



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.07.2020

Aida Januszkiewicz-Piotrowska
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru
Budowlanego

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Poznaniu,
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.051.2020 Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 maja 2020 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Aida Januszkiewicz-Piotrowska, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego od 23 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3)
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Ewa Kruszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/9/2020 z dnia 10 stycznia 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)

II. Cel i zakres kontroli

<i>Cel kontroli</i>	Celem kontroli była ocena wykonania w 2019 r. planu finansowego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu (dalej: WINB lub Inspektorat) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:
<i>Zakres kontroli</i>	<ul style="list-style-type: none">– działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,– realizacja wydatków budżetu państwa, 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. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji dochodów budżetu państwa,– analiza stanu należności,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie w 2019 r. planu finansowego WINB w zakresie dochodów. Ocenę tę uzasadnia przede wszystkim przeznaczenie dochodów uzyskanych przez WINB w 2019 r. w kwocie 3,2 tys. zł (7% ogółu dochodów) na wydatki poniesione w tej jednostce, co było niezgodne z dyspozycją art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Na sformułowanie tej oceny wpływ miało ponadto nieprawidłowe zaewidencjonowanie należności WINB w kwocie 10,6 tys. zł skutkujące nieprawdziwym ich obrazem w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, nieprawidłowe zaklasyfikowanie dochodów w kwocie 11,6 tys. zł, a także niezaplanowanie na 2019 r. możliwych do uzyskania dochodów.

WINB zrealizował w 2019 r. wydatki w kwocie 3.475,1 tys. zł. Badaniem, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki w kwocie 175,5 tys. zł (5,1% ogółu). Stwierdzono nierzetelne zaplanowanie wydatków bieżących WINB, a także bezpodstawne ujęcie w planie finansowym WINB środków przeznaczonych na finansowanie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez WINB sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Opinię tę uzasadnia negatywna ocena trzech sprawozdań, spośród siedmiu sporządzonych. W negatywnie ocenionych sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N nie wykazano egzekwowanej należności w kwocie 10 tys. zł. Negatywną ocenę sprawozdania Rb-BZ1 uzasadnia wykazanie w nim mierników w wielkościach niezaplanowanych i nieosiągniętych przez WINB, a w wielkościach sprawozdania łącznego, do sporządzenia którego WINB, jako dysponent trzeciego stopnia, nie był uprawniony. NIK pozytywnie ocenia sporządzone przez WINB sprawozdania: Rb-23, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-Z.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

W WINB nie zaplanowano dochodów budżetowych na 2019 r. Wykonanie dochodów wyniosło 45,3 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. było niższe o 177,5 tys. zł (tj. o 391,8%). W 2019 r. dochody zrealizowano z tych samych źródeł, co w roku poprzednim, tj. przede wszystkim z tytułu: kary pieniężnej nałożonej na producenta za wprowadzenie do obrotu wyrobu budowlanego, który nie posiadał właściwości użytkowych określonych w deklaracji (20,0 tys. zł); opłaty za badanie wyrobu budowlanego (8,7 tys. zł); zwrotu dofinansowania nauki pracownikom (9,0 tys. zł) oraz zwrotu kosztów postępowania sądowego (4,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 24-81, 107, 120, 125, 126)

Na koniec 2019 r. należności pozostałe do zapłaty oraz zaległości netto wyniosły 10,6 tys. zł, a roszczenia sporne 91 tys. zł. Należności te nie były ujęte w księgach

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

rachunkowych WINB. W porównaniu do 2018 r., należności pozostałe do zapłaty były niższe o 1,9 tys. zł, a zaległości netto były wyższe o 3,1 tys. zł⁴.

(dowód: akta kontroli str. 125-139)

Kontrolą prawidłowości i terminowości ustalenia i ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych objęto w WINB 21 dowodów księgowych⁵ w łącznej kwocie 44,8 tys. zł, tj. 98,8% dochodów WINB oraz pięć należności ustalonych, a niezapłaconych w 2019 r. w łącznej kwocie 101,6 tys. zł.

Należności te, poza należnościami z tytułu odsetek od nieterminowych płatności, ustalone zostały terminowo i w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi lub które powinny stanowić podstawę zapisów w księgach rachunkowych WINB, a także w wysokościach wynikających z przepisów prawa lub dokumentów określających wysokość lub zasady ich ustalenia. Należności ewidencjonowano w księgach rachunkowych WINB pod datą ich zapłaty i nie przypisano ich do właściwych okresów sprawozdawczych, o czym szerzej w obszarze czwartym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalenie stanu należności będących należnościami przedawnionymi w 2019 r., na podstawie ksiąg rachunkowych, nie było możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 124-255)

W przypadku nieterminowego regulowania należności wobec Skarbu Państwa, w WINB dłużnikom nie naliczono i nie egzekwowano odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 125-139)

W wyniku badania prawidłowości i skuteczności prowadzonych w WINB w 2019 r. działań windykacyjnych w odniesieniu do czterech zaległości na łączną kwotę 15,8 tys. zł, w tym dwóch zaległości według stanu na koniec 2019 r., stwierdzono, że podjęte działania w celu ich odzyskania polegały na: skierowaniu upomnień po 9, 11 i 16 dniach od dnia wymagalności należności (15,2 tys. zł), wystawieniu tytułu wykonawczego po 24 dniach od dnia doręczenia upomnienia (10 tys. zł) oraz skierowaniu wezwania do wpłacenia zasądzonych kosztów sądowych po 16 dniach od wpływu wyroku sądowego do WINB (0,6 tys. zł)⁶.

(dowód: akta kontroli str. 125, 126, 186-215, 234-237)

W 2019 r. Wielkopolska Wojewódzka Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Wojewódzka Inspektor) udzieliła ulgi w spłacie jednej należności z tytułu zwrotu dofinansowania nauki pracownikowi w wysokości 7,5 tys. zł, poprzez rozłożenie spłaty na raty. Wojewódzka Inspektor w 2019 r. nie umarzała i nie odraczała spłaty należności.

(dowód: akta kontroli str. 154-164, 877-880)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴ Dane na podstawie wyciągów bankowych WINB z 2019 r. W sprawozdaniu Rb-27 za 2018 r. nie wykazano należności pozostałych do zapłaty (niewypełnione kolumny 11 i 12), choć na rachunek bankowy jednostki w 2019 r. dokonane były płatności dotyczące należności z 2018 r.

⁵ Wyboru dokonano przy zastosowaniu metody doboru celowego.

⁶ Trzy zaległości w łącznej kwocie 5,8 tys. zł zostały uregulowane, w tym jedna dnia 3 stycznia 2020 r., zaległość w kwocie 10 tys. zł nie została wyegzekwowana według stanu na dzień 3 marca 2020 r.

1. Wojewódzka Inspektor nie dopełniła obowiązku⁷, sporządzenia i przekazania Wojewodzie Wielkopolskiemu formularza planistycznego do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. OPBD - Opracowanie Projektu Budżetu – dochody, określonego w § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁸. Nie wykonano jednocześnie zalecenia Ministra Finansów, aby „przy ustalaniu dochodów budżetu państwa na 2019 r. zwrócić szczególną uwagę na konieczność starannego ich planowania, którego podstawę powinna stanowić pełna i rzetelna informacja o należnych budżetowi państwa dochodach jak również tendencje wynikające z wykonania dochodów w ostatnich latach”⁹.

(dowód: akta kontroli str. 32-101)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że „WINB w Poznaniu jest jednostką budżetu państwa, która nie posiada stałego źródła dochodów. Dochody wykazywane każdego roku w sprawozdaniach budżetowych mają charakter nieprzewidywalny, stąd brak możliwości ich planowania. Są to dochody niepewne, uzależnione od czynników zewnętrznych (np. od wyniku badania próbki wyrobu budowlanego przekazanego do laboratorium, od zasądzonych kosztów wynikających z wyroków sądowych, nałożone kary wskutek prowadzonych postępowań administracyjnych). Ich nieprzewidywalność powoduje, że Wojewódzka Inspektor nie jest w stanie zaplanować przyszłych dochodów nawet na podstawie lat ubiegłych. W związku z powyższym nie planuje i nie składa formularza planistycznego OPBD.”

(dowód: akta kontroli str. 843, 849)

W ocenie NIK, przyczyny podane przez Wojewódzką Inspektor nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niedochowania obowiązku zaplanowania dochodów budżetowych przez jednostkę budżetową, która rokrocznie realizuje dochody (23,3 tys. zł w 2016 r., 99,4 tys. zł w 2017 r i 222,8 tys. zł w 2018 r.). Źródła dochodów uzyskiwanych przez WINB mają charakter powtarzalny, a zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, dochody ujęte w planach finansowych jednostek budżetowych stanowią prognozy ich wielkości. NIK wskazuje, że ryzyko niepewności uzyskania dochodów, towarzyszące wszystkim jednostkom budżetowym, nie zwalnia tychże od ich zaplanowania.

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego WINB w 2010 r., NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący planowania dochodów ze źródeł, z których były realizowane w roku ubiegłym.

(dowód: akta kontroli str. 102)

2. Z uzyskanych w 2019 r. dochodów budżetowych z tytułu zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 3.197,00 zł, sfinansowane zostało dodatkowe wynagrodzenie radcy prawnego¹¹. Przeznaczenie uzyskanych dochodów budżetowych na wydatki naruszało art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

⁷ Nałożonego na Wojewódzką Inspektor pismem nr FB-I.3110.6.2018.2 z 4 lipca 2018 r. skierowanym przez Dyrektora Finansów i Budżetu Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, działającego z upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego.

⁸ Dz. U. 2017 r. poz. 1154.

⁹ Zalecenie sformułowane w piśmie nr FS8.450.1.2018/30 z 26 czerwca 2018 r. skierowanym do Wojewody Wielkopolskiego i przekazanym WINB do zastosowania zaleceń w nim zawartych.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹¹ Na podstawie zawartej w dniu 1 września 2010 r. umowy cywilnoprawnej w przedmiocie wypłacania kosztów zastępstwa procesowego oraz aneksu nr 1 z dnia 15 września 2010 r.

zgodnie z którym jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 125-139, 218-226, 229-233)

Powód ww. postępowania, jaki podała Wojewódzka Inspektor był następujący: „(...) wypłacone przez WINB radcy prawnemu koszty zastępstwa prawnego w całości pochodzą z kwoty uprzednio wpłaconej przez stronę przeciwną w 2019 r., obejmującej zarówno koszty zastępstwa prawnego oraz wpisu sądowego dokonanego przez WINB w roku 2018 (wypłacone wynagrodzenie radcy prawnemu kosztów zastępstwa procesowego nie obejmuje zwrotu kosztów wpisu sądowego). Zatem dodatkowe wynagrodzenie radcy pokrywane było z zasądzonych kosztów sądowych i nie stanowi wydatku tej jednostki, gdyż koszty te są w całości pokrywane przez stronę przegrywającą proces przed NSA a nie przez jednostkę obsługiwaną. Ten sposób regulowania zobowiązania wobec radcy prawnego był ujmowany w księgach rachunkowych jednostki i wykazywany w miesięcznych i rocznych sprawozdaniach budżetowych. Podlegał również szczegółowej, opisowej analizie w kwartalnych raportach dochodów i wydatków WINB w Poznaniu składanych do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jak wynika z wyjaśnień księgowego, ten sposób postępowania z kosztami zastępstwa procesowego podczas kontroli jednostek zewnętrznych nie był nigdy kwestionowany.”.

(dowód: akta kontroli str. 861, 864)

NIK nie kwestionuje istnienia zobowiązania wobec radcy prawnego z tytułu dodatkowego wynagrodzenia i konieczności wypłaty jemu zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego. Z tytułu tego zobowiązania, przedmiotowy wydatek winien być jednak dokonany z § 417 Wynagrodzenia bezosobowe, w którym w szczególności ujmuje się dodatkowe wynagrodzenia radców prawnych z tytułu zastępstwa w postępowaniu sądowym wypłacane na podstawie umowy cywilnoprawnej¹². Okoliczność uregulowania kosztów zastępstwa procesowego przez stronę przeciwną jest jedynie warunkiem umożliwiającym dokonanie tego wydatku, a nie uprawnieniem do przekazania radcy prawnemu wpłaconych kosztów, gdyż te - zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych - jednostka budżetowa winna odprowadzić na rachunek dochodów budżetu państwa.

Jednocześnie NIK wskazuje, że skutkiem ww. nieprawidłowości było nieprawidłowe sporządzenie rocznego sprawozdania Rb-27, o czym szerzej w czwartym obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

3. W księgach rachunkowych WINB ujmowano należności z tytułu dochodów budżetowych pod datą ich zapłaty, tj. „kasowo”, czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych w WINB dokonywane było również w sposób niezgodny z określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

¹² Zgodnie z klasyfikacją paragrafów wydatków, stanowiącą załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 t.j.).

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 351.

jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Stosownie do tej regulacji na stronie Wn konta 221 ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych, a wpłaty tych należności ujmuje się na stronie Ma tego konta.

Nieprawidłowości polegały na nieujęciu w księgach rachunkowych WINB:

a) na początku 2019 r. należności z tytułu dochodów budżetowych powstałych w latach poprzednich w łącznej kwocie 12.501,64 zł¹⁵, z czego należności w kwocie 1.520,00 zł nie przeniesiono z należności długoterminowych (konto 226) na krótkoterminowe (konto 221),

b) należności z tytułu dochodów budżetowych ustalonych w 2019 r. (strona Wn konta 221 w dacie ich powstania) w łącznej kwocie 40.129,88 zł¹⁶, w tym należności w kwocie 10.000,00 zł dochodzonej na drodze postępowania egzekucyjnego (tytuł wykonawczy nr 1/2019 z 7 listopada 2019 r. skierowany do urzędu skarbowego),

c) należności z tytułu dochodów budżetowych ustalonych w 2019 r., a będących na koniec 2019 r. roszczeniami spornymi (strona Wn konta 240 "Pozostałe rozrachunki") w łącznej kwocie 91.000,00 zł¹⁷.

Ponadto, w WINB, wbrew regulacjom zawartym w załączniku nr 3 do zarządzenia Wojewódzkiej Inspektor nr 1/2019 z 12 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości, nie prowadzono ewidencji szczegółowej do konta 221 według dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 125-246, 294)

Główny księgowy WINB wyjaśnił, że przyjął niepisana zasadę ewidencji należności na koncie 221, zarówno po stronie Wn, jak i Ma, pod datą ich wpłaty, z powodu nieprzekazywania mu dokumentacji stanowiącej podstawę do zaewidencjonowania należności w momencie ich powstania oraz dodał, że „WINB od wielu lat w ten sposób wykazuje dochody jednostki, co nie było kwestionowane przez kierownictwo WINB i kontrole za lata poprzednie”. Odnośnie nieprowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 według dłużników, główny księgowy podał m.in., że WINB „nie posiada stałego źródła dochodów, a należności wpływające od „dłużników”, jako dochody mają charakter nietrwały”.

(dowód: akta kontroli str. 852-854)

Odnośnie braku stosownych uregulowań wewnętrznych w zakresie przekazywania do działu księgowego dokumentów źródłowych w celu ujęcia w księgach rachunkowych należności z nich wynikających w dacie ustalenia tych należności, Wojewódzka Inspektor stwierdziła m.in., że „Nie ma obowiązku prawnego tworzenia szczegółowych regulacji wewnętrznych i procedur dotyczących postępowania pracowników w komórkach merytorycznych w zakresie ujęcia w księgach

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

¹⁵ Należności powstałe na podstawie: dwóch porozumień dotyczących zdobywania lub uzupełniania wiedzy i umiejętności z dnia 2 czerwca 2016 r. i 25 sierpnia 2016 r. oraz postanowienia o ustaleniu opłaty za badania wyrobu budowlanego nr 46//2018 z 17 grudnia 2018 r.

¹⁶ Należności powstałe na podstawie: postanowień o ustaleniu opłaty za badania wyrobu budowlanego nr 7//2019 z 11 kwietnia 2019 r. i nr 8/2019 z 29 maja 2019 r., wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o sygn. akt II OSK: 941/18 z 19 marca 2019 r., 1046/18 z 11 kwietnia 2019 r., 1446/18 z 13 czerwca 2019 r., 1973/18 z 22 sierpnia 2019 r., 2230/18 z 24 września 2019 r. oraz decyzji Wojewódzkiej Inspektor nr 11/2019 z 10 lipca 2019 r. i nr 12/2019 z 12 lipca 2019 r.

¹⁷ Należności powstałe na podstawie decyzji Wojewódzkiej Inspektor nr 10/2019 z 5 lipca 2019 r. (kwota 70.000,00 zł), nr 19/2019 z 19 września 2019 (kwota 15.000,00 zł) i nr 21/2019 z 22 października 2019 r. (kwota 6.000,00 zł).

rachunkowych jednostki należności dochodów budżetowych.”. Dodała ponadto, że stosowana w Inspektoracie praktyka ujmowania należności w księgach rachunkowych WINB w momencie ich wpływu na rachunek bankowy „nie była kwestionowana przez kontrole za lata poprzednie.”.

(dowód: akta kontroli str. 861, 865, 866)

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego WINB w 2010 r., NIK stwierdziła ewidencjonowanie należności z tytułu dochodów budżetowych dopiero w momencie ich wpływu, co spowodowało niewykazanie zaległości w miesięcznych sprawozdaniach Rb-27. W związku z tą nieprawidłowością NIK sformułowała wniosek pokontrolny o treści: „zapewnienie ewidencjonowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia gospodarczego, jakie nastąpiło w tym okresie.”.

Nieprawidłowe ewidencjonowanie należności WINB również w 2019 r. skutkowało wykazaniem tych należności w kwotach niezgodnych za stanem faktycznym w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-27 oraz w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2019 r., o czym szerzej w czwartym obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

4. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w WINB nie ustalono należności pieniężnych w wysokości 236,71 zł z tytułu odsetek od niezapłaconych kar w kwocie 10.000,00 zł, nałożonych decyzją nr 12/2019 z 12 lipca 2019 r. Stosownie do regulacji wewnętrznej WINB, zawartej w dokumencie pn. „Metody Wyceny Aktywów i Pasywów” (punkt I.26.), stanowiącym załącznik nr 4 do zarządzenia Wojewódzkiej Inspektor nr 1/2019 z 12 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości, odsetki winny być ujęte w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 125-139, 285)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w wystawionym 7 listopada 2019 r. tytule wykonawczym, omyłkowo nie uwzględniono odsetek, które na dzień wystawienia tytułu wykonawczego powinny wynosić 121,00 zł. Wojewódzka Inspektor nie wyjaśniła natomiast, dlaczego w jednostce nie ustalono w 2019 r. należności pieniężnych, do czego obligują art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz obowiązujące w jednostce regulacje wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 868, 871)

Przedmiotowa należność główna nie została uregulowana do końca 2019 r., a nieustalenie należności z tytułu odsetek skutkowało wykazaniem niezgodnych ze stanem faktycznym należności w rocznym sprawozdaniu Rb-27, o czym szerzej w czwartym obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

5. W zakładowym planie kont WINB, stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia Wojewódzkiej Inspektor nr 1/2019 z 12 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości, nie ujęto konta 226 "Długoterminowe należności budżetowe". Było to niezgodne z § 20 ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości (...), w myśl którego przy ustalaniu zakładowego planu kont, należy kierować się m.in. zasadą, zgodnie z którą konta wskazane w planach kont traktuje się, jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji

gospodarczych niewystępujących w jednostce. Konieczność księgowania operacji gospodarczej na koncie 226 istniała, co najmniej od 2017 r. (z tytułu rozłożenia na raty spłaty dofinansowania zdobywania wiedzy przez pracownika).

(dowód: akta kontroli str. 271, 287-326)

Odnosnie nieokreślenia konta 226 w zakładowym planie kont WINB, Wojewódzka Inspektor stwierdziła m.in., że „Zakładowy plan kont dla WINB w Poznaniu opracował starszy księgowy Inspektoratu (zgodnie z zakresem swoich obowiązków) w lutym 2019 r. (...)”. Z dalszej części udzielonych wyjaśnień wynikało, że według posiadanej przez nią wiedzy „Należności budżetowe były regulowane w ciągu danego roku budżetowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 862, 866)

6. Pobrane w 2019 r. opłaty w kwocie 7.334,38 zł za badania wyrobu budowlanego oraz zasądzone koszty postępowania sądowego w kwocie 4.312,00 zł, ujęto w § 097 Wpływy z różnych dochodów, zamiast w § 069 Wpływy z różnych opłat, czym naruszono zasady klasyfikowania dochodów określonych w załączniku nr 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 125-139)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła przyczynę ww. nieprawidłowości w następujący sposób: „Pobrane w 2019 roku opłaty z tyt. zwrotów kosztów badania próbek wyrobów budowlanych w wys. 7.334,38zł klasyfikowane były na § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów*, gdzie ewidencjonowano wszystkie rozliczenia z lat ubiegłych, ponieważ tylko ten paragraf taki opis zawiera. Księgowy zaklasyfikował w taki sposób wniesioną opłatę na rachunek WINB na podstawie opisu na dokumencie finansowym dokonanego przez pracownika Wydziału Wyrobów Budowlanych, który w opisie odnosił się do sygnatury sprawy z roku ubiegłego. Nie dotyczy to spraw z 2019 r. (to omyłka księgowa polegająca na wykazaniu wpływu dochodu na niewłaściwym paragrafie tj. 0970 zamiast 0690). Pobrane opłaty wynikające z zasądzonych kosztów postępowania sądowego w wys. łącznej 4.312 zł zostały zarejestrowane na § 0970 – *Wpływy z różnych dochodów*, gdzie ewidencjonowano rozliczenia z lat ubiegłych. Z wyjaśnień księgowego wynika, że dokonywał takiej rejestracji na podstawie informacji od radcy prawnego (o sygnaturze akt sprawy z 2018 r., dacie wniesienia opłaty wpisu od skargi kasacyjnej w 2018 r.), a rzeczywiście powinny być zarejestrowane na § 0690 – *Wpływy z różnych opłat*, w tym opłaty i koszty sądowe oraz inne opłaty uiszczane na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 862, 866)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie w 2019 r. planu finansowego WINB w zakresie dochodów. Negatywną ocenę uzasadnia przede wszystkim przeznaczenie dochodów uzyskanych przez WINB w 2019 r. w kwocie 3,2 tys. zł (7,1% ogółu dochodów) na wydatki poniesione w tej jednostce. Na sformułowanie tej oceny wpływ miało ponadto niezarejestrowanie w księgach rachunkowych roszczeń spornych w kwocie 91,0 tys. zł oraz niedokonanie przypisu należności

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053.

z tytułu dochodów w kwocie 52,6 tys. zł (w tym kwoty 10,6 tys. zł należności skutkujące nieprawdziwym ich obrazem w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N), nieprawidłowe zaklasyfikowanie dochodów w kwocie 11,6 tys. zł, a także niezaplanowanie na 2019 r. dochodów w prognozowanych wielkościach.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki zrealizowane w WINB w 2019 r. w kwocie 3.475,1 tys. zł stanowiły 92,3% planu po zmianach¹⁹. W porównaniu do 2018 r. wydatki były wyższe o 388,0 tys. zł, tj. o 12,6%. Wzrost wydatków wynikał z otrzymania środków w wysokości 724 tys. zł na realizację projektu pn. „Plan Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020”, finansowanego z udziałem środków europejskich, dalej: projekt w ramach POIiŚ, które wykorzystano w kwocie 437,2 tys. zł (60,4%)²⁰.

Wydatki zostały poniesione w szczególności na: wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i dodatkowym wynagrodzeniem rocznym (2.784,9 tys. zł, tj. 80,1% ogółu wydatków); zakup usług pozostałych (223,4 tys. zł, tj. 6,4% ogółu wydatków); zakup materiałów i wyposażenia (136,1 tys. zł, tj. 3,9% ogółu wydatków); szkolenia pracowników (62,5 tys. zł, tj. 1,8% ogółu wydatków); koszty postępowania sądowego (52,2 tys. zł, tj. 1,5% ogółu wydatków).

Plan finansowy WINB w 2019 r. został zwiększony środkami z rezerwy celowej w wysokości 101,6 tys. zł oraz zmniejszony o kwotę 502,4 tys. zł (kwota przeniesiona przez Wojewodę Wielkopolskiego na dotację celową dla powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w województwie wielkopolskim). Do Wojewódzkiej Inspektor w 2019 r. trafiło 46 wniosków powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego z województwa wielkopolskiego. Wnioski te dotyczyły zwiększenia dotacji celowych jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na bieżącą działalność PINB, w tym m.in. na: wynagrodzenia dla pracowników PINB, ich odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe, ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy, zastępstwa na czas nieobecności, utworzenie nowych etatów oraz na wykonania zastępcze i wydatki majątkowe (jeden wniosek). Wojewódzka Inspektor zarekomendowała wnioski PINB o zwiększenie dotacji celowej (§ 2110) Wojewodzie Wielkopolskiemu, który stosownie do skierowanych pism dokonał przesunięcia środków w ramach § 2110 pomiędzy poszczególne PINB, a także zmniejszył plan finansowy WINB w: § 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne o kwotę 17.000,00 zł, § 4120 Składki na Fundusz Pracy o 3.000,00 zł, § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia o 25.500,00 zł, § 4270 Zakup usług remontowych o 127.500,00 zł, § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii o 320.400,00 zł, § 4410 Podróże służbowe krajowe o 4.000,00 zł, § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej o 5.000,00 zł. Łączna kwota zmniejszenia planu finansowego WINB wyniosła 502.400 zł i w takiej wysokości dokonano zwiększenia dotacji celowej w § 2110.

(dowód: akta kontroli str. 327-331, 388-402, 436-637)

¹⁹ W 2019 r. WINB nie realizował wydatków budżetu środków europejskich.

²⁰ Kwota 286,7 tys. zł została zwrócona do budżetu państwa, jako niewykorzystana część środków na realizację projektu w ramach POIiŚ.

Na 2019 r. zaplanowano zatrudnienie w wymiarze 53,8 etatu, z czego 14,8 etatu zaplanowano do realizacji zadań projektu w ramach POIiŚ, a 39 etatów zaplanowano na poziomie równym do zaplanowanego w 2018 r.

Stan zatrudnienia na koniec 2019 r. wyniósł w przeliczeniu na pełne etaty 34,55 i w stosunku do 2018 r. wzrósł o 0,5 etatu. Wzrost ten był spowodowany zatrudnieniem od marca 2019 r. specjalisty ds. kadr i płac na jeden etat (do dnia 28 lutego 2019 r. osoba na stanowisku specjalisty ds. kadr zatrudniona była w wymiarze 0,5 etatu). Zarówno na koniec 2018 r., jak i 2019 r., w WINB zatrudnionych było 35 pracowników.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe wyniosły 2.287,6 tys. zł i były o 21,7% wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2018 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 6,1 tys. zł i było wyższe w porównaniu do 2018 r. o 0,79 tys. zł (14,8%). Wzrost wynagrodzeń wynikał przede wszystkim z:

- dwukrotnych podwyżek uposażenia pracowników: od 1 stycznia 2019 r. w związku ze zmianą kwoty bazowej wynagrodzenia (z 1.873,84 zł na 1.916,94 zł) oraz od 1 sierpnia 2019 r. w związku z rozwiązaniem przez Ministra Finansów rezerwy celowej (część 83 pozycja 65 utworzona na „Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu”) i przeznaczeniem jej środków na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników WINB w kwocie 101,6 tys. zł, z czego wykorzystano 100,1 tys. zł (98,5%),
- nagród wypłaconych pracownikom WINB w 2019 r. w kwocie 352,8 tys. zł (145% nagród wypłaconych w 2018 r. w kwocie 234,2 tys. zł) z oszczędności wygenerowanych w funduszu wynagrodzeń w związku ze zwiększeniem tego funduszu o środki na realizację zadań projektu w ramach POIiŚ zaplanowane na 2019 r. dla dodatkowych 14,8 etatów, przy stanie zatrudnienia zwiększonym faktycznie o 0,5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 86, 90, 379-381, 408-422)

Badaniem, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, objęto 48 dowodów księgowych dokumentujących wydatki w kwocie 175,5 tys. zł (5,1% ogółu wydatków), w tym 45 dowodów w kwocie 166,7 tys. zł dobranych zostało drogą losowania z zastosowaniem metody MUS²¹ oraz 3 dowody dobrane w sposób celowy w kwocie 8,8 tys. zł. W 2019 r. w WINB wydatki majątkowe nie były dokonywane.

Skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań statutowych WINB i poniesione zostały zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 423-431)

W 2019 r. w WINB przeprowadzono postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego w przedmiocie wykonania badań próbek wyrobów budowlanych²². W 2019 r., w wyniku udzielenia tego zamówienia publicznego, w WINB nie poniesiono wydatków, w związku z czym odstąpiono od badania prawidłowości stosowania przepisów ustawy pzp przy przeprowadzeniu tego postępowania i przy wyborze wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 432-435)

²¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²² Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego wszczęte dnia 5 sierpnia 2019 r. Umowa zawarta z wykonawcą dnia 25 października 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2019 r. w WINB nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji celowej na realizację projektu w ramach POIiŚ, do czego obligował art. 152 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do § 11 ust. 1 porozumienia nr 15/2019 z 14 sierpnia 2019 r., WINB zobowiązany był do prowadzenia dla projektu wyodrębnionej informatycznej ewidencji księgowej kosztów, wydatków i przychodów lub do stosowania w ramach istniejącego informatycznego systemu ewidencji księgowej wyodrębnionego kodu księgowego, umożliwiającego identyfikację wszystkich transakcji i poszczególnych operacji bankowych związanych z realizacją projektu, mając na uwadze zasady wynikające z Opisu procedur, oraz dokonywania księgowania zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 692, 715-723)

W WINB, otrzymane środki na realizację projektu w ramach POIiŚ oraz na realizację pozostałych zadań, ujmowane były w księgach rachunkowych (informatycznym systemie ewidencji księgowej) jedną kwotą na koncie 130-0 Dotacje. Uniemożliwiło to identyfikację operacji bankowych dotyczących otrzymanych przez WINB w 2019 r. środków na realizację ww. projektu.

(dowód: akta kontroli str. 715-723)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że przyczyną niewyodrębnienia w ramach konta 130-0 Dotacje ewidencji dla środków przekazywanych na realizację projektu w ramach POIiŚ mogło być „zbyt duże obciążenie pracą głównego księgowego, jako jedynej osoby w WINB zajmującej się księgowością Inspektoratu i brak przeszkolenia w tym zakresie. (...) Od roku 2020 taka ewidencja została wprowadzona poprzez wyodrębnienie analityki konta 130-0 dla budżetu WINB oraz z kodem 130-8 i 130-9 dot. realizacji projektu POIiŚ.”. Ponadto, wyjaśniła, że WINB „otrzymywał środki z budżetu Wojewody w terminach i kwotach, na jakie zgłaszał zapotrzebowanie w celu realizacji wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu.”.

(dowód: akta kontroli str. 842, 843, 847)

2. Nierzetelnie zaplanowano wydatki WINB w 2019 r., o czym świadczy poziom ich realizacji w następujących paragrafach:

- w § 4270 Zakup usług remontowych - wydatki zaplanowano w kwocie 155.000 zł, a ich wykonanie wyniosło 7.588,39 zł, tj. 4,9% zaplanowanych. Realizacja tych wydatków w 2018 r. wyniosła 6.955,43 zł,
- w § 4410 Podróże służbowe krajowe - wydatki zaplanowano w kwocie 12.000 zł, a ich wykonanie wyniosło 4.972,96 zł, tj. 4% zaplanowanych. W 2018 r. wykonanie tych wydatków wyniosło 5.953,96 zł.

(dowód: akta kontroli str. 327-331, 839)

Zaplanowanie wydatków na 2019 r. na poziomie istotnie odbiegającym od potrzeb jednostki budżetowej, Wojewódzka Inspektor wyjaśniła koniecznością zabezpieczenia środków przede wszystkim na dokonywanie przez WINB i PINB wykonań zastępczych wynikających z przepisów prawa budowlanego oraz na katastrofy budowlane, w tym również na wyjazdy służbowe pracowników WINB wspomagających PINB w sytuacjach kryzysowych wynikających z niespodziewanych anomalii pogodowych, np. nawałnic. Dodała, że „z racji pełnienia funkcji organu

nadrzędnego zabezpieczała środki na zrealizowanie ewentualnych wykonań zastępczych, na które w sytuacji bezwzględnej konieczności ich wykonania (powiatowy inspektor nadzoru budowlanego – *dopisek NIK*) nie otrzymałby w trybie pilnym od dysponenta części. Należy wyjaśnić, że wykonawstwo zastępcze realizowane przez organy nadzoru budowlanego, rozumiane, jako zapewnienie wykonania tych czynności za zobowiązanego przez sam organ, wynika z przepisów Prawa budowlanego, oraz z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 69 Prawa budowlanego w razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia właściwy organ nadzoru budowlanego, zapewnia zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających (np. rozbiórka grożącego zawaleniem budynku, czy zamurowanie otworów okiennych lub drzwiowych przed dostępem osób trzecich do pustostanu). Obowiązek nadzoru budowlanego wynikający z art. 76 ust. 4 dotyczy natomiast sytuacji związanych z niewykonywaniem lub nadmierną zwłoką w wykonaniu przez zobowiązanego wydanej przez organ nadzoru budowlanego decyzji dotyczącej zaistniałej katastrofy budowlanej. Wykonanie zastępcze jest też jednym ze środków egzekucyjnych, o którym mowa w art. 127 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czyli sytuacji, w której organ nadzoru budowlanego działający, jako organ egzekucyjny zapewnia na koszt i ryzyko zobowiązanego wykonanie decyzji. WINB w Poznaniu sprawując nadzór merytoryczny nad powiatowymi inspektorami i pełniąc obowiązki inspekcji nadzoru budowlanego w województwie wielkopolskim zobowiązany jest do podejmowania działań zapobiegających zagrożeniu życia ludzkiego, mienia i środowiska, w formie zapewnienia wykonań zastępczych na terenie całego województwa. W związku z faktem niewystarczających środków budżetowych na działalność powiatowych inspektoratów to na WINB ciąży obowiązek zapewnienia finansowania nieplanowanych zdarzeń w województwie m. in. wykonań zastępczych. W związku z tym w zakresie rozdziału 71015 – Nadzór budowlany zabezpiecza środki na ewentualne, niemożliwe do zaplanowania zdarzenia. Podkreślenia wymaga, że nadzór budowlany zmaga się z nieprzewidywalnymi sytuacjami, dlatego musi zabezpieczyć środki w celu skutecznego i pilnego działania. Zwłaszcza widać to w sytuacjach kryzysowych jak np. w okresie nawałnic sierpień-październik 2017 r., które dokonały ogromnych strat i zniszczeń w woj. wielkopolskim. Organ nadrzędny - GINB zobowiązał WWINB do nadzwyczajnego zaangażowania, organizowania i udzielania pomocy powiatowym inspektorom w przeprowadzaniu pilnych kontroli budynków, które zostały uszkodzone w wyniku silnych wiatrów i deszczy nawałnych. Tak więc wydaje się oczywiste, że w opisanych sytuacjach obydwie organy, tj. organ rządowy i powiatowy powinny być zaangażowane w jak najszybszym wyeliminowaniu zaistniałego stanu zagrożenia powodowanego przez sytuacje katastrofalne czy zły stan techniczny obiektu budowlanego.”. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła również, że WINB zmuszony był do rezygnacji z zaplanowanych środków „w celu przekazania bardziej potrzebującym powiatowym inspektoratom nadzoru budowlanego. Wojewódzka Inspektor, sprawując merytoryczny nadzór nad działalnością PINB dla woj. wielkopolskiego, mimo, że nie jest dysponentem ich budżetów, w celu zapewnienia ciągłości działania tych służb, oprócz zapewnienia finansowania wykonań zastępczych, wspiera je z konieczności finansowo środkami własnego budżetu.”.

(dowód: akta kontroli str. 855-860)

W ocenie NIK, Wojewódzka Inspektor nie miała podstawy prawnej do ujęcia w planie finansowym Inspektoratu środków na pokrycie wykonań zastępczych leżących

w gestii powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, czy jakichkolwiek innych zadań, pozostających w zakresie ich działania. PINB realizują bowiem zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami ze środków pochodzących z dotacji celowej określonej, stosownie do art. 129 ustawy o finansach publicznych, przez Wojewodę Wielkopolskiego.

3. W ocenie NIK, przetwarzanie przez WINB danych w zakresie wynagrodzeń i zatrudnienia pracowników PINB zawartych we wnioskach o wsparcie finansowe składanych przez PINB (o których mowa w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego) było działaniem nieuprawnionym.

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że dostęp do ww. danych ma głównie WWINB i księgowy (w zakresie zadań Biura Finansowo-Kadrowego tj. § 4 ust. 8, pkt 1 lit. c i e) oraz pracownicy obsługi Inspektoratu (w zakresie zadań Biura Organizacyjno-Administracyjnego – obsługa sekretariatu), realizujący swoje zadania zgodnie z regulaminem organizacyjnym WINB oraz na podstawie odrębnych upoważnień m.in. do przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 436- 639, 869)

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

WINB w 2019 r., w ramach funkcji 7 „Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo” i zadania 7.1. „Budownictwo i mieszkalnictwo”, realizował podzadanie 7.1.4. „Nadzór budowlany i administracja architektoniczno – budowlana”. Na realizację tego podzadania składały się trzy działania: 7.1.4.1. „Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymanie obiektów budowlanych”, 7.1.4.2. „Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych” oraz 7.1.4.3. „Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego”. Wykonanie tych działań w 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego oraz osiągnięcie zaplanowanych mierników przedstawiało się następująco:

- w działaniu 7.1.4.1.: liczba przeprowadzonych kontroli (robót budowlanych, budów i utrzymania obiektów budowlanych) oraz wydanych orzeczeń (postanowień i decyzji) wyniosła 565 szt. i stanowiła 129,3% liczby przeprowadzonych kontroli oraz wydanych orzeczeń w 2018 r.; liczba wniesionych podań i podejmowanych z urzędu spraw wyniosła 614 szt. i stanowiła 109,6% liczby wniesionych podań i podejmowanych z urzędu spraw w 2018 r. Zaplanowany na 2019 r. na poziomie 100% miernik dla tego działania, wyrażony stosunkiem liczby przeprowadzonych kontroli oraz wydanych orzeczeń do liczby wniesionych podań i podejmowanych z urzędu spraw, osiągnięto w 92,02% (565 szt./614 szt.),
- w działaniu 7.1.4.2.: liczba skontrolowanych wyrobów budowlanych niespełniających wymagań przepisów ustawy o wyrobach budowlanych wyniosła 20 szt. i stanowiła 87,0% liczby skontrolowanych wyrobów budowlanych niespełniających wymagań przepisów ustawy o wyrobach budowlanych w 2018 r.; liczba wszystkich skontrolowanych wyrobów budowlanych wyniosła 189 szt. i stanowiła 85,1% liczby wszystkich skontrolowanych wyrobów budowlanych w 2018 r. Zaplanowany na 2019 r., na poziomie 10% miernik dla tego działania, wyrażony stosunkiem liczby skontrolowanych wyrobów budowlanych niespełniających wymagań przepisów ustawy o wyrobach budowlanych do liczby wszystkich skontrolowanych wyrobów budowlanych w 10,58% (20 szt./189 szt.),
- w działaniu 7.1.4.3.: liczba uchylonych rozstrzygnięć wyniosła 65 szt. i stanowiła 76,5% liczby uchylonych rozstrzygnięć w 2018 r.; liczba rozstrzygnięć wydanych

przez orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego wyniosła 910 szt. i stanowiła 97,5% liczby rozstrzygnięć wydanych przez orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego w 2018 r. Zaplanowany na 2019 r., na poziomie 4% miernik dla tego działania, wyrażony stosunkiem liczby uchylonych rozstrzygnięć do liczby rozstrzygnięć wydanych przez orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego osiągnięto w 7,14% (65 szt./910 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 823, 831, 834-838)

Realizując projekt w ramach POLiŚ WINB przeprowadził w 2019 r. trzy kontrole na etapie budowy inwestycji (wszystkie w systemie premiowania efektywności SPE) oraz pobrał dziewięć próbek wyrobów budowlanych i przekazał je do badania (do końca 2019 r. nie uzyskano wyników).

(dowód: akta kontroli str. 739-742, 747-752, 759-764, 771-776, 795, 798, 818, 820, 823)

Założone przez WINB wskaźniki produktu przy realizacji projektu w ramach POLiŚ zostały osiągnięte w: 60% (liczba uczestników form szkoleniowych), 45% (liczba zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowisk pracy) oraz 74% (liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej). Przyczyną nieosiągnięcia założonych wskaźników w 2019 r. było zawarcie stosownych umów w II połowie 2019 r. Umowa o dofinansowanie „Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020” pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju a Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (GINB) zawarta została 17 lipca 2019 r., a porozumienie w sprawie upoważnienia do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących ww. projektu pomiędzy GINB a Wojewódzką Inspektorat zawarte zostało 14 sierpnia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 799-808, 655-704)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WINB w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

WINB zrealizował w 2019 r. wydatki w kwocie 3.475,1 tys. zł. Badaniem, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki w kwocie 175,5 tys. zł (5,1% ogółu). Stwierdzono nierzetelne zaplanowanie wydatków bieżących WINB, a także bezpodstawne ujęcie w planie finansowym WINB środków przeznaczonych na finansowanie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań WINB 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),
- Rb-28 Programy 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,

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

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

Kwoty wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Z uwagi na nieprawidłowy sposób ewidencji należności w księgach rachunkowych (nieprawidłowość opisana w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego), dane zawarte w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N nie były zgodne ze stanem faktycznym. Przyjęty w WINB sposób ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych - bez uprzedniego przypisu - uniemożliwił w jednostce ich całkowite wyodrębnienie i ustalenie wysokości. Stosowany system kontroli zarządczej w WINB nie zapewnił w sposób racjonalny prawidłowości sporządzenia tych sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 107, 121, 122, 331, 824-828, 830, 831, 840)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie Rb-27 za 2019 r. sporządzone zostało nierzetelnie, gdyż:
 - w kol. 7 "Należności" i w kol. 11 "Należności pozostałe do zapłaty ogółem", a także w kol. 12 "Zaległości netto", nie wykazano należności w kwocie 10.610,00 zł²³,
 - w kol. 8 „Potrącenia i inne zmniejszenia dochodów” wykazano kwotę 3.197,00 zł stanowiącą dodatkowe wynagrodzenie radcy prawnego z tytułu zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego.

Przyczyną ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów w zakresie możliwości zakwalifikowania wpłaconych kosztów zastępstwa procesowego, jako wydatku oraz błędny sposób ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych, o czym w punktach odpowiednio 2 i 3 sekcji stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 107, 125-139)

2. Sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2019 r. sporządzone zostało nierzetelnie, gdyż nie wykazano w nim należności wymagalnych i nieprzedawnionych w łącznej kwocie 10.610,00 zł, z tego należności w kwocie 10.000,00 zł powstałej na podstawie decyzji WWINB nr 12/2019 z 12 lipca 2019 r. oraz należności w kwocie 610,00 zł powstałej na podstawie wyroku NSA o sygn. akt II OSK 2230/18 z 24 września 2019 r. prawomocnego w dniu orzeczenia.

(dowód: akta kontroli str. 121, 125-139)

3. Sprawozdanie Rb-BZ1 za 2019 r. sporządzone zostało nierzetelnie, gdyż wykazano w nim wartości mierników dotyczące zarówno WINB, jak i 35 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego z województwa wielkopolskiego w zakresie:

²³ Należności powstałe na podstawie: wyroku NSA prawomocnego w dniu orzeczenia o sygn. akt II OSK 2230/18 z 24 września 2019 r. (kwota 610,00 zł) oraz decyzji Wojewódzkiej Inspektor nr 12/2019 z 12 lipca 2019 r. (kwota 10.000,00 zł).

- planu wg ustawy budżetowej na 2019 r. w kol. 26 wykazano 100% (16000/16000), zamiast 100% (600/600) dla działania 7.1.4.1. oraz 4% (400/10200), zamiast 4% (50/1250) dla działania 7.1.4.3.,
- przewidywanego wykonania wartości miernika na koniec roku budżetowego w kol. 27 wykazano 75% (17000/22700), zamiast 90% (550/610) dla działania 7.1.4.1. oraz 4% (320/8000), zamiast 7% (60/850) dla działania 7.1.4.3.,
- wykonania w kol. 28 wykazano 68,14% (15490/22731), zamiast 92,02% (565/614) dla działania 7.1.4.1. oraz 3,27% (256/7830), zamiast 7,14% (65/910) dla działania 7.1.4.3.

Sprawozdanie to zostało skorygowane w toku czynności NIK (korekta z dnia 14 lutego 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 830, 831)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez WINB sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Opinię tę uzasadnia negatywna ocena trzech sprawozdań, spośród siedmiu sporządzonych. W negatywnie ocenionych sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N nie wykazano egzekwowanej należności w kwocie 10 tys. zł. Negatywną ocenę sprawozdania Rb-BZ1 uzasadnia wykazanie w nim mierników w wielkościach niezaplanowanych i nieosiągniętych przez WINB, a w wielkościach sprawozdania łącznego, do sporządzenia którego WINB nie był uprawniony.

NIK pozytywnie ocenia sporządzone przez WINB sprawozdania: Rb-23, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-Z sporządzone.

VI. Wnioski

Wnioski

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

- 1) planowanie dochodów w prognozowanych wielkościach ze źródeł, z których realizowane były w roku ubiegłym,
- 2) zapewnienie ewidencjonowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia gospodarczego, jakie nastąpiło w tym okresie,
- 3) dostosowanie uregulowań zawartych w polityce rachunkowości WINB do obowiązujących przepisów w zakresie planu kont,
- 4) ustanowienie i wprowadzenie procedur kontroli zarządczej zapewniających obieg dokumentów umożliwiający przypisanie należności w księgach rachunkowych oraz prawidłowość sporządzania sprawozdań,
- 5) sporządzenie i przekazanie Wojewodzie Wielkopolskiemu korekt sprawozdań Rb-27 za 2019 r. oraz Rb-N za IV kwartał 2019 r.

VII. 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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Poznań, dnia 27 marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

/-/

Ewa Kruszyńska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

/-/

z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Grzegorz Malesiński.

.....

Podpis