NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.001.02.2020
P/20/001

Barbara Kieres

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

al. IX Wieków Kielc 3
25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: WINB)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Kieres, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 1 czerwca 2016 r. (dalej: Inspektor Nadzoru Budowlanego)
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 Kielcach
Kontroler	Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/18/2020 z 20 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. WINB, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- 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 oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów;
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty;
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontrola prawidłowości zmian planu finansowego dokonywanych w trakcie roku budżetowego;
- kontrola przestrzegania ustalonych dla WINB limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym;
- analiza stanu zobowiązań;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WINB zrealizował w 2019 r. dochody w wysokości 243,0 tys. zł. Prawidłowo dochodzono należności, prowadząc systematyczną kontrolę ich zapłaty.
W wyniku kontroli 13,3% kwoty wydatków, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zamówień publicznych udzielano z zastosowaniem regulaminu, wprowadzonego zarządzeniem Inspektora Nadzoru Budowlanego[3]. W przypadku zamówienia na zakup samochodu służbowego nie sporządzono wymaganego tym regulaminem protokołu z przeprowadzonego postępowania. Zakup samochodu sfinansowano ze środków otrzymanych od wojewody świętokrzyskiego, na wniosek Inspektora Nadzoru Budowlanego, w którym stwierdziła, że dotychczas użytkowany samochód nie nadawał się do naprawy i dalszej eksploatacji, pomimo iż nie przeprowadzono analizy kosztów jego naprawy. Nieprzydatność samochodu do użytkowania stwierdzono dopiero po otrzymaniu środków na zakup nowego samochodu i sprzedano go w wyniku przetargu.

W 2019 r. WINB przystąpił do realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ), wykorzystując w pełni otrzymane środki na wynagrodzenia w celu zapewnienia odpowiedniego zaplecza kadrowego do przeprowadzania zwiększonej liczby kontroli realizowanych inwestycji finansowanych ze środków POIiŚ. Pomimo wykorzystania w całości środków na wynagrodzenia, w porównaniu do 2018 r. nie zmieniła się liczba pracowników przeprowadzających kontrole inwestycji budowlanych w 2019 r. W związku z prowadzeniem w 2019 r. kontroli inwestycji w ramach POIiŚ, zmniejszyła się jednocześnie, w porównaniu do 2018 r. liczba przeprowadzonych przez WINB kontroli pozostałych inwestycji budowlanych, co w ocenie NIK wskazuje na zmniejszenie wykonywania nadzoru nad prawidłowym ich przebiegiem.

Ze środków POIiŚ dofinansowano wynagrodzenia ogółem dziewięciu pracowników WINB, w tym trzech, którzy nie przeprowadzali czynności kontrolnych.
Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 2018 r. zawierał z dwiema osobami niebędącymi pracownikami WINB umowy zlecenia, niemające charakteru tymczasowego, które w ocenie NIK zastępowały umowy o pracę. Jednej z osób zlecono realizację zadań podstawowych realizowanych przez WINB, natomiast drugiej – zadań pomocniczych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2019 r.

System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

[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] Udzielano wyłącznie zamówień, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843), tj. których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[4] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody budżetu państwa nie były planowane dla WINB na 2019 r., a także na 2018 r. Zrealizowane dochody w 2019 r. wyniosły 243,0 tys. zł (§ 0970 *Wpływy z różnych dochodów*) i pochodziły głównie z kar pieniężnych nałożonych przez Inspektora Nadzoru Budowlanego na producentów, w związku z umieszczeniem oznakowania CE na wyrobach budowlanych, które nie posiadały właściwości użytkowych określonych w deklaracji właściwości użytkowych, a także opłat z tytułu kosztów dotyczących badań wyrobów budowlanych (pobranych podczas kontroli przeprowadzonych przez WINB), ustalonych przez Inspektora Nadzoru Budowlanego w związku z niespełnianiem przez wyroby budowlane wymagań określonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych[5]. W 2019 r. osiągnął również dochody z tytułu sprzedaży samochodu służbowego (34,5 tys. zł), W roku 2018, WINB zrealizował dochody w wysokości 140,8 tys. zł.

(akta kontroli str.32-33 i 517-518)

1.2. Na koniec 2019 r. nie występowały w WINB należności pozostałe do zapłaty. W ewidencji księgowej ujęto wszystkie operacje, dotyczące nałożonych w 2019 r. przez Inspektora Nadzoru Budowlanego kar pieniężnych oraz ustalonych przez niego opłat. Terminowo były dokonywane wpłaty z tytułu nałożonych kar pieniężnych oraz ustalonych opłat. W jednym przypadku wpłaty dokonano w następstwie przesłanego dłużnikowi upomnienia przez WINB. Wydział Wyrobów Budowlanych WINB na bieżąco prowadził systematyczną kontrolę zapłaty należności Skarbu Państwa, współdziałając przy tym z głównym księgowym WINB.

(akta kontroli str. 440-441 i 517-519)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W planie finansowym WINB na rok 2019, opracowanym na podstawie ustawy budżetowej, ujęto wydatki w kwocie 2179,0 tys. zł (dział 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71015 *Nadzór budowlany*), z tego: *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* – 4,0 tys. zł, *Wydatki bieżące* – 2175,0 tys. zł. Plan finansowy WINB nie obejmował wydatków majątkowych, natomiast 301,0 tys. zł stanowiły środki na realizację POIiŚ. Planowane wydatki były wyższe od zrealizowanych w 2018 r. o 394,2 tys. zł (22,1%), z tego: *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* były niższe o 4,5 tys. zł, a *Wydatki bieżące* były wyższe o 398,7 tys. zł. W 2018 r. WINB nie realizował wydatków majątkowych.
W trakcie 2019 r. zwiększono planowane wydatki o 156,8 tys. zł (8,3%), tj. do wysokości 2335,8 tys. zł, z tego: *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* o 4,2 tys. zł, *Wydatki bieżące* o 53,6 tys. zł, *Wydatki majątkowe* o 99,0 tys. zł.

W 2019 r. WINB wydatkował 2259,4 tys. zł, tj. 96,7% planowanych. Na realizację POIiŚ wydatkowano 249,9 tys. zł, co stanowiło 83,0% środków planowanych. Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśniła, że kierowano się prawidłowością

[4] 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.
[5] Dz. U. z 2020 r., poz. 215.

wykorzystania środków finansowych, mając na względzie obowiązek realizacji założeń i wskaźników tego programu w dwuletniej perspektywie. Poziom wydatkowania pozostałych środków wyniósł 98,8%.

(akta kontroli str. 34-37, 50-125 i 526-531)

2.1.2. Na wynagrodzenia wydatkowano w 2019 r. 1395,0 tys. zł, tj. o 261,4 tys. zł więcej niż w 2018 r. Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 22 osoby i przedstawiało się według statusu zatrudnienia[6] w sposób następujący: 21 osób (status zatrudnienia 03 – członkowie korpusu służby cywilnej) oraz osoba nieobjęta mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status zatrudnienia 01). Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. wyniosło 21 osób, z tego: 20 członków korpusu służby cywilnej oraz osoba nieobjęta mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2019 r. wyniosło: 5,0 tys. zł (członkowie korpusu służby cywilnej) oraz 10,3 tys. zł (osoba nieobjęta mnożnikowymi systemami wynagrodzeń). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2019 r. w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2018 r. było wyższe: o 0,7 tys. zł (16,3%) dla członków korpusu służby cywilnej oraz o 1,7 tys. zł (19,8%) dla osoby nieobjętej mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(akta kontroli str.453)

W latach 2018-2019 nie wykonywano zadań w WINB na podstawie umów z agencją pracy tymczasowej. W 2019 r. pięć osób wykonywało zadania na podstawie umów zlecenie (cztery wykonywały zadania podstawowe, natomiast jedna pomocnicze). Dwie osoby wykonywały zadania na podstawie umów zlecenie trwających dłużej niż 6 miesięcy (jedna osoba wykonywała zadania podstawowe, natomiast druga pomocnicze). Na wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych wydatkowano 52,5 tys. zł (100% planu). W porównaniu do 2018 r. wydatki w tym zakresie zwiększyły się o 12,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 34-35, 344-415, 453 i 534-536)

W związku z otrzymaniem środków finansowych od wojewody świętokrzyskiego, 27 listopada 2019 r. zakupiono samochód osobowy marki Skoda Octavia za kwotę 98 900 zł.

Inspektor Nadzoru Budowlanego 10 września 2019 r. skierował pisemny wniosek do Wojewody Świętokrzyskiego o przyznanie środków finansowych dla WINB na 2019 r. w wysokości 120 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup samochodu służbowego. We wniosku podano, że w wyniku analizy powypadkowej przeprowadzonej przez ubezpieczyciela stwierdzono, że *samochód nie nadaje się do naprawy i dalszej eksploatacji*. Ubezpieczyciel nie przedstawił WINB analizy, o której podano we wniosku do wojewody świętokrzyskiego. W następstwie ww. wniosku, wojewoda świętokrzyski wydał 4 października 2019 r. dwie decyzje w sprawie zmian w budżecie Wojewody Świętokrzyskiego na 2019 r., zwiększające planowane wydatki WINB (dział 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71015 *Nadzór budowlany* § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) o kwotę łączną 90 tys. zł, celem zabezpieczenia środków finansowych na zakup samochodu dla WINB. Ponadto wojewoda świętokrzyski 17 października 2019 r. zwiększył planowane wydatki w ww. podziałce klasyfikacji budżetowej o kwotę 9 tys. zł.

W wyniku kolizji drogowej 22 sierpnia 2019 r. został uszkodzony samochód marki Skoda Octavia, stanowiący własność WINB (rok produkcji 2016). Samochód posiadał ubezpieczenie w następującym zakresie: odpowiedzialności cywilnej – OC;

[6] Status zatrudnienia został określony w załączniku nr 34 § 17 pkt 7 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 156).

bezpośredniej likwidacji szkód – BLS; dobrowolne ubezpieczenie pojazdów mechanicznych od zdarzeń losowych – AC; ubezpieczenie szyb w pojeździe; następstwa nieszczęśliwych wypadków – NNW). Ubezpieczyciel 5 września 2019 r. poinformował WINB, że: w wyniku przeprowadzonej analizy rynku, wartość uszkodzonego pojazdu ustalono na kwotę 34 500 zł. Ponadto według kosztorysu przedstawionego przez ubezpieczyciela, koszt naprawy pojazdu wyniósł 40 110 zł. Z tytułu szkody ubezpieczyciel wypłacił WINB kwotę 19 500 zł (6 września – 16 050 zł oraz 3 stycznia 2020 r. – 3450 zł).
Zarządzeniem nr 7/2010 Inspektora Nadzoru Budowlanego z 2 lipca 2010 r. została powołana komisja do oceny przydatności składników rzeczowych majątku ruchomego WINB do dalszego użytkowania. Komisja była złożona z trzech pracowników WINB. W § 2 zarządzenia podano, że zadaniem komisji była ocena przydatności do dalszego użytkowania składników rzeczowych majątku ruchomego WINB, które w szczególności nie nadają się do użytkowania ze względu na zły stan techniczny. Ww. komisja dokonała oceny przydatności do dalszego użytkowania samochodu 15 października 2019 r., tj. po zwiększeniu planu wydatków WINB decyzjami wojewody świętokrzyskiego. W protokole z prac komisji podano, że ze względu na stan techniczny samochodu, nie mógł on służyć realizacji zadań związanych z działalnością WINB i kwalifikował się do likwidacji. Członkowie komisji w toku kontroli NIK zeznali, że przedstawiając ocenę przydatności samochodu służbowego WINB do dalszego użytkowania, nie przeprowadzili oględzin samochodu osobowego Skoda Octavia, a także nie poddali szczegółowej analizie dokumentów powypadkowych, w tym kosztorysu naprawy samochodu przedstawionego przez ubezpieczyciela. Uznali bowiem, że najlepiej byłoby zakupić dla jednostki nowy samochód. Członkowie komisji posiadali wiedzę, że będą pozyskane środki na zakup nowego samochodu.
W związku z ww. oceną przydatności samochodu, Inspektor Nadzoru Budowlanego 25 października 2019 r. powołał trzyosobową komisję do przygotowania i przeprowadzenia przetargu oraz sprzedaży samochodu osobowego marki Skoda Octavia.
Przetarg na sprzedaż samochodu został ogłoszony 21 listopada 2019 r. Termin składania ofert w przetargu upływał 6 grudnia 2019 r. Jedyną ofertę złożył pracownik WINB, który spowodował kolizję. Nabył on samochód za kwotę 34 500 zł.

(akta kontroli str.82-96, 212 i 231-305)

2.1.3. Na koniec 2019 r. wystąpiły zobowiązania w łącznej wysokości 106,1 tys. zł (ujęte w ewidencji księgowej WINB), w tym kwota 101,4 tys. zł dotyczyła wynagrodzeń wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy. Pozostałe zobowiązania zostały zaciągnięte z tytułu dostaw mediów (4,1 tys. zł) oraz badania laboratoryjnego próbki wyrobów budowlanych (0,6 tys. zł) i zostały uregulowane w styczniu 2020 r. Nie wystąpiła sytuacja występowania zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(akta kontroli str. 34-35 i 458-465)

2.1.4 Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 300 tys. zł (62 zapisy księgowe), co stanowiło 13,3% ogółu wydatków przez WINB zrealizowanych w 2019 r. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie zapisów księgowych zawartych w prowadzonych w formie papierowej *Kartach wydatków*, odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym oraz transakcji o wartości powyżej 500 zł.
Objętą badaniem kwotę wydatkowano na: zakup samochodu służbowego, usługi sprzątania pomieszczeń siedziby WINB, obsługę informatyczną, szkolenia pracowników, badania pobranych przez WINB próbek wyrobów budowlanych, usługi pocztowe, zakup mebli biurowych, a także sprzętu komputerowego oraz

elektronicznego (aparat fotograficzny, kamera). Wydatki były rzetelnie skalkulowane i zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujące zapłaceniem odsetek karnych. W przypadku wydatków dotyczących POIiŚ, były: dokonane w okresie kwalifikowalności, niezbędne do realizacji projektu oraz przeznaczone na zadania przewidziane w *Umowie o dofinansowanie*.

(akta kontroli str. 520-523 i 537-538)

2.1.5. WINB stosownie do wymogów art. 98 Ust. 1 i 2 Prawa zamówień publicznych przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 19 lutego 2020 r. *Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2019*.

WINB udzielano wyłącznie zamówień o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. W odniesieniu do wydatków objętych wybraną próbą, przestrzegano wprowadzonego zarządzeniem nr 8/2018 Inspektora Nadzoru Budowlanego regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

(akta kontroli str. 520-523 i 537-538)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dwie osoby niebędące pracownikami WINB wykonywały czynności na rzecz WINB na podstawie umów zlecenie, trwających dłużej niż 6 miesięcy (jedna osoba wykonywała zadania podstawowe, natomiast druga pomocnicze). Inspektor Nadzoru Budowlanego zawarła w 2019 r. z osobą wykonującą zadania podstawowe dwie umowy zlecenia: 2 stycznia 2019 r., z okresem obowiązywania od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. i 4 września 2019 r., z okresem obowiązywania od 4 września do 31 grudnia 2019 r. W 2019 r., osoba realizowała umowy zlecenia przez 811 godzin (w umowach obowiązywała stawka godzinowa). Osobie wykonującej zadania podstawowe w umowach zlecono wykonanie następujących czynności właściwych dla Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego WINB: *sporządzanie projektów decyzji i postanowień administracyjnych, odpowiedzi na skargi i wnioski, pisma i interwencje; gromadzenie i wyszukiwanie danych na potrzeby Naczelnika Wydziału; kompletowanie i porządkowanie akt sprawy*. Ww. czynności były wykonywane wyłącznie w siedzibie WINB, pod stałym nadzorem naczelnika Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego WINB. Naczelnik każdorazowo przydzielał osobie, z którą zawarto umowy zlecenia, realizację spraw właściwych dla tego Wydziału. Osoba w 2019 r. brała udział przy rozpatrywaniu ogółem 115 spraw. Z wykonania przydzielonych zadań osoba była rozliczana przez naczelnika Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego WINB. Ww. osoba była zatrudniona na umowę o pracę w innym zakładzie pracy.
   Inspektor Nadzoru Budowlanego zawarła w 2019 r. z osobą wykonującą zadania pomocnicze dwie umowy zlecenia: 2 stycznia 2019 r., na czas od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. i 1 lipca 2019 r., z okresem obowiązywania od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. W 2019 r. osoba realizowała umowę zlecenia przez 1560 godzin (w umowach określono stawkę godzinową).
   Osobie wykonującej zadania pomocnicze zlecono do wykonania następujące czynności: prowadzenie ewidencji wpływu korespondencji, rozdział zadekretowanej korespondencji pracownikom Inspektoratu; przyjmowanie i wysyłanie korespondencji oraz roznoszenie pracownikom zwrotnego potwierdzenia odbioru; prowadzenie rejestrów delegacji i upoważnień;

prowadzenie ewidencji wniosków urlopowych; prowadzenie ewidencji udostępniania informacji publicznej; monitorowanie skrzynki mailowej oraz elektronicznej skrzynki podawczej *epuap*; oznaczanie środków trwałych i nietrwałych zakupionych na potrzeby Inspektoratu; wykonywanie kserokopii pism i artykułów prasowych. Czynności określone w umowach zlecenia z osobą wykonującą zadania podstawowe były wykonywane również w siedzibie WINB.

Inspektor Nadzoru Budowlanego zawarła z ww. osobami umowy zlecenia obowiązujące przez cały 2018 r., a także w 2020 r. (do 30 czerwca). Osoby te realizowały zadania właściwe dla pracowników odpowiednio Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego (zadania podstawowe) oraz Biura Organizacyjno-Administracyjnego WINB (zadania pomocnicze). Według *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*[7] (*II Rekomendacje Umowy cywilnoprawne noszące znamiona umów o pracę – pkt 5*), nie jest dopuszczalne zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników. Umowy takie mogą być jedynie zawieranie w wyjątkowych okolicznościach i muszą mieć charakter tymczasowy.

Z tytułu realizacji umów zlecenie, wypłacono comiesięcznie wynagrodzenie. Osoby wykonywały zadania w siedzibie WINB i pod bezpośrednim nadzorem zleceniodawcy. Czynności przez nich wykonywane były właściwe do realizowanych odpowiednio przez pracowników Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego oraz Biura Administracyjno-Organizacyjnego WINB. Według zapisów art. 22 § 1^1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[8], wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę oraz wypłata z tego tytułu wynagrodzenia jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu ww. warunków wykonywania pracy (§ 1^2).

(akta kontroli str. 319-417, 429-430, 442-443, 499-516)

Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśniła, że dostrzegając w swojej jednostce braki kadrowe, w ramach swoich możliwości podejmie działania celem zwiększenia zatrudnienia.

(akta kontroli str. 526-531)

2. Inspektor Nadzoru Budowlanego skierowała do wojewody świętokrzyskiego nierzetelny wniosek o zabezpieczenie środków finansowych na zakup nowego samochodu służbowego dla WINB, z pominięciem dochowania należytej staranności w zakresie oceny przydatności do dalszego użytkowania samochodu służbowego uszkodzonego w wyniku kolizji drogowej, uwzględniającej jego naprawę, mając na względzie zapewnienie gospodarnego wydatkowania środków publicznych. We wniosku do wojewody świętokrzyskiego zawarto, że samochód nie nadawał się do naprawy i dalszej eksploatacji. Ubezpieczyciel oszacował koszt naprawy na kwotę 40 110 zł. Ze strony WINB zaniechano przeprowadzenia analizy kosztów naprawy samochodu, przyjmując bez zastrzeżeń informację otrzymaną od

[7] W biuletynie informacji publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opublikowane są Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej *https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/wytyczne-analizy-i-info/5524,Wytyczne-analizy-i-informacje.html.*

[8] Dz. U. z 2019 r., poz. 1040.

ubezpieczyciela. W związku ze szkodą WINB otrzymał od ubezpieczyciela kwotę 19 500 zł. WINB w związku z wyrządzeniem przez pracownika z winy nieumyślnej szkody, zaniechał ze skorzystania otrzymania od niego odszkodowania z tytułu odpowiedzialności materialnej pracowników, przewidzianej w art. 114-122 Kodeksu pracy. Naprawa samochodu mogła zostać sfinansowana w ramach wydatków bieżących, bez pozyskiwania środków w ramach wydatków majątkowych. Nieprzydatność do dalszego wykorzystywania samochodu w działalności statutowej jednostki, została stwierdzona przez WINB dopiero, gdy Wojewoda Świętokrzyski przekazał środki na zakup nowego samochodu służbowego. Komisja powołana do oceny przydatności tego składnika majątkowego do dalszego użytkowania przedstawiła Inspektorowi Nadzoru Budowlanego propozycję jego likwidacji dopiero 15 października 2019 r. (została zaakceptowana), pomimo iż w myśl postanowień § 5 ust. 1 i 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa[9], powinno to nastąpić w trakcie bieżącej działalności jednostki budżetowej w przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa w § 2 pkt 1-3 tego rozporządzenia, tj. bezpośrednio po uszkodzeniu samochodu. Komisja dokonała oceny jego przydatności, bez zachowania należytej staranności, bowiem zaniechała w szczególności przeprowadzenie oględzin samochodu oraz poddanie szczegółowej analizie kosztorysu jego naprawy przedstawionego przez ubezpieczyciela. Z wyjaśnień Inspektora Nadzoru Budowlanego wynikało, że podejście WINB spowodowane było uznaniem dokumentacji przedstawionej przez ubezpieczyciela za wystarczająco wiarygodną, w związku z czym skierowano wniosek do wojewody świętokrzyskiego o przyznanie dodatkowych środków na zakup nowego samochodu. Nieobciążenie pracownika kosztami wynikało z faktu, iż trudno było jednoznacznie wyliczyć rzeczywistą szkodę poniesioną przez pracodawcę. Wpływ na dokonanie oceny przydatności do dalszego użytkowania samochodu dopiero 15 października 2019 r. miało w szczególności zaangażowanie pracowników w inne zadania służbowe.

(akta kontroli str. 82-96, 212, 231-305 i 526-531)

3. Na okoliczność przeprowadzonego postępowania w listopadzie 2019 r. na dostawę samochodu służbowego dla WINB, nie sporządzono protokołu dokumentującego jego przebieg, wymaganego § 5 pkt 7 zarządzenia Inspektora Nadzoru Budowlanego z 31 grudnia 2018 r. *w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych kwoty 30 000 euro.*

(akta kontroli str. 213-216, 448-450)

Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśniła, że w związku z przeprowadzonym postępowaniem sporządzono informację w wyboru najkorzystniejszej oferty, nie sporządzając natomiast wymaganego protokołu.

(akta kontroli str. 526-531)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Inspektor Nadzoru Budowlanego zawarła porozumienie z Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (dalej: Porozumienie), na mocy którego WINB została upoważniona do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych dotyczących *Planu Działań nadzoru budowlanego na lata 2019-2020 o numerze POIS.10.01.00-00-0700/19*

[9] Dz. U. poz. 729.

w ramach Działania 10.1 oś priorytetowa X „Pomoc techniczna" Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: Projekt). Według § 3 ust. 1 Porozumienia, WINB był zobowiązany do osiągnięcia celów Projektu, zgodnie z Porozumieniem, Umową o dofinansowanie i jej załącznikami. Umowa o dofinansowanie została zawarta pomiędzy Ministrem Inwestycji i Rozwoju a Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Załącznikiem do Umowy o dofinansowanie był *wniosek o dofinansowanie Projektu*. Zgodnie z nim celem Projektu było wsparcie ze środków POIiŚ – Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego oraz 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, tj. służb odpowiedzialnych za sprawy związane z kontrolą inwestycji oraz wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie m. in. dla projektów POIiŚ i CEF[10]. Uzyskane wsparcie miało mieć wpływ na poprawę efektywności pracy WINB i pozwolić na polepszenie nadzoru nad tymi inwestycjami poprzez zwiększenie liczby kontroli na etapie ich budowy oraz zwiększenie liczby pobranych próbek wyrobów budowlanych. We *wniosku o dofinansowanie Projektu* podano, że zintensyfikowanie kontroli budów pozwoli na wcześniejsze zapoznanie się przez nadzór budowlany z przebiegiem budowy i wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości na odpowiednio wczesnym etapie, tak aby nie stanowiły one w przyszłości przeszkód dla uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W tym celu plan rzeczowo – finansowy Projektu uwzględniał środki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania związane z projektami POIiŚ oraz CEF (stanowiące 76% kosztów), a także koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne dotyczące wykonywanych zadań. Plan finansowy WINB zakładał wydatki WINB na 2019 r. w wysokości 301,0 tys. zł, natomiast wydatkowano 249,9 tys. zł (83%), w tym w całości środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Ze środków POIiŚ dofinansowano wynagrodzenia ogółem dziewięciu pracowników WINB, w tym sześciu przeprowadzających kontrole. Z zaplanowanych środków sfinansowano szkolenia pracowników, badania pobranych przez WINB próbek wyrobów budowlanych, usługi pocztowe, zakup mebli biurowych, sprzętu komputerowego i elektronicznego.

(akta kontroli str.126-212, 442-443, 466-498 i 520-523)

Stwierdzona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykorzystaniu w całości środków POIiŚ na wynagrodzenia, przyznanych WINB w celu zapewnienia odpowiedniego zaplecza kadrowego do przeprowadzania zwiększonej liczby kontroli realizowanych inwestycji finansowanych ze środków POIiŚ, w sytuacji gdy nie zmieniła się w 2019 r. liczba pracowników przeprowadzających kontrole inwestycji budowlanych w porównaniu do 2018 r. W związku z prowadzeniem w 2019 r. kontroli inwestycji w ramach POIiŚ, zmniejszyła się jednocześnie o 23 kontrole, w porównaniu do 2018 r. liczba przeprowadzonych przez WINB kontroli pozostałych inwestycji budowlanych (w 2019 r. wyniosła 269, natomiast w 2018 r. – 292). Jednocześnie środki POIiŚ wydatkowano na dofinansowanie wynagrodzeń dziewięciu pracowników WINB, w tym sześciu przeprowadzających czynności kontrolne. Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśniła, że nie zatrudniano nowych osób, bowiem nie posiadano pewności co do możliwości dalszego finansowania ich wynagrodzenia ze środków POIiŚ, gdyż pracownicy WINB zaliczają się do korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli str.126-212, 442-443, 466-498, 520-523 i 526-531)

[10] Instrument finansowy ustanowiony przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej rozporządzeniem nr 1316/2013 do wspierania i realizacji projektów infrastrukturalnych w latach 2014-2020 w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji.

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W układzie zadaniowym w ramach zadania Budownictwo i mieszkalnictwo, WINB realizował w 2019 r. podzadanie *Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana*, celem którego było *zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym i użytkowania obiektów budowlanych oraz we wprowadzaniu do obrotu i stosowania wyrobów budowlanych*. Miernikiem jego realizacji był *Stosunek liczby uchylonych rozstrzygnięć do liczby rozstrzygnięć wydanych w zakresie administracji budowlanej oraz nadzoru budowlanego*, określony na poziomie 4% (jego wykonanie wyniosło 9%).

(akta kontroli str.454)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku kontroli próby wydatków, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Udzielenie zamówienia publicznego na zakup samochodu służbowego nie zostało poprzedzone sporządzeniem wymaganego protokołu z przeprowadzonego postępowania. Zakup samochodu sfinansowano ze środków otrzymanych od wojewody świętokrzyskiego, na wniosek Inspektora Nadzoru Budowlanego, w którym podano, że dotychczas użytkowany samochód nie nadawał się do naprawy i dalszej eksploatacji, pomimo iż WINB odstąpił od przeprowadzenia rzetelnej analizy kosztów jego naprawy. Nieprzydatność samochodu do użytkowania stwierdzono dopiero po otrzymaniu środków na zakup nowego samochodu, sprzedając go następnie w wyniku przetargu. Pomimo wykorzystania w pełni otrzymanych środków na wynagrodzenia w ramach POIiŚ, w celu zapewnienia odpowiedniego zaplecza kadrowego do przeprowadzania zwiększonej liczby kontroli realizowanych inwestycji finansowanych ze środków POIiŚ, nie zmieniła się w 2019 r. liczba pracowników przeprowadzających kontrole inwestycji budowlanych w porównaniu do 2018 r. Ze środków POIiŚ dofinansowano między innymi wynagrodzenia trzech osób, którzy nie przeprowadzali czynności kontrolnych. W związku z prowadzeniem w 2019 r. kontroli inwestycji w ramach POIiŚ, zmniejszyła się jednocześnie, w porównaniu do 2018 r. liczba przeprowadzonych przez WINB kontroli pozostałych inwestycji budowlanych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

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

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli

zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str.539-547)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.
Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

V. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wyeliminowanie zlecania, na podstawie umów cywilnoprawnych, osobom niebędącymi pracownikami WINB, czynności właściwych do realizacji przez pracowników zatrudnionych na umowy o pracę.
2. Poprzedzanie likwidacji składników majątkowych oceną ich przydatności do użytkowania.
3. Sporządzanie protokołu z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
4. Zapewnienie właściwego nadzoru (kontroli) ze strony WINB nad inwestycjami budowlanymi nierealizowanymi w ramach POIiŚ.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

Kielce, marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis