



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.02.2020



00028120

Kazimierz Witold Roszkowski
Podlaski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru
Budowlanego w Białymstoku
ul. Handlowa 6, 15-399 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku ¹ , ul. Handlowa 6, 15-399 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Witold Roszkowski, Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego ² , od 28 lipca 2017 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 Białymstoku
Kontrolerzy	1. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/18/2020 z 21 stycznia 2020 r., 2. Jakub Dąbrowa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/2/2020 z 7 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 WINB (część 85/20 budżetu państwa) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	<p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym na projekt <i>Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019 – 2020 realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 (dalej Projekt POIS)</i> oraz rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 roku 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 oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy stanu zobowiązań,– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.</p>

¹ Dalej WINB.

² Dalej PWINB.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WINB prawidłowo, z wyjątkami wskazanymi niżej, realizował plan finansowy wydatków na 2019 rok, w tym – jako podmiot upoważniony – ponosił wydatki kwalifikowalne w ramach *Projektu POIŚ*. Zbadane wydatki budżetowe w wysokości 152,6 tys. zł (5,7% wydatków ogółem), w tym 30 tys. zł w ramach *Projektu POIŚ*, poniesiono z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Wystąpiły jednak nieprawidłowości polegające na przeniesieniu bez upoważnienia 45,3 tys. zł wydatków w planie finansowym WINB oraz naruszeniu zasad wykonywania budżetu, w tym dokonywania wydatków, określonych w art. 44 i art. 162 ustawy o finansach publicznych poprzez wydatkowanie 29 tys. zł na poczet usług realizowanych w kolejnym roku budżetowym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania sporządzone przez WINB za 2019 rok. Zawarte w nich dane wynikały z zapisów ewidencji księgowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe⁷

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2019 roku WINB zrealizował dochody budżetowe w wysokości 48,9 tys. zł, tj. 25,9% niższe niż w roku poprzednim i o 137,6% wyższe od planowanych. Ich źródłem były wpływy z tytułu: grzywien, mandatów i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych⁸ (24 tys. zł) oraz opłat stanowiących równowartość kosztów transportu próbek do laboratorium i kosztów przeprowadzanych badań laboratoryjnych zakwestionowanych wyrobów budowlanych, które nie spełniały obowiązujących wymogów⁹ (24,9 tys. zł). (akta kontroli str. 5-19)

1.2. Na koniec 2019 roku w WINB nie występowały należności pozostałe do zapłaty. W okresie objętym kontrolą nie umarzano należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 ustawy o finansach publicznych. Nie zachodziła też potrzeba podejmowania działań mających na celu zmianę terminu zapłaty należności o charakterze cywilnoprawnym ani zawierania ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Nie doszło do przedawnienia takich należności.

W 2019 roku PWINB wydał cztery decyzje o nałożeniu kary pieniężnej i sześć postanowień zobowiązujących do uiszczenia opłaty stanowiącej równowartość kosztów transportu próbki do laboratorium oraz kosztów przeprowadzonych badań. Dziewięć (z 10) wynikających z nich należności zostało uregulowanych w wymaganych terminach, a jedna¹⁰ z pięciodniowym opóźnieniem (po telefonicznej interwencji Głównej Księgowej do zobowiązanego). (akta kontroli str. 5-19)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o finansach publicznych*.

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

⁷ Zgodnie z przyjętymi założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 roku, kontrola dochodów w WINB została ograniczona do analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z danymi roku ubiegłego oraz kontroli stanu należności.

⁸ Nakładanych na podstawie art. 36j ust. 1 w związku z art. 36b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2019 r., poz. 266 ze zm.).

⁹ Nakładanych na podstawie art. 26 ust. 3 i ust. 4 ustawy o wyrobach budowlanych.

¹⁰ Wynikająca z postanowienia PWINB o nr WWB.7782.25.2019.RT z dnia 2 lipca 2019 r.

2. Wydatki

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Ustalony na podstawie ustawy budżetowej na 2019 rok¹¹ plan wydatków WINB w wysokości 2.887,0 tys. zł w trakcie roku uległ zmniejszeniu do 2.683,1 tys. zł (o 7,1%), w rezultacie dwóch decyzji Wojewody Podlaskiego zmniejszających środki (o 269,7 tys. zł) oraz jednej decyzji Ministra Finansów zwiększającej limit wydatków o 65,8 tys. zł z rezerwy celowej (poz. 65) na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi od 1 sierpnia do 31 grudnia 2019 r. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 98,8% środków z tej rezerwy, a pozostałe zostały zablokowane.

Na wnioski PWINB, decyzjami Wojewody Podlaskiego z 14 grudnia 2019 r. zablokowane zostały wydatki WINB w wysokości 186,7 tys. zł (w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych), w tym:

- 185,8 tys. zł z uwagi na nadmiar środków w *Projekcie POIŚ, wynikający z mniejszej liczby realizowanych inwestycji w stosunku do wykazu udostępnionego i zatwierdzonego przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej CUPT), mającej wpływ na liczbę kontroli przeprowadzonych na budowach oraz próbek materiałów budowlanych pobieranych i przekazywanych do badań laboratoryjnych* (szerzej tę kwestię opisano w pkt. 2.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- 0,8 tys. zł wydatków budżetowych pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 65), gdyż pochodne od wynagrodzeń zrealizowano w niższej wysokości z powodu wystąpienia zasiłków chorobowych i opiekuńczych z ubezpieczenia chorobowego w grupie członków korpusu służby cywilnej.

Okoliczności mające wpływ na termin złożenia wniosku o blokadę wydatków w ramach *Projektu POIŚ* (13 grudnia 2019 r.) szerzej opisano w pkt. 2.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 470-521)

2.1.2. Wydatki WINB w 2019 roku wyniosły 2.681,8 tys. zł (100% planu po zmianach). Składały się na nie wydatki bieżące (2.674 tys. zł) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (7,8 tys. zł)¹². W porównaniu do 2018 roku wydatki WINB były wyższe o 437,9 tys. zł¹³ (o 19,5%). Na ich wzrost wpływ miały m.in. wydatki związane z *Projektem POIŚ* (265 tys. zł¹⁴), o których szerzej napisano w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

WINB nie realizował wydatków majątkowych, wydatków z budżetu środków europejskich ani wydatków, które nie wygasły z upływem 2018 roku. (akta kontroli str. 403-404, 409-412)

Główną pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi¹⁵, na które przeznaczono łącznie 2.230,1 tys. zł (83,2% ogółu wydatków). Odnotowano ich wzrost o 378,5 tys. zł (20,4%) w stosunku do roku poprzedniego, do którego przyczyniło się:

- uzyskanie dodatkowych środków na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych z pochodnymi od 1 sierpnia do 31 grudnia 2019 r., w kwocie 65,8 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 65),
- poniesienie wydatków w kwocie 234,7 tys. zł na wynagrodzenia w ramach *Projektu POIŚ* (realizowanego od 2019 roku),
- zwiększenie zatrudnienia z 20,8 etatu na koniec 2018 roku do 21,18 etatu na koniec 2019 roku w grupie członków korpusu służby cywilnej.
(dowód: akta kontroli str. 403-405, 409-412, 415, 422, 470, 479)

Przeciętne zatrudnienie WINB w 2019 roku wynosiło 21,7 etatu¹⁶, w tym: jeden etat w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 20,7 etatu członków korpusu służby cywilnej. W odniesieniu do 2018 roku nastąpił wzrost o 1,31 etatu w grupie członków korpusu służby cywilnej.

¹¹ Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

¹² Co stanowiło 100% planu takich wydatków w 2019 roku, a zarazem 56,5% kwoty takich wydatków z poprzedniego roku.

¹³ W tym o 380,4 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które wzrosły o 20,2%.

¹⁴ W tym 234,7 tys. zł na wynagrodzenia (z nagrodami).

¹⁵ §§: 4010, 4020, 4040, 4110, 4120 (z uwzględnieniem 234,7 tys. zł wynagrodzeń w ramach *Projektu POIŚ* w §§: 4028, 4029, 4118, 4119, 4128 i 4129).

¹⁶ Według sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2019 roku.

Wynagrodzenia w WINB w 2019 r. według sprawozdania Rb-70¹⁷ wyniosły 1.887,9 tys. zł (100% planu) i były wyższe o 19,9% niż rok wcześniej (1.575 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w WINB w 2019 roku wynosiło 7.250 zł, tj. o 12,6% więcej niż w 2018 roku, przy czym w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, wzrost wynagrodzeń wyniósł 8,2% (z 11.071 zł do 11.982 zł) a w grupie członków korpusu służby cywilnej 13,3% (z 6.198 zł do 7.021 zł).

(dowód: akta kontroli str. 405, 415, 422)

Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w 2019 roku wydatkowano 17 tys. zł, tj. o 7 tys. zł (o 29,2%) mniej niż w roku poprzednim. Nie zawierano umów z agencją pracy tymczasowej ani umów zleceń trwających co najmniej sześć miesięcy lub powtarzanych nieprzerwanie przez taki okres.

(dowód: akta kontroli str. 403-405, 409-410, 618-627)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe były związane z zawarciem (2 grudnia 2019 r.) przez PWINB umów zlecenia na czas określony (20-dniowych) z pięcioma pracownikami WINB. Umowy obejmowały realizację statutowych zadań tego Urzędu, a ich przedmiot stanowiły prace związane z wnioskami o pozwolenie na użytkowanie nowych odcinków dróg wojewódzkich nr 682 i nr 677¹⁸. W umowach postanowiono, że zakres prac objętych umową zlecenia będzie wykonany poza czasem pracy WINB. Zadania objęte tymi umowami mieściły się w zakresie przedmiotowym zadań przypisanych zleceniobiorcom do realizacji jako pracownikom WINB. PWINB wyjaśnił, że zawarcie umów wynikało, ze skumulowania zadań w ostatnich miesiącach 2019 roku. Do końca grudnia 2019 roku wpłynęło 58 wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie zrealizowanych obiektów. Przeprowadzono łącznie w tym okresie 61 kontroli obowiązkowych [...]. Przeprowadzenie pełnej procedury kontroli zgodnie z przepisami prawa wymaga dużego nakładu pracy od pracowników i przy wyżej wymienionej ilości wniosków nie było możliwości terminowego przeprowadzenia kontroli i wydania stosownych pozwoleń. W celu terminowego zrealizowania zadań odnośnie pozwoleń na użytkowanie, pracownicy Wydziału Inspekcji i Kontroli podjęli się w ramach umowy zlecenia do wykonania terminowego tych zadań, realizując czynności poza ustawowymi godzinami pracy. Potwierdziły wykonania umów stanowiły sporządzone protokoły kontroli obowiązkowych w systemie RKO-2 i wydane pozwolenia na użytkowanie, które kończyły proces inwestycyjny i umożliwiły przystąpienie do użytkowania zrealizowanych obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 569-570, 618-648, 803-807, 824-846)

2.1.3. Badanie realizacji pozapłacowych bieżących wydatków budżetowych w kwocie 181,6 tys. zł¹⁹ (stanowiących 6,8% ogółu wydatków z 2019 roku) – wykazało, że:

- [1] Środki finansowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, w granicach określonych w planie finansowym i na cele związane z funkcjonowaniem jednostki, z wyjątkiem wydatkowanych w grudniu 2019 roku 29 tys. zł wypłaconych na poczet realizacji usług pocztowych w 2020 roku (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Środki przeznaczone głównie na: zakup sprzętu i programów informatycznych (cztery komputery stacjonarne z monitorami, drukarka, programy MS-Office 2019 – cztery sztuki, MS WINDOWS 10 – 19 sztuk, Axence nVision 11 na 30 stacji roboczych), badania laboratoryjne wyrobów budowlanych, zakup usług pocztowych, czynsz za wynajem pomieszczeń i boksu garażowego.
- [2] Dokumenty stanowiące podstawę dokonania wydatków zostały zweryfikowane przez uprawnione osoby pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone przez upoważnionych pracowników merytorycznych i Głównego Księgowego, a wynikające z nich kwoty terminowo opłacone. (akta kontroli str. 557-648)

¹⁷ Z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

¹⁸ Były to prace polegające na: [a] analizie zatwierdzonego projektu budowlanego w zakresie obiektów objętych wnioskami o pozwolenie na użytkowanie i terenów przyległych, [b] sprawdzeniu kompletności i prawidłowości wniosków złożonych przez pełnomocnika inwestora przed złożeniem wniosku do WINB, [c] przygotowaniu projektów decyzji administracyjnych na poszczególne obiekty budowlane, [d] przygotowaniu dokumentów zgodnie z art. 57 ust. 8 ustawy Prawo budowlane.

¹⁹ W tym 170,5 tys. zł (stanowiących 6,4% ogółu wydatków z 2019 roku) wylosowanych metodą monetarną (MJS), na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów księgowych na koncie 130, odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym o wartości co najmniej 500 zł. Wynikały one z 37 wylosowanych spośród 118 takich zapisów księgowych.

W 2019 roku w WINB nie planowano i nie udzielano zamówień podlegających przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰.

Wszystkich sześciu zamówień o wartości szacunkowej powyżej 5 tys. zł netto a poniżej równowartości 30 tys. euro (na łączną kwotę 89,7 tys. zł) – w objętej badaniem próbie wydatków – udzielono z zachowaniem unormowań wewnętrznych WINB, przy czym w dwóch przypadkach nie dopełniono wymogu przechowywania dokumentacji postępowań łącznie z dokumentacją finansowo-księgową. Ponadto w zamówieniach tych, a także w dwóch kolejnych nie zachowano pisemnej formy umowy, wymaganej zgodnie z wewnętrznymi procedurami WINB²¹. Dotyczyło to zakupów: programu MS WINDOWS 10 - 19 szt. (za 12,1 tys. zł), materiałów biurowych – tonery, cardrige (za 10,4 tys. zł), przedłużenia na okres roczny dostępu do LEX Omega z modulem Komentarze Prawo Publiczne na 3 stanowiska (za 9,0 tys. zł), czterech komputerów stacjonarnych DELL VOSTRO 3470SFF i monitorów LCD 21,5" (za 16,7 tys. zł). PWINB wyjaśnił, że spowodowane to było takimi okolicznościami jak: *jednorazowa transakcja handlowa, zainteresowanie dostawców jedynie złożeniem zamówienia, a przy zakupie komputerów z monitorami w ramach Projektu POIS – procedurami wynikającymi z wytycznych, stosownie do których, umowa w formie pisemnej była wymagana przy procedurze „Zasady konkurencyjności” (przy kwotach netto powyżej 50 tys. zł).* PWINB stwierdził, że w najbliższym możliwym terminie jednostka dokona ujednolicenia zapisów w kwestii umów w dokumentach i procedurach wewnętrznych. Uchybienie to nie miało wpływu na prawidłowość wyboru dostawców. (akta kontroli str. 569-578, 723-730, 803-808)

2.1.4. Na koniec 2019 roku zobowiązania WINB wynosiły 133,6 tys. zł, z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2019 rok wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń. Nie wystąpiły (podobnie jak w roku poprzednim) zobowiązania wymagalne ani wydatki lub zobowiązania z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli str. 403-404, 409-410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PWINB, zarządzeniem nr 8/2019 z 20 grudnia 2019 r. – z przekroczeniem zakresu posiadanego upoważnienia oraz naruszeniem art. 171 ust 7 ustawy o finansach publicznych – dokonał zmian w planie finansowym wydatków na 2019 rok, polegających m.in. na: zmniejszeniu wydatków o 17 tys. zł w § 4170 (wynagrodzenia bezosobowe) i o 7 tys. zł w § 4120 (składka na Fundusz Pracy), z jednoczesnym zwiększeniem wydatków o 21,3 tys. zł w § 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne). Wojewoda Podlaski upoważnił kierowników jednostek podległych do dokonywania przeniesień planowanych wydatków budżetowych między paragrafami w obrębie jednego rozdziału²², z zastrzeżeniem jednak, że nie mogą one zwiększać lub zmniejszać wydatków na wynagrodzenia bezosobowe oraz zwiększać lub zmniejszać planowanych wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy. PWINB wyjaśnił, że zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe wynikało z *przeoczenia zapisu zarządzenia Wojewody Podlaskiego. Wpływ na to miało skumulowanie prac finansowo księgowych (z uwagi na nieliczne dni robocze między 20 a 31 grudnia), problemy przy sporządzaniu, podpisywaniu i wysyłce do realizacji poleceń przelewu w systemie NBP w dniu 20 grudnia 2019 r., a także sporadyczność dokonywania zmian w § 4170. Dokonane zmiany miały na celu urealnienie planu finansowego i racjonalne wykorzystanie środków finansowych pozostających w dyspozycji jednostki (zapewniono środki na pokrycie zobowiązań z tytułu składek ZUS za grudzień 2019 roku). Środki publiczne nie zostały uszczuplone, zmiany nie dotyczyły zwiększenia wynagrodzeń.* Natomiast odnośnie zmniejszenia wydatków na Fundusz Pracy (§ 4120) i zwiększenia wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110), PWINB wyjaśnił, iż składki te w planie

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej *Prawo zamówień publicznych*.

²¹ Procedury dokonywania wydatków publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych tj. 30 tys. euro, stanowiącej załącznik do zarządzenia PWINB Nr 18/2008 z 28 listopada 2008 r. w sprawie wdrożenia procedury postępowania w sprawie dokonywania wydatków publicznych.

²² Upoważnienie udzielone zarządzeniem Wojewody Podlaskiego nr 9/2010 z 12 lutego 2010 r., zmienione zarządzeniami Wojewody Podlaskiego: nr 25/2011 z 24 lutego 2011 r. i nr 188/2012 z 21 grudnia 2012 r. Upoważnienie wydane na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

finansowym jednostki nie stanowią kategorii wynagrodzenia, a kategorię wydatki (co potwierdza sposób przyporządkowania paragrafów klasyfikacji budżetowej do kategorii Wynagrodzenia w systemie TREZOR). Wydatki z wyżej wymienionych paragrafów określone są jako narzuty na wynagrodzenia lub pochodne od wynagrodzeń. Nie jest nam znane stanowisko o zaliczaniu tych wydatków do wynagrodzeń. PWINB podniósł, że informację o dokonaniu zmian przekazano pismem z 20 grudnia 2019 r. do dysponenta II stopnia, a decyzja wprowadzona i przekazana w systemie TREZOR (23 grudnia 2019 r.) została uwzględniona przez dysponenta wyższego stopnia. Stosownie do postanowień § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²³, kierownicy podległych państwowych jednostek budżetowych mogą dokonywać zmian w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych, w obrębie jednego rozdziału, na podstawie i w granicach upoważnień udzielonych im przez dysponentów części budżetowych. W ocenie NIK, wydatki z tytułu składek są immamentnie związane ze sferą stosunku pracy i z kwestią szeroko rozumianego uposażenia i wynagrodzenia. Wydatki na wynagrodzenia ze stosunku pracy, w rozumieniu art. 171 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, obejmują wszystkie składki naliczane od tych wynagrodzeń. Legalna wypłata wynagrodzenia nie jest możliwa bez odprowadzenia prawidłowo obliczonych składek z takim wynagrodzeniem ściśle związanych, podobnie jak nie jest możliwe wypłacenie samych składek bez wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 395-401, 520, 805-814, 849-852)

2. WINB 24 grudnia 2019 r. dokonał przedpłaty 29 tys. zł na poczet opłat za przesyłki pocztowe z zastosowaniem maszyny do frankowania. Kwota ta odpowiadała wynagrodzeniu za realizację na rzecz WINB takiej usługi przez niemal 10 miesięcy, bowiem średnia miesięczna wartość takich usług zrealizowanych w 2019 roku wyniosła 2.986 zł (najmniej zapłacono w lutym – 1.987 zł, a najwięcej w październiku – 4.214 zł). Dokonanie przedpłaty w takiej wysokości nie miało podstaw w umowie zawartej z Poczta Polska Nr 85/NU/05 z 1 czerwca 2005 r. W § 10 stanowiła ona, że to Poczta Polska – w porozumieniu z WINB – ustala kwoty kredytu do frankowania na każdy miesiąc (do 25-tego dnia miesiąca poprzedzającego), a WINB – do wpłaty odpowiedniej kwoty na poczet opłat pocztowych za przesyłki opłacone przy użyciu maszyny do frankowania (warunkiem nastawienia licznika tej maszyny jest dokonanie wpłaty na rachunek bankowy). Strony ustaliły, że okresem rozliczeniowym jest miesiąc kalendarzowy. Tymczasem wydatku dokonano na podstawie zapotrzebowania z 24 grudnia 2019 r., sporządzonego jednostronnie przez WINB (Główną Księgową) i zaakceptowanego przez PWINB. PWINB wyjaśnił, że *rzeczywista wysokość wydatków w przedmiotowym zakresie jest trudna do oszacowania, bowiem zakres ustawowej działalności WINB jest determinowany wieloma czynnikami (wielkością ruchu budowlanego, aktywnością uczestników procesu budowlanego, ilością spraw prowadzonych w postępowaniach administracyjnych, liczbą stron biorących udział w tych postępowaniach). Ma to bezpośredni wpływ na ilość wysyłanej tradycyjną pocztą korespondencji. Wydatek poniesiony w ubiegłym roku – mieszczący się w planie finansowym jednostki – naszym zdaniem jest uzasadniony. W efekcie takiej decyzji, w przypadku nawet niewydatkowania pełnej kwoty na usługi pocztowe, w budżecie 2020 roku wygospodarujemy oszczędności. W dalszej części wyjaśnienia PWINB podniósł, że dzięki takim oszczędnościom stwarza się – dysponentowi II stopnia – możliwość przesunięcia środków z WINB do jednostek nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, będących w trudnej sytuacji finansowej.*

²³ Dz.U. z 2019 r., poz. 1718.

W ocenie NIK oraz orzecznictwa z tego zakresu²⁴, przepisy ustawy o finansach publicznych nie uprawniają jednostek budżetowych do wydatkowania, w formie przedpłat, środków ujętych w planie finansowym danego roku na zapłatę za realizację usług w kolejnym roku budżetowym, takich przedpłat nie wprowadzała też umowa z Poczta Polska. Zgodnie z art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz 162 pkt 2 i 3 powołanej ustawy, wydatki powinny być dokonywane zgodnie z dotyczącymi ich przepisami, w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Sam upływ roku budżetowego nie uprawnia do wydatkowania niewykorzystanych jeszcze środków na opłacenie zobowiązań, płatnych w roku przyszłym.

(akta kontroli str. 571-572, 579-589, 803-807)

2.2. Wykorzystanie środków na realizację Projektu POIŚ

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Umowa o dofinansowanie Projektu POIŚ (dalej *umowa o dofinansowanie*) została zawarta 19 lipca 2019 r.²⁵ pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju, a Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (dalej *GINB*). Jej celem było wsparcie – ze środków pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (dalej *GUNB*) oraz 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, w zakresie kontroli inwestycji oraz wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji realizowanych w ramach projektów POIŚ i instrumentu finansowego *Łącząc Europę* (dalej *CEF*)²⁶. (akta kontroli str. 20-58)

PWINB, na podstawie porozumienia z 12 sierpnia 2019 r.²⁷ (dalej *Porozumienie*), został upoważniony przez GINB do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Projektu POIŚ. Dofinansowanie WINB na lata 2019 – 2020 określono na 720,1 tys. zł, w tym 612,1 tys. zł (85%) z budżetu środków europejskich. W *Planie rzeczowo-finansowym Projektu*, przewidziano realizację przez WINB następujących kategorii wydatków (zakresów interwencji): zatrudnienie (632 tys. zł), koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne (50,9 tys. zł), kontrola (1,2 tys. zł), inne²⁸ (36 tys. zł). (akta kontroli str. 59-94)

Projekt w 2019 r. finansowany był wyłącznie ze środków budżetu państwa (część 85/20, dział 710, rozdział 71015). Zgodnie z ustawą budżetową na 2019 rok, w planie finansowym WINB na realizację ujęto 451 tys. zł, tj. o 24,2% więcej niż wynika z *Planu rzeczowo-finansowego Projektu* (363,1 tys. zł²⁹). PWINB wyjaśnił, że: różnica (...) wynika ze zmniejszenia kwoty wydatków na badanie próbek wyrobów budowlanych dokonanego przez WINB jeszcze przed złożeniem ostatecznej wersji wniosku o dofinansowanie przez GUNB do Instytucji Zarządzającej. W miarę upływu czasu jaki mijal podczas procedowania wniosku o dofinansowanie, plany rzeczowo-finansowe Projektu były zmieniane przez WINB w taki sposób, aby urealnić ich wydatkowanie. Projekt teoretycznie rozpoczął się 1 stycznia 2019 r., ale jeszcze w maju 2019 roku dokonywane były zmiany i przesunięcia kosztów między kategoriami zgodnie z wytycznymi GUNB. Na koniec 2019 roku plan wydatków budżetowych na Projekt POIŚ uległ zmniejszeniu do 265,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 86-94, 369-372)

²⁴ Np. stanowisko wyrażone przez Główną Komisję Orzekającą (orzeczenie BDF1/4900/92/92/12/2423 z 29 października 2012 r.), która m.in. podtrzymała już wcześniej wyrażony – przez Sąd (wyrok sygn. akt V SA/Wa739/10 z 4 sierpnia 2010 r.) pogląd, że wydatek ze środków publicznych dokonany musi być na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, zaś sam plan finansowy nie stanowi przy tym wystarczającej podstawy do uzasadnienia wydatków, jeśli nie ma wystarczającej podstawy materialno-prawnej. Komisja podniosła też, że uzasadnieniem do zaliczkowania [...] nie może być potrzeba wydatkowania środków budżetowych w związku z kończącym się rokiem budżetowym [...].

²⁵ Umowa o dofinansowanie nr UDA-POIS.10.01.00-00-0700/19-00 Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019 – 2020 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X Pomoc techniczna Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

²⁶ Connecting Europe Facility.

²⁷ Porozumienie nr 10/2019 w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowanych dotyczących Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019 – 2020 w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X Pomoc techniczna POIŚ.

²⁸ M.in. koszty badania próbek wyrobów budowlanych.

²⁹ 307 tys. zł – zatrudnienie, 37,7 tys. zł – koszty organizacyjne, 0,4 tys. zł – kontrola, 18 tys. zł – inne.

2.2.2. W 2019 roku WINB realizował wszystkie zaplanowane rodzaje zadań związane z *Projektem POiŚ*, jednak w mniejszym zakresie od pierwotnie założonego. Na 31 grudnia 2019 r. na jego realizację WINB wydatkowano 265 tys. zł, co stanowiło 73% środków przewidzianych na ten cel w *Planie rzeczowo-finansowym Projektu* na 2019 rok i 99,9% wydatków w planie finansowym WINB (po zmianach). (akta kontroli str. 44-85)

W 2019 roku zostały osiągnięte następujące wartości wskaźników produktu, określonych w *Projekcie*³⁰:

- liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej – 26,99 sztuk, co stanowiło 24,8% wartości docelowej, tj. do osiągnięcia na koniec 2020 roku (108,82 etatomiesiąca),
- zakup urządzeń i elementów wyposażenia stanowiska pracy – siedem sztuk, co stanowiło 77,8% wartości docelowej (dziewięć urządzeń). (akta kontroli str. 95-103)

WINB otrzymywał środki od Wojewody w terminach i kwotach umożliwiających realizację *Projektu*. W 2019 roku z zaplanowanych na ten rok w *Planie rzeczowo-finansowym Projektu* środków wykorzystano: na zatrudnienie - 234,7 tys. zł (76,46% środków ujętych przez WINB w na 2019 rok), na koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne - 29 tys. zł (76,92%), na kontrole - 0,3 tys. zł (78,75%) oraz na inne – 1 tys. zł (5,47%). PWINB wyjaśnił, m.in. że: *Porozumienie w sprawie upoważnienia PWINB do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących Projektu zostało podpisane dopiero w sierpniu 2019 roku. Problemy z publikacją ogłoszenia o zamówieniu (na badanie próbek wyrobów budowlanych przez akredytowane laboratoria) w Bazie Konkurencyjności – zgodnie z procedurami realizacji wydatków, spowodowały dalsze przesunięcie w czasie wyłonienia wykonawcy. Podpisanie umowy z wykonawcą nastąpiło w październiku 2019 roku. Z tych powodów koszty na wynagrodzenia pracowników Wydziału Wyrobów Budowlanych zaangażowanych w realizację kontroli wyrobów budowlanych na inwestycjach dofinansowanych z POiŚ i CEF ponoszone były tylko w IV kwartale. Z tego powodu również nie zrealizowano w pełnej wysokości wydatków w kategorii Kontrole (...) i Inne (...). Istotnym powodem niskiego wydatkowania środków w kategorii kosztów badania próbek wyrobów budowlanych była również mała ilość inwestycji realizowanych z dofinansowaniem z POiŚ i CEF na terenie województwa podlaskiego, na których można było pobrać próbki wyrobów budowlanych do kontroli. Wydatki w kategorii Koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne zostały zrealizowane w 76,2%, co jest wynikiem oszczędności uzyskanych, podczas zakupów komputerów, programów komputerowych, drukarki, aparatu fotograficznego i dalmierza w procedurze rozeznania rynku.*

WINB pismem z 8 listopada 2019 r. – w odpowiedzi na pismo z Wydziału Finansów i Budżetu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z 4 listopada 2019 r. – informował ten Urząd o przewidywanym wystąpieniu oszczędności w paragrafach wydatków budżetowych dotyczących realizowanego *Projektu POiŚ*. Na wniosek PWINB z 13 grudnia 2019 r., Wojewoda decyzją z 14 grudnia 2019 r. zablokował wydatki budżetowe WINB dotyczące POiŚ w wysokości 185,8 tys. zł. PWINB wyjaśnił, że jeszcze na początku listopada nie można było przewidzieć kwoty poniesionych wydatków w bieżącym i następnym miesiącu roku budżetowego (np. kwota kwalifikowanych wynagrodzeń i pochodnych, krajowe podróże służbowe) – po analizie wykonania za 11 miesięcy i przewidywanym za grudzień, został złożony wniosek o wydanie decyzji blokującej. PWINB dodał, że: w październiku 2019 roku Główna Księgowa WINB kontaktowała się telefonicznie z Głównym Księgowym GUNB w kwestii możliwości zagospodarowania środków, które nie zostaną przez WINB wykorzystane w ramach PT POiŚ 2014 – 2020, przez innych uczestników projektu [...]. Z uzyskanej odpowiedzi wynikało, że wymaga to decyzji właściwych ministrów w ramach przeniesień między częściami i jest to nierealne do końca roku budżetowego. Właściwym będzie po prostu zwrot niewykorzystanych środków. W piśmie 8 listopada 2019 r. sygnalizowaliśmy o wystąpieniu oszczędności w paragrafach wydatków budżetowych z ostatnią cyfrą „8” i „9”. (akta kontroli str. 86-107, 183-213, 369-372, 383-393)

³⁰ W *Projekcie* nie określono wskaźników rezultatu.

W ramach realizacji *Projektu*, w 2019 roku WINB przeprowadził 58 kontroli budów, wydał 36 pozwoleń na użytkowanie i pobrał jedną próbkę wyrobów budowlanych. W latach 2018 – 2019 liczba wszystkich przeprowadzonych przez WINB kontroli budów wzrosła ze 198 do 251 (o 26,8%), a wydanych pozwoleń na użytkowanie ze 106 do 169 (o 59,4%). Łączna liczba pobranych próbek wyrobów budowlanych zmalała z 18 do 17. WINB zrealizował kontrole dwóch z trzech inwestycji budowlanych wskazanych przez GUNB³¹ w ramach systemu premiowania efektywności (SPE)³². (akta kontroli str. 108-109)

WINB, zgodnie z zapisami Porozumienia i Opisem *procedur w zakresie realizacji projektu Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego i wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego* sporządzał i przekazywał GUNB dokumenty dotyczące realizacji *Projektu*. Wykorzystywana do wymiany informacji związanych z wykonywaniem zadań POIŚ – Platforma GUNB – nie posiadała technicznych możliwości odczytania daty zamieszczania na niej poszczególnych plików, co uniemożliwiło weryfikację terminowości przekazywania wymaganych dokumentów. (akta kontroli str. 110-213, 308, 320-368)

Jeden z takich dokumentów, tj. wkład do wniosku o płatność za III kwartał został zakwestionowany przez GUNB. WINB przedstawił w nim bowiem – zrealizowany w ramach *Projektu*, we wrześniu 2019 roku – zakup dalmierza i aparatu fotograficznego (za łącznie 6,4 tys. zł) jako wydatek, który można bezpośrednio powiązać z danym pracownikiem, co było niezgodne z rozdziałem IV pkt 1. *Metodologii rozliczania wydatków* (obowiązującej w dacie dokonywania tych zakupów). Pismem z 18 grudnia 2019 r. PWINB zwrócił się do GUNB z prośbą o wprowadzenie zmiany do *Metodologii rozliczania wydatków*, mającej na celu umożliwienie zakwalifikowania tych urządzeń jako wyposażenia stanowiska pracy zaangażowanego w realizację POIŚ. Do zakończenia kontroli NIK, WINB nie otrzymał jednak odpowiedzi w przedmiotowej sprawie. PWINB wyjaśnił, że *nabycie aparatu fotograficznego i dalmierza zaplanowano w celu wyposażenia stanowiska pracy pracownika zaangażowanego w realizację projektu (było to dopuszczone przez GUNB na etapie planowania wydatków w projekcie [...]). Podczas planowania wydatków w ramach projektu, wojewódzkie inspektoraty miały dowolność w wyborze sposobu zaplanowania wydatku na zakup aparatu fotograficznego i dalmierza, tj. jako wyposażenie stanowiska pracy pracownika realizującego zadania projektowe lub jako wyposażenie na potrzeby jednostki, którego nie można bezpośrednio powiązać z pracownikiem. W ten pierwszy sposób wydatek zaplanował WINB.* (akta kontroli str. 150-182, 255-266, 373-379)

Badanie dokumentacji dotyczącej wykorzystania środków na realizację *Projektu* na wynagrodzenia w wysokości 179 tys. zł (100% środków kwalifikowalnych na wynagrodzenia w ramach *Projektu POIŚ*, bez nagród) wykazało, że wydatki te ponoszono zgodnie z *Metodologią rozliczania wydatków w ramach PT POIŚ 2014 – 2020 na lata 2019 – 2020*³³ (dalej *Metodologia rozliczania wydatków*). Podstawą do określania kwoty kwalifikowalnej wydatków poniesionych przez WINB na wynagrodzenia był procent wynagrodzenia odpowiedni do zadeklarowanego (w oświadczeniu o poziomie kwalifikowalności stanowiska pracy) zaangażowania pracownika w realizację *Projektu* w danym miesiącu.

Na nagrody w ramach *Projektu POIŚ* wydatkowano 55,8 tys. zł, z tego w grudniu 2019 roku PWINB przyznał pracownikom realizującym *Projekt* jednorazowe nagrody pieniężne za 2019 rok w łącznej kwocie 52,2 tys. zł (wraz z pochodnymi), co stanowiło 22,2% kosztów zrealizowanych w kategorii zatrudnienie. Wniosek w sprawie nagród (z 17 grudnia 2019 r.), nie zawierał wymaganej – zapisami pkt. 12.1. *Opisu procedur* – adnotacji koordynatora ds. rozliczania projektów PT POIŚ, dotyczącej: [1] poziomu zaangażowania nagradzanego pracownika w realizację zadań POIŚ, wynikającego z oświadczenia o kwalifikowalności, stanowiącego załącznik do opisu stanowiska pracy obowiązującego w czasie realizacji

³¹ Nie przeprowadzono kontroli Inwestycji *Przebudowa drogi ekspresowej S-8 Wyszków – Białystok, odc. Wiśniewo – Jeżewo*, (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej znak: WI-I.7820.3.7.2014.LM) ze względu na zakończenie robót budowlanych na tym odcinku inwestycji w 2018 roku.

³² System premiowania efektywności – system pozwalający na powiązanie dostępności części środków w ramach pomocy technicznej POIŚ z wykonaniem kontroli projektów POIŚ i Instrumentu Łącząc Europę oraz terminowością wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla projektów POIŚ i Instrumentu Łącząc Europę.

³³ Załącznik nr 2 do wniosku o dofinansowanie.

nagradzanych zadań; [2] potwierdzenia kwalifikowalności nagradzanych zadań wymienionych we wniosku (czy stanowią one zadania POIŚ). PWINB wyjaśnił, że zostanie on uzupełniony „po ustaleniu z Beneficjentem i Instytucją Zarządzającą prawidłowości przyjętej interpretacji Metodologii rozliczenia wydatków w ramach PT POIŚ 2014-2020 na lata 2019-2020 w zakresie nagród za realizację zadań POIŚ. Brak adnotacji koordynatora na wniosku nie warunkuje wypłaty ani kwalifikowalności wydatków ponoszonych na nagrody w Projekcie. Stanowi jedynie wymóg proceduralny, który zostanie uzupełniony w uzgodnieniu z Instytucją Zarządzającą. Metodologia rozliczania wydatków w ramach PT POIŚ 2014-2020 na lata 2019-2020 nie uzależnia kwalifikowalności wydatków na nagrody od złożenia ww. adnotacji.

(akta kontroli str.117-146, 183-213, 315-319, 380-382, 847-848)

Badanie dokumentacji dotyczącej wykorzystania środków w wysokości 30 tys. zł w pozostałych kategoriach wydatków wykazało, że ponoszono je:

- zgodnie z przeznaczeniem, w granicach określonych w planie rzeczowo-finansowym i na cele związane z Projektem,
- na podstawie dowodów księgowych zweryfikowanych pod względem formalnym i rachunkowym oraz merytorycznym, zatwierdzonych przez upoważnione osoby, prawidłowo opisanych i ujętych w wyodrębnionej dla Projektu ewidencji księgowej,
- zgodnie z zasadą rozpoznania rynku³⁴ i zasadą konkurencyjności³⁵, określonymi w Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 – 2020.

(akta kontroli str. 214-303)

W WINB zidentyfikowano problem w realizacji Projektu POIŚ, który dotyczył niemożności publikacji ogłoszeń na badanie próbek wyrobów budowlanych w bazie konkurencyjności³⁶. PWINB wyjaśnił, że: *nie było technicznych możliwości założenia osobnego konta dla WINB na portalu. Problem został zgłoszony do GUNB, początkowo telefonicznie, a następnie pisemnie 5 września 2019 r. Wytoczne co do postępowania w zaistniałej sytuacji zostały przekazane przez GUNB pismem z 24 września 2019 r. Po otrzymaniu wytocznych z GUNB, WINB 27 września 2019 r. zamieścił pierwsze ogłoszenie na badanie próbek wyrobów budowlanych w bazie konkurencyjności.*

W WINB nie przeprowadzano kontroli prawidłowości realizacji Projektu. Do zakończenia kontroli NIK w WINB nie dysponowano informacją o zatwierdzeniu wniosków o płatność składanych przez GUNB.

(akta kontroli str. 309-314, 369-372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zbadane 5,7% wydatków ogółem WINB wydatkował z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Prawidłowo realizowane były założenia merytoryczne Projektu POIŚ, w szczególności poprzez kontrole inwestycji budowlanych wskazanych przez GUNB. Z uwagi na późny termin podpisania Porozumienia, problemy techniczne z zamieszczeniem ogłoszenia na badanie próbek wyrobów budowlanych, a także małą liczbę inwestycji realizowanych w ramach POIŚ i CEF – wykorzystano tylko 73% środków zaplanowanych na 2019 rok.

W realizacji wydatków stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na: przeniesieniu kwot wydatków w planie finansowym WINB z przekroczeniem zakresu upoważnienia dysponenta wyższego stopnia i naruszeniem art. 171 ust 7 ustawy o finansach publicznych oraz wydatkowaniu środków ujętych w planie finansowym 2019 roku na poczet usług realizowanych w kolejnym roku budżetowym.

³⁴ W ramach kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych WINB dokonał zakupu: czterech komputerów stacjonarnych wraz z oprogramowaniem, drukarki, dalmierza i aparatu fotograficznego (za łącznie 29 tys. zł).

³⁵ W ramach kosztów związanych z badaniem próbek wyrobów budowlanych WINB przeprowadził jedno postępowanie na badanie papy. Wyłoniono wykonawcę, który złożył ofertę badania w wysokości 1 tys. zł.

³⁶ Baza konkurencyjności - system informatyczny, służącym realizacji zasady konkurencyjności opisanej w Wytocznych Ministra Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

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

- 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),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz w terminach określonych w: rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁷, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁸ i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁹.
(akta kontroli str. 407-427, 739-770, 773-794)

W WINB nie opracowano i nie wdrożono procedur sporządzania sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych. Zadania te jednoosobowo realizowała Główna Księgowa WINB (nie utworzono komórki finansowo-księgowej), która wyjaśniła, m.in. że *zagadnienia sporządzania sprawozdań budżetowych w wystarczającym zakresie regulują stosowne przepisy [...], a ich przestrzeganie zapewnia w praktyce prawidłowe sporządzanie sprawozdań. Tworzenie procedur wewnętrznych byłoby powieleniem ich zapisów. W praktyce w celu zapewnienia prawidłowości sprawozdań stosowano: 1/ uzgadnianie obrotów i sald kont przed sporządzeniem sprawozdań, 2/ weryfikację danych z systemu finansowo-księgowego z systemem bankowym, 3/ sporządzanie sprawozdań po zaksięgowaniu wszystkich dokumentów dotyczących okresu sprawozdawczego (co uniemożliwia zmianę zapisów księgowych), 4/ porównanie i weryfikację danych z poszczególnych sprawozdań i ich wzajemnych powiązań.*

W ramach kontroli zarządczej w 2019 roku nie zidentyfikowano ryzyk w obszarze sprawozdawczości lub prowadzenia ksiąg rachunkowych. Główna Księgowa WINB wyjaśniła, iż *prawdopodobieństwo ryzyk z tym związanych jest znikome, w związku ze stałą kontrolą i nadzorem nad prowadzeniem ksiąg rachunkowych i realizacją obowiązków sprawozdawczych. Większość sprawozdań generowana jest automatycznie [...] wprowadzanie sprawozdań w systemie TREZOR zapewnia kolejny etap sprawdzania ich poprawności [...]. W każdym sprawozdaniu jest opcja sprawdzenia poprawności, kompletowanie.*
(akta kontroli str. 771-772, 795-802)

Zagadnienia sprawozdawczości lub prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2019 roku nie były przedmiotem działań audytowych lub kontroli wewnętrznej. (akta kontroli str. 772)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁷ Dz.U.2019 r., poz. 1393 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sporządzono je prawidłowo i przekazano we właściwych terminach. Dane w sprawozdaniach wynikały z zapisów w ewidencji księgowej.

V. Wnioski

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

1. Dokonywanie przeniesień planowanych wydatków budżetowych między paragrafami klasyfikacji budżetowej wyłącznie w zakresie upoważnienia udzielonego przez Wojewodę Podlaskiego.
2. Ponoszenie wydatków budżetowych zgodnie z zasadami zdefiniowanymi w art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 i art. 162 ustawy o finansach publicznych.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli/dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

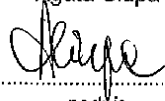
Białystok, 27 marca 2020 r.

Kontroler:

Stanisław Żukowski
główny specjalista k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis