



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.02.2020

Pan
Jarosław Karolewski
Łódzki Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Łodzi
ul. Gen. Romualda Traugutta 25,
90-113 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi, zwany dalej WINB lub Inspektoratem, ul. Traugutta 25, 90-113 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Karolewski, Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 15 maja 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Ilona Podwysocka – Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, w okresie od 27 października 2016 r. do 14 maja 2019 r. (dowód: akta kontroli, str. 3)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Piotr Rydygier, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/229/2019 z 31 grudnia 2019 r. (akta kontroli str.1–2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: – działania związane z windykacją dochodów budżetowych, – realizacja wydatków budżetu państwa, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy wykonania planu dochodów, – szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości, – analizy stanu należności pozostałych do zapłaty, – analizy realizacji wydatków budżetu państwa, – kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerwy celowej, – szczegółowej analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia, – analizy wykorzystania i rozliczenia dotacji, – analizy stanu zobowiązań, – analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, – analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności</i>.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej
uzasadnienie

W księgach rachunkowych Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łodzi nieprawidłowo dokonywano przypisu należności, co w dwóch przypadkach (łącznie na kwotę 60 tys. zł) miało wpływ na sprawozdawczość roczną. Nieprawidłowości dotyczyły zarówno terminu ujmowania należności w księgach, jak również ewidencji na niewłaściwych kontach księgowych, w niedostatecznej szczegółowości. Pomimo podejmowania stosownych działań windykacyjnych, w Inspektoracie nie naliczano także odsetek od nieterminowych płatności, a błąd ten miał charakter systemowy.

Na podstawie badanych prób stwierdzono, że wydatki zrealizowane zostały w sposób celowy i gospodarny, w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stan zaawansowania objętego kontrolą projektu współfinansowanego ze środków europejskich nie stwarzał zagrożenia niedotrzymania terminu jego realizacji i nieosiągnięcia zakładanego celu. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niesporządzeniu rocznego sprawozdania o udzielonych w 2019 r. zamówieniach, miała charakter formalny.

Roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone terminowo i – z wyjątkiem części danych ujętych w sprawozdaniach dotyczących wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28 i Rb-28 Programy) – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. W sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy stwierdzono pojedyncze przypadki wykazania kwot zaangażowania niezgodnych z ewidencją księgową WINB. Funkcjonujące mechanizmy kontrolne w obszarze sprawozdawczości, nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom. W trakcie kontroli, w wyniku dokonania stosownych przeksięgowowań w księgach rachunkowych, wyeliminowano powyższą rozbieżność.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

WINB nie planował dochodów budżetowych na 2019 r. Zrealizowane dochody wyniosły 142,1 tys. zł, co stanowiło 54,9% dochodów roku ubiegłego (258,8 tys. zł). Głównymi źródłami dochodów były:

- kary pieniężne od osób prawnych w kwocie 87,5 tys. zł (205,0 tys. zł w 2018 r.),
- zwroty kosztów badania materiałów budowlanych – 54,3 tys. zł.

Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, na koniec 2018 r. i na koniec 2019 r. WINB nie posiadał należności pozostałych do zapłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 8–10, 30–34, 49–60, 101–106, 113–115, 136–137)

Analiza podejmowanych przez WINB działań windykacyjnych, przeprowadzona na próbie dwóch (z trzech) zaległości odnotowanych w trakcie roku 2019 na kwotę 30 tys. zł, nie wykazała nieprawidłowości. WINB wobec obu zobowiązanych podjął adekwatne i skuteczne czynności dla odzyskania należności z tytułu dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 44–48, 113–115)

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.

WINB w 2019 r. nie zawarł żadnej ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, nie umarzał, nie odraczał, ani nie rozkładał na raty należności z tytułu dochodów budżetowych, nie posiadał należności nieściągalnych. Żadne należności z tytułu dochodów budżetowych nie uległy przedawnieniu.

(dowód: akta kontroli, str. 60-65, 74-78, 107, 113–115, 258)

W księgach rachunkowych WINB za 2019 r. ewidencja szczegółowa wg podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów budżetowych prowadzona była na koncie 130-2 „Rachunek dochodów jednostki budżetowej” dla operacji dotyczących okresowych przelewów dochodów budżetowych do budżetu (strona Ma konta), w korespondencji z kontem 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”. Dla operacji dotyczących realizacji dochodów budżetowych, ujmowanych po stronie Wn konta 130-2, nie prowadzono ewidencji szczegółowej wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Ponadto, nie prowadzono ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Przypisy należności ewidencjonowane były w księgach rachunkowych WINB w dniu wpływu należności na rachunek bankowy Inspektoratu lub po tej dacie (szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli, str. 102, 105)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych WINB za 2019 r., wbrew zasadom 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, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴ (dalej rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont):

- a) nie prowadzono ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Przypis należności ujmowany był na stronie Wn konta 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń” lub konta 240 „Pozostałe rozrachunki” i stronie Ma konta 760 „Pozostałe przychody operacyjne”,
- b) na stronie Wn konta 130-2 „Rachunek dochodów jednostki budżetowej” nie prowadzono ewidencji szczegółowej zrealizowanych dochodów według podziałek klasyfikacji budżetowej.

Brak ewidencji należności na koncie 221 i brak wskazania podziałek klasyfikacji budżetowej dla strony Wn konta 130-2 nie odpowiadał także uregulowaniom ujętym w *Zakładowym planie kont*, stanowiącym załącznik do zarządzenia Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 3 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości. Zgodnie z tymi uregulowaniami konto 130-2 należało prowadzić według tytułów pozyskanych dochodów z uwzględnieniem podziałek klasyfikacji budżetowej, a konto 221 według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej. W zakładowym planie kont nie przewidziano natomiast konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”.

Była główna księgowa WINB wyjaśniła: „Ponieważ w WINB nie planowano dochodów budżetowych, nie prowadziliśmy ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221. Ze względu na niewielką liczbę tych operacji nie wprowadzaliśmy konta 720, ewidencja na koncie 760 była wystarczająca.” Wskazała

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.

także, że „Niewielka liczba operacji dotyczących dochodów budżetowych, nie wymagała prowadzenia ewidencji wg podziałek klasyfikacji budżetowej na koncie rachunku bankowego dochodów. Klasyfikacja w paragrafach prowadzona była na koncie 760, uzgodnienia danych do sprawozdania Rb-27 nie stanowiło żadnego problemu.”

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że konto 720 nie zostało ujęte, a dochody budżetowe były ewidencjonowane na kontach 240/760 ponieważ jednostka nie posiada planu dochodów, a każdy jej dochód można uznać za incydentalny.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu i wskazuje, że brak planu dochodów i „incydentalne” wpływy dochodów nie stanowią uzasadnienia dla dokonywania przypisu należności budżetowych na niewłaściwych kontach. NIK zauważa również, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej ufp) i rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont nie zawierają odrębnych zasad ujmowania w ewidencji księgowej dochodów „incydentalnych”.

(akta kontroli str. 55–65, 67–78, 101–105, 117–120, 136–137, 142–148, 174–175, 178–188, 218–221, 611–612)

2. Przypisy należności ewidencjonowane były w księgach rachunkowych WINB w dniu wpływu należności na rachunek bankowy Inspektoratu lub po tej dacie. Dotyczyło to należności z tytułu kar wymierzonych w łącznej kwocie 80 tys. zł oraz zwrotów opłat w łącznej kwocie 54,3 tys. zł. W tych przypadkach należności ujmowano w księgach rachunkowych WINB średnio po 39 dniach od daty doręczenia postanowienia dotyczącego zwrotu opłat/decyzji dotyczącej nałożenia kary (należności te zostały ustalone, opłacone i zewidencjonowane w 2019 r.).

Dwóch należności, wynikających z:

- postanowienia z 21 lutego 2019 r. o nałożeniu grzywny na kwotę 50 tys. zł,
- decyzji z dnia 14 listopada 2019 r. o nałożeniu kary na kwotę 10 tys. zł,

od których w ustawowym terminie wniesiono zażalenie/odwołanie, nie ujęto w księgach rachunkowych WINB za 2019 r. do dnia zakończenia kontroli, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną.

Taki sposób ujmowania należności był niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, zgodnie z którym w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami, dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, iż „przyczyną nie sporządzania na bieżąco przypisów należności dochodów budżetowych w dacie ich powstania, a dopiero w momencie dokonania wpłaty na rachunek dochodów jest wyłącznie decyzja byłej głównej księgowej, która przyjęła taką specyfikę księgowania dochodów. Ponieważ nie było przypisów dochodów budżetowych, to także nie wykazywano ich w sprawozdaniach Rb-27.

Od 1 stycznia 2020 roku jest nowa główna księgowa, która na bieżąco robi przypisy należności /.../.

Przypisy są robione dla decyzji, które mają status ostatecznych, w związku z powyższym istnieje realne ryzyko przeoczenia przedmiotowego terminu z uwagi na możliwości odwoławcze strony, na którą nałożony jest obowiązek dokonania zapłaty wynikającej z decyzji.

Wobec dużej ilości możliwości odwoławczych od wydanych decyzji, moment zrobienia przypisu księgowego jest trudny do ustalenia dla księgowości.”

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

Była główna księgowa wyjaśniła, że: „Wydział księgowości nie otrzymywał dokumentów stanowiących podstawę naliczenia należności z tytułu dochodów budżetowych po ich wystawieniu. Po wpływie środków na rachunek dochodów podejmowałam działania w celu ustalenia tytułu wpłaty - pytałam o to w wydziałach merytorycznych i wówczas otrzymywałam odpowiednie dokumenty (decyzje, postanowienia)”.

(akta kontroli str. 3, 52–54, 142, 136–137, 174–175, 222–244, 178–188, 408–410, 611–612, 613–640)

3. W Inspektoracie nie naliczano odsetek od należności z tytułu dochodów budżetowych uregulowanych po terminie. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter systemowy. Kwota nienaliczonych odsetek za zwłokę wyniosła w 2019 roku 174 zł. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5, art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 11 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Zgodnie z tymi przepisami prawa jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych (art. 42 ust. 5 ufp), zaś odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału (art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp). Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału (§ 11 ww. rozporządzenia).

Wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożyła główna księgowa, która wskazała, że: „(...) odsetki od wpłat są bardzo często niemożliwe do prawidłowego naliczenia, ze względu na szereg możliwości dróg odwoławczych od decyzji. Moment kiedy decyzja staje się ostateczna i zapłata w niej ujęta staje się wymagalna, to składowa różnych czynników. Terminy zapłaty wyszczególnione w decyzjach przesuwają się, jeśli podmiot na którego nałożono obowiązek zapłaty odwoła się do wyższych instancji lub z bardziej prozaicznej przyczyny – list z decyzją nie zostanie skutecznie doręczony. W WINB nie zostały ustalone pisemne procedury dotyczące naliczania i ujmowania odsetek w ewidencji księgowej. Mówią o tym właściwe ustawy.”

Była główna księgowa wyjaśniła, że odsetki nie zostały naliczone wskutek przeoczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 222–223, 227–228, 231–232, 251, 265, 409–412, 611–612, 641–643)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania WINB w zbadanym zakresie. We wszystkich skontrolowanych sprawach w księgach rachunkowych WINB nieprawidłowo dokonywano przypisu należności, co w dwóch przypadkach miało wpływ na sprawozdawczość roczną. Nieprawidłowości te dotyczyły zarówno terminu ujmowania należności w księgach rachunkowych, jak również ewidencji na niewłaściwych kontach księgowych, w niedostatecznej szczegółowości. Pomimo podejmowania stosownych działań windykacyjnych, w Inspektoracie nie naliczano odsetek od nieterminowych płatności, a błąd ten miał charakter systemowy.

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. WINB wydatkował 3.527,6 tys. zł, co stanowiło 92,2% planu po zmianach (3.826,6 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. nastąpił wzrost wydatków o 661,7 tys. zł, tj. o 23%, głównie w związku z realizacją projektu „Plan działań nadzoru budowlanego na lata 2019–2020” (dalej Projekt) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIiŚ 2014-2020), na który wydatkowano 585,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 11–14, 25, 138–139, 193–206, 259–261, 452–453)

W 2019 r. plan wydatków WINB został zwiększony ze środków pochodzących z rezerwy celowej (poz. 65) o kwotę 95,6 tys. zł, z przeznaczeniem na wynagrodzenia osobowe dla pracowników WINB. Otrzymane środki zostały wykorzystane w całości i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 191–192, 207–217, 452–456)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominującą pozycję stanowiły wydatki bieżące jednostek budżetowych, które wyniosły 2.940,9 tys. zł (83,4% wydatków ogółem) i były o 76,6 tys. zł wyższe niż w roku poprzednim.

Na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wydatkowano 585,9 tys. zł (16,6%). W 2018 r. wydatków w tej grupie ekonomicznej nie ponoszono.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 0,8 tys. zł (w 2018 r. 1,7 tys. zł)

W WINB nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 193–194)

WINB w 2019 r. realizował Projekt (przewidziany na lata 2019–2020), którego celem było wsparcie ze środków pomocy technicznej służb odpowiedzialnych za sprawy związane z kontrolą inwestycji oraz wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Wniosek Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB) o dofinansowanie Projektu zatwierdzony został 5 czerwca 2019 r., umowa między GUNB i Ministrem Inwestycji i Rozwoju o dofinansowanie Projektu zawarta została 19 lipca 2019 r., a porozumienie w sprawie upoważnienia WINB do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych podpisano w dniu 14 sierpnia 2019 r.

W ramach Projektu planowano m.in. finansowanie: wydatków na wynagrodzenia, wsparcia eksperckiego i prawnego, kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych.

Całkowita wartość Projektu dla WINB wynosiła 1.379 tys. zł, w tym dofinansowanie unijne 1.172,1 tys. zł.

W planie na 2019 r. kwota na finansowanie Projektu wynosiła 850 tys. zł, z tego 527 tys. zł przewidziano na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i 323 tys. zł na pozostałe wydatki bieżące. W harmonogramie płatności Projektu na 2019 r. przewidziano natomiast wydatki kwalifikowalne w kwocie 708,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 30–41, 191–192, 471–472, 476–486, 487–512, 556–581)

WINB w 2019 r. w pełni wykorzystał środki przewidziane na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – w kwocie 527 tys. zł. Środki zaplanowane na pozostałe wydatki bieżące wykorzystano w kwocie 58,9 tys. zł, tj. w 18,2%. Łącznie na realizację Projektu wydatkowano 585,9 tys. zł, z w ramach dofinansowania unijnego 498 tys. zł. Poniesione wydatki zostały zrealizowane zgodnie z założeniami merytorycznymi, określonymi we wniosku o dofinansowanie. WINB otrzymywał środki zgodnie z faktycznym zapotrzebowaniem.

Docelowe wskaźniki produktu dla WINB (dla całego okresu realizacji Projektu), ujęte we wniosku o dofinansowanie, osiągnęły następujące wartości:

- docelowa liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej – 178, osiągnięta w 2019 r. – 80,
- docelowa liczba uczestników form szkoleniowych dla instytucji – 6 osób, osiągnięta – 0,
- liczba zakupionych urządzeń oraz elementów wyposażenia stanowiska pracy – 40 sztuk, osiągnięta – 0.

(dowód: akta kontroli, str. 140–141, 191–192, 487–512, 513–555, 581)

WINB w 2019 roku nie zrealizował zaplanowanych wydatków na zakup komputerów stacjonarnych, laptopów i drukarek, jak również wydatków na badanie próbek wyrobów budowlanych.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił m.in., iż wynikało to z późnego zaakceptowania wniosku o dofinansowanie i podpisania umowy przez GUNB, co spowodowało półroczne przesunięcie realizacji niektórych zadań. Wskazał ponadto, że nie każda z wykonanych kontroli kończy się koniecznością pobrania próbki wyrobu i przekazania jej do badań. Trudno jest zatem przewidzieć w procesie planowania, ile środków będzie potrzebnych na takie badania. Po podpisaniu w sierpniu porozumienia, WINB niezwłocznie zwrócił się do GUNB z zapytaniem, jakie zasady postępowania powinien zastosować w odniesieniu do zaplanowanych wydatków. Zaistniałe opóźnienia nie stwarzają jeszcze zagrożenia niedotrzymania terminu realizacji projektu i nieosiągnięcia ustalonego celu.

(dowód: akta kontroli, str. 138–139, 193–200, 259–261, 452–453, 512, 585–586, 605, 644–653)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wydatki na wynagrodzenia wyniosły w 2019 r. 2.322,1 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. zwiększyły się o 584,7 tys. zł (7,6%), przede wszystkim w wyniku realizacji Projektu w ramach POIiŚ 2014-2020. Limit wydatków przewidzianych w planie finansowym na 2019 r. na wynagrodzenia nie został przekroczony.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 5,7 tys. zł i było wyższe o 1 tys. zł w porównaniu do 2018 r. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 34 osoby i w porównaniu do 2018 r. wzrosło o 3 osoby, m.in. w związku z realizacją Projektu.

W WINB w latach 2018–2019 nie zatrudniano osób na podstawie umowy z agencją pracy tymczasowej, ani na podstawie umów zlecenia.

W 2019 r. w Inspektoracie nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 11–14, 25, 138–139, 193–200, 205–206, 259–261, 452–453)

Zobowiązania Inspektoratu na koniec 2019 r. wyniosły 163,3 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 34,3 tys. zł, tj. o 26,6%. Dotyczyły one głównie dodatkowych wynagrodzeń rocznych – 162,9 tys. zł.

Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne ani wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W trakcie roku nie wystąpiły także odsetki od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli, str. 11–12, 122–125, 138–139, 142, 262–265, 460–464)

Szczegółowym badaniem pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania w 2019 r. wydatków objęto 45 wydatków o wartości 335,8 tys. zł, które stanowiły 9,5% wydatków ogółem. Próbę do badania dobrano metodą monetarną⁷ z pozapłacowych wydatków budżetu państwa. Wylosowane dowody dotyczyły wydatków bieżących jednostek budżetowych (311,9 tys. zł) i wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (23,9 tys. zł). Wszystkie wydatki zostały rzetelnie skalkulowane, zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowych i terminowo opłacone. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Żaden z wydatków nie wymagał stosowania trybów udzielania zamówień publicznych przewidzianych w tej ustawie.

(dowód: akta kontroli, str. 266–407, 457–459, 465–470)

⁷ Metoda uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. (dalej ustawa Prawo zamówień publicznych).

WINB w 2019 r. nie realizował zakupów, których wartość szacunkowa przekraczała kwotę 30 tys. euro. Dla zakupów o niższej wartości obowiązywał wprowadzony w Inspektoracie regulamin udzielania zamówień publicznych.

Badanie jednego wydatku w kwocie 13,1 tys. zł, poniesionego na materiały biurowe, nie wykazało nieprawidłowości w zakresie stosowania ww. regulaminu.

WINB nie sporządzał planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 13a ustawy Prawo zamówień publicznych, ponieważ nie przewidywał przeprowadzenia w 2019 r. takich postępowań.

Rocznego sprawozdania o udzielonych w 2019 r. zamówieniach nie sporządzono (szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli, str. 435–451)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wbrew wymogom określonym w art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych, w WINB nie sporządzono rocznego sprawozdania o udzielonych w 2019 r. zamówieniach.

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że: „nie sporządzany był plan postępowań o udzielenia w 2019 r. zamówień publicznych, a tym samym nie ma rocznego sprawozdania o udzielanych w 2019 r. zamówieniach”.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, iż zgodnie z § 1 pkt 9 i 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania⁹, roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zawiera również informacje o zamówieniach, które zostały udzielone z wyłączeniem procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, m.in. na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy. Zamówienia takie były realizowane w WINB i w konsekwencji Inspektorat zobowiązany był do złożenia sprawozdania.

(akta kontroli str.447–448)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Na podstawie badanych prób stwierdzono, że środki finansowe ujęte w planie wydatków Inspektoratu zostały wydatkowane gospodarnie, na cele służące realizacji zadań jednostki, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niesporządzeniu rocznego sprawozdania o udzielonych w 2019 r. zamówieniach, miała charakter formalny i nie spowodowała obniżenia oceny częściowej.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

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

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,

⁹ Dz. U. poz. 2038

z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb–28 Programy),

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

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

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym. Wykazano w nich wszystkie tytuły odpowiadające treści ekonomicznej poszczególnych pozycji sprawozdań, przy czym poszczególne kwoty, z wyjątkiem części wartości ujętych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-29 Programy, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu Rb-28 w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej i w sprawozdaniu Rb-28 Programy - w jednym paragrafie, w kolumnie zaangażowanie, wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli, str. 50–54, 60–65, 69–100, 102–105, 119–120, 130–131, 134–139, 142, 144–148, 150–169, 174–177, 183–184, 195, 460-463, 606-611, 654–713)

W Inspektoracie nie opracowano pisemnej procedury/instrukcji sporządzania sprawozdań. Sprawozdania sporządzane były ręcznie, na podstawie - jak wyjaśniła główna księgowa - ewidencji księgowej i obowiązujących przepisów prawa.

Zarządzenie z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie kontroli zarządczej, w kwestii sprawozdawczości stanowi, że kontrola zarządcza to ogół działań dla zapewnienia m.in. wiarygodności sprawozdań. Monitorowanie realizacji poszczególnych zadań powinno następować za pomocą miesięcznych sprawozdań finansowych.

Sprawozdawczość nie była przedmiotem audytu ani kontroli wewnętrznej.

Przeprowadzona przez Łódzki Urząd Wojewódzki kontrola finansowa za 2018 r. nie stwierdziła uchybień ani nieprawidłowości w zakresie danych wykazanych w objętych kontrolą sprawozdaniach budżetowych Rb-23, Rb-27 i Rb-28.

(dowód: akta kontroli, str. 69–100, 168–169, 174–177, 183–184, 606–608, 654–669)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy, sporządzonych 5 lutego 2020 r., wykazano dane, które częściowo nie wynikały z ewidencji księgowej. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰, zgodnie z którym sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu Rb-28, w § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, wykazano zaangażowanie w kwocie 144.229,40 zł (równej wydatkom wykonanym), mniejszej o 4.570,60 zł niż obroty po stronie Ma konta 998-4010 (równe kwocie planu po zmianach - 148.800 zł).

W sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy, w § 4309 *Zakup usług pozostałych*, zaangażowanie wykazano w kwocie 939,16 zł (równej wydatkom wykonanym), o 60,84 zł mniejszej niż wynosiły obroty po stronie Ma konta 998-4309 (1.000 zł).

Główna księgowa wyjaśniła, że w momencie sporządzania sprawozdań zaangażowanie w ewidencji było zaksięgowane w § 4010 i § 4309 do wysokości planu. Wypełniając ręcznie sprawozdanie w systemie Trezor zauważyła rozbieżność i do sprawozdania wprowadziła zaangażowanie równe wykonaniu. Nie wprowadziła wówczas zmian w ewidencji. Po dniu 10 lutego 2020 r., przy czynnościach

¹⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 1393.

przygotowujących sporządzenie sprawozdania finansowego, dokonała odpowiednich korekt w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli, str. 132–133, 138–139, 140–142, 413–418, 606–610)
Dodatkowo, NIK zauważa, że należności pozostałe do zapłaty zostały wykazane sprawozdaniu Rb-27 w wartości zaniżonej o 60 tys. zł, w związku niedokonaniem w księgach rachunkowych WINB przypisu należności spornych, wynikających z wydanych decyzji i postanowień (szerzej opisano w punkcie 1 wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3, 52–54, 142, 136–137, 174–175, 222–244, 178–188, 408–410, 611–612, 613–640)

OCENA CZĄSTKOWA

Roczne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. zostały sporządzone terminowo i – z wyjątkiem części danych ujętych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. W sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 Programy stwierdzono pojedyncze przypadki wykazania kwot zaangażowania niezgodnych z ewidencją księgową WINB. W trakcie kontroli, w wyniku dokonania stosownych przeksięgowowań w księgach rachunkowych, wyeliminowano powyższą rozbieżność.

Z uwagi na brak przypisu w księgach rachunkowych części należności, sprawozdanie Rb-27 wykazywało zaniżoną wartość należności pozostałych do zapłaty.

Funkcjonujące mechanizmy kontrolne w obszarze sprawozdawczości nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom.

V. Wnioski

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

- Wnioski
1. Prowadzenie ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”.
 2. Ujęcie w zakładowym planie kont konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”.
 3. Prowadzenie ewidencji zrealizowanych dochodów budżetowych według podziałek klasyfikacji budżetowej.
 4. Dokonywanie przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych w dacie powstania należności.
 5. Naliczanie odsetek za zwłokę w przypadku braku terminowych wpłat należności z tytułu dochodów budżetowych.
 6. Sporządzenie i przekazanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach za rok 2019.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 25 marca 2020 r.

Kontroler:
Piotr Rydygier
główny specjalista k. p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis