozdań 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 UE⁶³ (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).

Analiza prawidłowości sporządzania sprawozdań wykazała, że kwoty należności (wymagalnych i niewymagalnych)⁶⁴ wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdanie o stanie należności Rb-N było zerowe, ponieważ należności WINB stanowiły tzw. koszty uboczne, których w tym sprawozdaniu wykazywać nie należy.

Sprawozdania sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sporządzono je terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewnił w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyjątek stanowiło roczne sprawozdanie Rb-28, które było zgodne z ewidencją księgową, ale ujęto w nim łącznie kwotę 0,9 tys. zł⁶⁵ w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej, ze względu na nieprawidłowo zastosowaną klasyfikację wydatków na etapie ich dekretacji, co opisano w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 52-58, 110, 118-119, 170-184, 211-233, 271-278, 240-244, 429-434, 453, 481-482, 488-489, 494-495, 500-504)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe Inspektoratu za 2019 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wyjątkiem było sprawozdanie Rb-28, w którym niski wymiar kwot ujętych w nieprawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej (0,9 tys. zł) oraz zgodność z zapisami księgowymi nie wpłynęły na obniżenie pozytywnej oceny o sprawozdawczości.

⁶³ Oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁶⁴ Tj. koszty upomnień.

⁶⁵ 1,2 tys. zł – 0,3 tys. zł = 0,9 tys. zł. Sprawozdanie Rb-28 skorygowano w trakcie kontroli NIK.

4. Środki na dofinansowanie realizacji projektu „Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020”

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2019 r. w Inspektoracie realizowano projekt pn. Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020, w ramach POIiŚ 2014-2020⁶⁶.

Umowa o dofinansowanie⁶⁷ zawarta, pomiędzy Instytucją Zarządzającą – Ministrem Inwestycji i Rozwoju a Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, 19.07.2019 r. zobowiązywała Beneficjenta do zawarcia porozumienia z podmiotami upoważnionymi, tj. 16 wojewódzkimi inspektorami nadzoru budowlanego.

Porozumienie nr 16/2019 w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Projektu Wojewódzki Inspektor zawarł z Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego 12.08.2019 r.

(akta kontroli str. 355-384)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nie są mu znane przyczyny zawarcia Porozumienia po upływie niemal miesiąca od daty podpisania przez Beneficjenta Umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 454, 460)

Całkowita wartość Projektu dla Podmiotu upoważnionego (WINB) wynosiła 1 178 tys. zł (w proporcji 15% z budżetu państwa, 85% z budżetu środków europejskich⁶⁸). Kwota zaplanowana na rok 2019 wynosiła 607 tys. zł.

Harmonogram dokonywania wydatków przez Inspektorat określał na: I kwartał 2019 r. – kwotę wydatków ogółem 109 tys. zł, II kwartał 2019 r. – 113 tys. zł, III kwartał 2019 r. – 249 tys. zł, IV kwartał 2019 r. – 136 tys. zł⁶⁹.

Kwoty wydatkowane wynosiły odpowiednio: I kwartał – 107,1 tys. zł, II kwartał – 110,3 tys. zł, III kwartał 117,3 tys. zł, IV kwartał 205,1 tys. zł.

Łącznie wykorzystano 541,7 tys. zł (89,3%). Kwota niewykorzystana (65,3 tys. zł) dotyczyła głównie paragrafu 4390 (zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii – nie pobrano większej liczby próbek wyrobów budowlanych do badań), paragrafu 4410 (podróże służbowe krajowe – wykonano mniejszą liczbę płatnych delegacji niż zakładano), paragrafu 4120 (składki na fundusz pracy – za większość pracowników WINB, z uwagi na ich wiek, nie opłacano składek na Fundusz Pracy).

Różnice wydatków poniesionych w zestawieniu z harmonogramem wydatków kwalifikowalnych wynosiły: I kwartał – 1,9 tys. zł, II kwartał – 2,7 tys. zł, III kwartał – 129,7 tys. zł, IV kwartał – (minus) 69,1 tys. zł. (akta kontroli str. 380-384)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: *przyczyną różnic wydatków kwalifikowalnych wykonanych, w porównaniu z planowanym harmonogramem wydatków kwalifikowalnych, będącym częścią Umowy o dofinansowanie jest przede wszystkim podpisanie Porozumienia dopiero 12.08.2019 r., a tym samym procedury dotyczące przygotowania opisu przedmiotu zamówienia na sprzęt komputerowy (zakup planowano na z III kwartał, zrealizowano w IV kwartale 2019 r.*

(akta kontroli str. 455, 461)

W 2019 r. wydatki poniesione na realizację Projektu wyniosły łącznie brutto 959,3 tys. zł, w tym kwalifikowalne 541,7 tys. zł, z tego: wynagrodzenia 417,6 tys. zł, delegacje 2,2 tys. zł, badanie próbki wyrobu budowlanego 0,7 tys. zł⁷⁰, zakup sprzętu komputerowego 121,3 tys. zł.

⁶⁶ Działanie 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna”; dalej: Projekt.

⁶⁷ Nr UDA-POIS.10.01.00-00-0700/19-00. Wartość projektu: 19 039 615 PLN. Dofinansowanie projektu z UE: 16 183 672,75 PLN

⁶⁸ Dofinansowanie unijne 1 001 tys. zł.

⁶⁹ Następnie: I kwartał 2020 r. – 163 tys. zł, II kwartał 2020 r. – 127 tys. zł, III kwartał 2020 r. – 149,7 tys. zł, IV kwartał 2020 r. – 129,7 tys. zł.

⁷⁰ FV nr 0016/BG/2019/FVG; data 2019-01-30.

W trakcie 2019 r. WINB przedłożył⁷¹ Beneficjentowi trzy wkłady do wniosków o płatność i jeden w 2020 r.:

- 1) za I kwartał 2019 r. – 31.03.2019 r.; w dokumentacji znajdowały się również zestawienie wydatków osobowych i tabela etatomiesięcy⁷²;
- 2) za II kwartał 2019 r. - 30.06.2019 r., zawierający zestawienie wydatków osobowych i tabela etatomiesięcy;
- 3) za III kwartał 2019 r., zawierający zestawienie wydatków osobowych (zatwierdzone 9.12.2019 r.) i tabela etatomiesięcy (zatwierdzona 4.10.2019 r.) i 9.01.2020 r. (korekta - nowy wzór załącznika); we wniosku za III kwartał rozliczono wydatki na delegacje z okresu I kwartału (255 zł; 17 delegacji) i II kwartału (735 zł; 49 delegacji);
Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że w związku z podpisaniem porozumienia (...), którego załącznikiem był plan wydatków dla WINB w Szczecinie zakładający wydatki w kategorii 2 – Kontrole (projekt planu tego nie zakładał), dokonano zmian w budżecie WINB zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora z 14.08.2019 r., a 31.08.2019 r. (...) dokonano przeksięgowania i dlatego też ujęto wydatki na delegacje we wniosku o płatność w III kwartale 2019 r.;
- 4) za IV kwartał 2019 r.- 10.01.2020 r.

(akta kontroli str. 381-385)

Środki na realizację Projektu Wojewoda przekazywał w ramach środków bieżących (bez ich wyodrębniania).

(akta kontroli str. 390-413)

Zakup sprzętu komputerowego o wartości 121,3 tys. zł został dokonany w grudniu 2019 r. (protokół odbioru sprzętu z 2.12.2019 r.) i nie przyczynił się do realizacji celów (zadań) jednostki w 2019 r. (w okresie od 1.01. do 2.12.2019 r.), tj. w okresie, w którym Projekt był już realizowany. Sprzęt komputerowy został udostępniony w okresie kwalifikowalności, ale z opóźnieniem. Zgodnie z harmonogramem Projektu zakup sprzętu zaplanowano na III kwartał, a zrealizowano w końcówce IV kwartału 2019 r.

(akta kontroli str. 381-385, 388-389, 437-439)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: *zakup zrealizowany został w grudniu, z uwagi na trwające czynności przygotowujące do opisanie przedmiotu zamówienia oraz dokumentacji w myśl wytycznych EFS. O ile możliwość skorzystania ze środków nastąpiła z chwilą zawarcia umowy/porozumienia, tak fizycznie Inspektorat nie posiadał osoby merytorycznie przeszkolonej z udzielania zamówień publicznych poprzez portal (bazę konkurencyjności), w myśl wytycznych EFS. Z uwagi na brak środków, w tym etatów, na zatrudnienie specjalisty od zamówień publicznych, oraz osoby merytorycznej znającej zagadnienia związane z udzieleniem zamówień w myśl wytycznych EFS, prace nad przygotowaniem następowały w konsultacji z informatykiem zatrudnionym na 1/8 etatu (weryfikacja opisu przedmiotu zamówienia z uwagi na realność dostępnego sprzętu w stosunku do zabezpieczonych środków na etapie montażu finansowego), a także radcą prawnym (projekt umowy). Ponadto, w myśl zapisów umowy o dofinansowanie, zakup nie był obwarowany terminami i mógł być wydatkowy w czasie trwania Projektu. Należy nadmienić, iż od momentu pojawienia się wstępnego planu finansowego dotyczącego Projektu, do podpisania umowy/porozumienia minęło ok. ośmiu*

⁷¹ Podstawowym narzędziem wymiany informacji i dokumentów pomiędzy Beneficjentem a Podmiotem upoważnionym, służącym do gromadzenia danych związanych z Projektem, w tym składanie wniosków o płatność, była Platforma GUNB (aplikacja centralnego systemu teleinformatycznego SL2014-PT).

⁷² Po 7,5 miesięcznie, tj. 15 pracowników z 50%-owym dofinansowaniem etatu, w tym: Zastępca Wojewódzkiego Inspektora, siedmiu pracowników Wydziału Inspekcji i Kontroli, dwóch pracowników Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego, czterech pracowników Wydziału Kontroli Wyrobów Budowlanych, jeden pracownik Wydziału Finansowo-Księgowego.

miesiący. W myśl wytycznych EFS, aby móc rozpocząć procedurę udzielania zamówienia należało oszacować przedmiot zamówienia. Mając powyższe na uwadze, w myśl wytycznych EFS, przed udzieleniem zamówienia Beneficjent zobowiązany jest do oszacowania przedmiotu zamówienia, co miało miejsce przed jego udzieleniem. Proces przygotowawczy dokumentacji (w myśl wytycznych EFS), działa na podobnych zasadach, co ustawa Pzp. Zamówienie zostało wszczęte 16.10.2019 r., ogłoszenia w bazie konkurencyjności 17.10.2019 r. Okres realizacji zamówienia wynosił 30 dni od dnia zawarcia umowy. Okres realizacji przedmiotu zamówienia gwarantował równe traktowanie wszystkich Wykonawców. Mając powyższe na uwadze, zakup sprzętu odbył się zgodnie z wytycznymi EFS w zakresie udzielania zamówień oraz samym porozumieniem.

(akta kontroli str. 455, 461-462)

Wskaźnikami produktu były:

- 1) liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji – wartość docelowa „0”;
- 2) liczba zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowiska pracy – wartość docelowa 39, wartość osiągnięta 35;
- 3) liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej – wartość docelowa 180, wartość osiągnięta 90.

Wskaźniki produktu nie były spójne z mierzalnymi efektami, wynikającymi z założeń Projektu. Zgodnie z informacją o Projekcie zamieszczoną na stronie internetowej Inspektoratu „Środki pomocy technicznej przeznaczone są na sprawy związane z kontrolą inwestycji oraz wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie m.in. dla projektów POIiŚ 2014-2020 i CEF (Instrument „Łącząc Europę”). Wsparcie ma na celu poprawę efektywności pracy podmiotów upoważnionych, ma polepszyć nadzór nad inwestycjami poprzez zwiększenie liczby kontroli na etapie ich budowy oraz zwiększenie pobranych próbek wyrobów budowlanych. Zintensyfikowanie kontroli budów pozwolić ma na wcześniejsze zapoznanie się przez nadzór budowlany z przebiegiem budowy i wyeliminować ewentualne nieprawidłowości na odpowiednio wczesnym etapie, tak aby nie stanowiły one w przyszłości przeszkód dla uzyskania pozwolenia na użytkowanie.”

(akta kontroli str. 381-384, 386)

W 2019 r. wzrosła liczba kontroli budów (z 57 w 2018 r. do 218, tj. o 161), wzrosła liczba wydanych decyzji o pozwolenie na użytkowanie (z 84 w 2018 r. do 182, tj. o 98), spadła natomiast liczba pobranych próbek wyrobów budowlanych (z 18 w 2018 r. do 6 w 2019 r., tj. o 12).

(akta kontroli str. 352-354)

W sprawie badań próbek wyrobów budowlanych Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: w związku z tym, że procedura pobierania wyrobów budowlanych do badań wymaga wielu przygotowań, analiz i jest dość czasochłonna (typowanie wyrobu, typowanie miejsca pobrania wyrobu, sposób przekazania do laboratorium – przesyłka pocztowa, kurierska) jak i fakt, że laboratoria wykonują dużą ilość zleceń, co generuje „kolejkę” w przeprowadzaniu badań, ocenie i interpretacji wyników. Również częstym czynnikiem przedłużającym proces badań jest fakt, że laboratoria przekazują najpierw wstępnie przygotowany raport z badań do weryfikacji przez inspektorów. W związku z powyższym wstrzymano pobieranie próbek wyrobów budowlanych, ze względu na zbliżający się koniec roku i inne obowiązki Wydziału Kontroli Wyrobów Budowlanych.

(akta kontroli str. 454, 460)

Zaniechanie w IV kwartale 2019 r. zlecenia wykonywania badań próbek wyrobów budowlanych było niezgodne z założeniami Projektu i planami WINB. W dokumentacji postępowania przetargowego o zawarcie umów ramowych na wykonywanie badań próbek wyrobów budowlanych określono, że kwota zaplanowana na sfinansowanie tych wydatków wynosiła 196,7 tys. zł netto, w tym

na rok 2019: 102,4 tys. zł netto (z tego z środków POIiŚ 2014-2020 – 46 tys. zł). Ponadto Inspektorat zawarł sześć umów ramowych z wykonawcami, w okresie od września do października 2019 r.

(akta kontroli str. 442)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że: w związku z przystąpieniem Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB) i wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego do projektu „Plan Działań Nadzoru Budowlanego na lata 2019-2020” GUNB poinformował, że zgodnie z pismem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z 23.01.2018 r. (...), zamówienia w ramach Projektu nie podlegają łączeniu (sumowaniu przez wszystkie wojewódzkie inspektoraty i GUNB), każda jednostka będzie samodzielnie udzielać zamówień publicznych w ramach Projektu, co oznaczało konieczność przeprowadzenia procedury przetargowej, która wyłoni wykonawców badań próbek wyrobów budowlanych. W związku z tą informacją, pobieranie próbek wyrobów budowlanych z początkiem roku 2019 zostało wstrzymane, a GUNB przystąpił do rozpoznania rynku oraz obliczeń koniecznych do ustalenia wartości zamówienia. Po przekazaniu przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w lipcu 2019 r. ww. dokumentacji, związanej z szacowaniem wartości zamówienia, WINB rozpoczął procedurę przetargową. Procedurę rozpoczęto 5.08.2019 r., a zakończono 21.10.2019 r., po podpisaniu ostatniej umowy ramowej na wykonywanie badań próbek wyrobów budowlanych. W czasie trwania procedury przetargowej próbek nie pobierano. Pomimo, iż w 2019 r. pobrano tylko sześć próbek wyrobów budowlanych (w tym jedną w ramach realizowanego Projektu), skontrolowano większą liczbę wyrobów budowlanych niż zaplanowano, tj. planowano skontrolować 200 wyrobów budowlanych, skontrolowano 216.

(akta kontroli str. 454, 460-461, 478)

Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora realizacja Projektu, w tym wzrost wynagrodzeń pracowników Inspektoratu i wzrost liczby kontroli, (...) pozwoliły wypracować w 2019 r. zasady współpracy oraz poprawić jakość dokumentów, składanych przez inwestorów, załączanych do wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Cykliczne kontrole inspektorów na budowach realizowanych przez GDDKiA i PKP (największych inwestorów pod względem liczby przeprowadzonych przez Inspektorat kontroli), pozwoliły wypracować mechanizmy umożliwiające skrócenie czasu oczekiwania inwestora na przeprowadzenie kontroli obowiązkowej i czasu wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Przeprowadzane kontrole stanowiły swoisty instruktaż dla inwestora, pozwoliły na stałe monitorowanie stanu zaawansowania robót budowlanych, usprawniły comiesięczny proces planowania harmonogramu kontroli, realizowanych przez inspektorów Wydziału Inspekcji i Kontroli oraz jego realizację. Wpłynęło to również pośrednio na terminowość wykonywanych działań na budowach oraz na sprawniejsze składanie przez inwestora wniosków o pozwolenie na użytkowanie wraz z kompletem dokumentów. W związku z czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez inspektorów Wydziału Kontroli Wyrobów Budowlanych WINB w Szczecinie, w ramach POIiŚ 2014-2020, na budowach na terenie województwa zachodniopomorskiego, inspektorzy zaobserwowali: wzrost znajomości przepisów dotyczących wyrobów budowlanych, świadomości kierownictwa budowy, dotyczącej oznakowania wyrobów. Zaobserwowano także poprawę w kompletności i jakości dokumentacji dotyczącej wyrobów budowlanych.

W ocenie Wojewódzkiego Inspektora inne wskaźniki, które wskazywałyby na poprawę efektywności pracy WINB dotyczyły fluktuacji kadr („brak odejść z pracy i brak naborów” w 2019 r.⁷³).

⁷³ W 2018 r. cztery osoby odeszły, przeprowadzono siedem naborów.

W wyniku analizy dokumentacji Projektu, w tym księgowej, stwierdzono m.in., że:

- wydatki ujmowano na kontach księgowych z wyodrębnionym kodem POIiŚ (z czwartą cyfrą klasyfikacji budżetowej paragrafów wydatkowych „8” lub „9”), np. 130-01-710-71015-4028-POIiŚ; w nazwie konta również używano kodu POIiŚ; w nazwie konta wskazywano ponadto 85% (dla „8” – wkład UE) lub 15% (dla „9” – wkład krajowy);
- faktury, delegacje (polecenie wyjazdu) oraz opisy dokumentów księgowych były prawidłowo (w tym kompletnie i rzetelnie) wypełniane, dekretowane i rozliczane; na prawidłowych kontach księgowych, według prawidłowej klasyfikacji budżetowej; zgodnie z prawidłową wartością wkładu UE i wkładu krajowego; były weryfikowane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, akceptowane i zatwierdzane do wypłaty; na dokumentach zamieszczano nr umowy o dofinansowanie;
- wyciągi bankowe podpisane pod dokumenty księgowe potwierdzały dokonanie zapłaty;
- zakup sprzętu komputerowego⁷⁴ poprzedzono zapytaniem ofertowym z 16.10.2019 r. (data publikacji ogłoszenia w bazakonkurencyjnosci.gov.pl 17.10.2019 r.; www.bip.winb.pomorzachodnie.pl; postępowanie na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp; notatka z czynności szacowania wartości zamówienia z 16.10.2019 r.; protokół z przeprowadzonego postępowania z 8.11.2019 r.; umowa na dostawę sprzętu z 19.11.2019 r.; protokół odbioru z 2.12.2019 r.);
- usługa wykonania badania próbki wyrobu budowlanego została rozliczona w Projekcie (na fakturze dwie pozycje: badanie laboratoryjne plus opinia/interpretacja); wykonanie badania poprzedzono zleceniem wykonania badań z 15.01.2019 r.; protokół przyjęcia próbki 17.01.2019 r.; sprawozdanie z badań z 28.01.2019 r. (wynik badania zgodny z deklarowaną właściwością użytkową wyrobu).

Zgodnie z warunkami Umowy o dofinansowanie:

- wszystkie dokumenty Projektu były oznaczone znakiem UE, znakiem barw RP i znakiem Funduszy Europejskich;
- opis Projektu zamieszczony był na stronie internetowej WINB;
- na korytarzu w siedzibie WINB umieszczono dwa plakaty o formacie A3 informujące o realizacji Projektu;
- pracownicy WINB przetwarzający dane osobowe zostali upoważnieni do ich przetwarzania na podstawie pisemnych upoważnień (z dniem 22.08.2019 r.).

W dokumentacji Projektu znajdowały się:

- oświadczenie o kwalifikowalności wynagrodzeń w ramach Projektu (Pomocy Technicznej POIiŚ 2014-2020) złożone 7.08.2019 r. i 15.10.2019 r. przez Wojewódzkiego Inspektora;
- oświadczenie o kwalifikowalności podatku od towarów i usług złożone 10.06.2019 r. przez Wojewódzkiego Inspektora;
- oświadczenie Wojewódzkiego Inspektora z 26.08.2019 r. o wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dotyczących inwestycji realizowanych w ramach środków POIiŚ 2014-2020 oraz CEF z zachowaniem ustawowych terminów (w okresie 1.01. - 30.06.2019 r.); oświadczenie jak wyżej z 16.01.2020 r. za okres 1.07. - 31.12.2019 r.

Dokumentując realizację Projektu przez poszczególnych pracowników w WINB sporządzano „Miesięczne rozliczenie realizowanych zadań”, dla każdego pracownika oddzielnie, z podaniem kodu pracownika. W tabelarycznym zestawieniu

⁷⁴ Komputery stacjonarne pięć szt. wraz z oprogramowaniem operacyjnym i biurowym, z klawiaturą i myszą; notebooki 15 szt. (wraz z torbą i myszą, z oprogramowaniem operacyjnym i biurowym); mobilne urządzenia wielofunkcyjne (drukowanie, kopiowanie, skanowanie) 15 szt. wraz z torbami, dodatkowym kompletem tuszy, kablem USB.

wskazywano rodzaj wykonywanego zadania kwalifikowalnego⁷⁵ oraz nr Projektu w ramach POIiŚ 2014-2020 lub CEF.

(akta kontroli str. 381-384, 387)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie i rozliczenie środków otrzymanych w 2019 r. przez Inspektorat na realizację Projektu. Środki służyły poprawie efektywności prowadzenia nadzoru budowlanego nad inwestycjami w ramach realizowanych w województwie zachodniopomorskim projektów POIiŚ 2014-2020 i CEF. Ustalenia NIK, przedstawione w opisie stanu faktycznego, dotyczące rozbieżności wydatkowania środków w zestawieniu z harmonogramem wydatków kwalifikowalnych, opóźnionego zakupu sprzętu komputerowego, nieprzeprowadzania badań próbek wyrobów budowlanych w IV kwartale 2019 r. – nie wpłynęły na obniżenie pozytywnej oceny badanego obszaru. Wskazują jednak na potrzebę wzmocnienia skuteczności nadzoru nad realizacją zadań wynikających z zawartego Porozumienia.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Prawidłowe przygotowywanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz zlecanie zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.
2. Klasyfikowanie wydatków w prawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej.
3. Dokonywanie zapłaty za usługi w terminach wynikających z zawartych umów.
4. Bieżące dokonywanie zapisów księgowych na kontach 290 i 761.
5. Zaktualizowanie polityki rachunkowości i regulaminu Inspektoratu.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁷⁵ Np. kontrola sprzedawcy bez pobrania próbki wyrobu budowlanego, kontrola na placu budowy, weryfikacja stanu zaawansowania realizacji budowy, sporządzanie protokołu z kontroli, czynności administracyjne w wyniku kontroli, weryfikacja zawiadomienia o zakończeniu budowy, kontrola obowiązkowa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, przygotowanie projektu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, obsługa księgową WINB w zakresie działań związanych z Projektem, obsługa kadrowo-finansowa pracowników zaangażowanych w działania związane z POIiŚ 2014-2020.

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.

Szczecin, dnia 27 marca 2020 r.

Kontroler
Sylwia Krawczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
Podpis