

Olsztyn, dnia 8 lipca 2021 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
FK-V.431.10.2021**

**Pan
Jerzy Kołodziejski
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
dla miasta Elbląga**

**ul. Wojska Polskiego 1
82-300 Elbląg**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224), przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę przeprowadzono w trybie kontroli zdalnej, przez którą należy rozumieć kontrolę w jednostce kontrolowanej, bez osobistej obecności kontrolera, polegającą na wykorzystaniu narzędzi informatycznych do zgromadzenia materiału dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego, a następnie dokonania oceny działalności jednostki kontrolowanej przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Jerzy Kołodziejski – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, powołany na to stanowisko z dniem 1 kwietnia 2006 r.,
- Pan Wiesław Burek – Główny księgowy, na podstawie umowy o pracę od dnia 2 czerwca 2003 r., zatrudniony na ½ etatu na czas nieokreślony.

Kontrola problemowa została przeprowadzona przez Agnieszkę Kotlińską, starszego inspektora wojewódzkiego, pracownika Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, na podstawie pisemnych imiennych upoważnień do kontroli Nr: FK-IV.0030.87.2021 z dnia 24 marca 2021 r. i FK-IV.0030.116.2021 z dnia 16 kwietnia 2021 r., wydanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Termin kontroli: 29 marca - 30 kwietnia 2021 r.

Zakres kontroli:

- przedmiot kontroli: prawidłowość zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków budżetu państwa,
- okres objęty kontrolą: 2020 rok.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w związku z art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) – obowiązującej w okresie kontrolowanym, w trybie kontroli zdalnej, zgodnie z Zarządzeniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 145 z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zdalnej.

[Akta kontroli: 1-12, 86]

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się

negatywnie.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

I. Ustalenia ogólne

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych w jednostce kontrolowanej obowiązują nw. procedury:

1. Zasady (polityka) rachunkowości – wprowadzone w życie Zarządzeniem Nr 1/2019 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 1 stycznia 2019 r., w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, które zawierają wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U z 2019 r., poz. 351 ze zm.), tj.:

- określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym: zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
- wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe,
- opis systemu przetwarzania danych,
- opis systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów.

2. Procedury kontroli zarządczej – wprowadzone w życie Zarządzeniem Nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

3. Regulamin Organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego

dla miasta Elbląga wprowadzony Zarządzeniem Nr 1/2006 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 3 kwietnia 2006 r.

4. Instrukcja kancelaryjna – wprowadzona w życie Zarządzeniem Nr 3/2011 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania składnicy akt w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

5. Procedury w sprawie określenia zasad udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro – wprowadzone Zarządzeniem Nr 2/2018 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 1 lutego 2018 r.

6. Księgi rachunkowe Inspektoratu prowadzone są techniką ręczną.

Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt.: „*Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg planuje zakup programu finansowo-księgowego. W latach poprzednich niestety nie było na taki zakup środków finansowych. Dotacje pokrywały wydatki bieżące jednostki. Jeśli powstaną oszczędności w roku bieżącym, to w celu ułatwienia pracy dokonamy zakupu programu księgowego wraz z licencją.*”

W zakresie zatrudnienia i spełniania wymogów formalnych przez Głównego księgowego

1. Kierownik jednostki powierzył Głównemu księgowemu obowiązki, o których mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Główny księgowy spełnia wymogi formalne określone w przepisach ww. ustawy.

2. W toku kontroli stwierdzono rozbieżności w zakresie miejsca i czasu wykonywania pracy przez Głównego księgowego. Zgodnie z ustaleniami Kierownik jednostki wyznaczył Głównemu księgowemu miejsce i czas wykonywania pracy – siedzibę Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga w dniach od poniedziałku do piątku włącznie, w godzinach od 11.00 do 15.00 – zgodnie z umową o pracę z dnia 1 stycznia 2007 r. i aneksem do ww. umowy z dnia 2 stycznia 2019 r.

Dokumentacja dotycząca ewidencji czasu pracy Głównego księgowego, a także aneks z dnia 2 stycznia 2019 r. został przedłożony kontrolującemu na podstawie art. 35 ustawy o kontroli w administracji rządowej, po zakończeniu czynności kontrolnych w Inspektoracie (w toku czynności kontrolnych nie otrzymano przedmiotowej dokumentacji). Należy nadmienić, że przedłożone listy obecności zostały sporządzone bardzo skrupulatnie, bez jakichkolwiek poprawek i skreśleń w ciągu całego roku (za wyjątkiem braku podpisu Głównego księgowego w rubryce za miesiąc sierpień), co budzi wątpliwości co do bieżącego sporządzania tabelarycznej ewidencji czasu pracy Głównego księgowego i powoduje podejrzenie, że przygotowano je na potrzeby udzielenia wyjaśnień kontrolującemu.

Mimo powyższego, przedłożona kontrolującemu ewidencja czasu pracy Głównego księgowego za 2020 r. całkowicie odbiega od treści podpisanego aneksu z dnia 2 stycznia 2019 r., zgodnie z którym Główny księgowy winien świadczyć pracę od poniedziałku do piątku w godzinach pomiędzy 11.00-15.00. Z ewidencji wynika, że Główny księgowy świadczył pracę w różnych

godzinach, w zależności od godzin świadczenia pracy w systemie trójzmianowym w danym dniu w drugim zakładzie pracy, w którym jest zatrudniony tj. General Electric Sp. z o.o. w Elblągu. Na przykład: 7-10 stycznia 2020 r. od 7.30-13.45; 17-21 lutego 2020 r. od 7.30-13.30; 6-10 kwietnia 2020 r. od 14.30-15.30.

W odniesieniu do opisanej wyżej sytuacji, należy wskazać, że wiążące dla pracodawcy i pracownika są zapisy zawartej umowy i wszelkie ewentualne wprowadzone do niej zmiany. W przedmiotowym przypadku nie był przestrzegany zapis aneksu do umowy, który został podpisany przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga i Głównego księgowego.

W dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych, podczas wideokonferencji (29 marca 2021 r. o godz. 10.00), która trwała około 30 min., obecny był tylko Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, który przekazał kontrolującemu informację, iż Główny księgowy świadczy pracę w Inspektoracie po godz. 16.00, co również było niezgodne z przedłożoną kontrolującemu ewidencją czasu pracy Głównego księgowego. Zgodnie z przedłożoną ewidencją czasu pracy Głównego księgowego za okres od 29 marca do 30 kwietnia 2021 r. (okres trwania czynności kontrolnych), w dniu 29 marca 2021 r. Główny księgowy winien przebywać w Inspektoracie w godz. od 7.30 do 15.30. Kontakt telefoniczny z Głównym księgowym kontrolującemu udało się nawiązać dopiero 30 marca.

W trakcie czynności kontrolnych, które odbywały się w okresie od 29 marca do 30 kwietnia 2021 r., kontakt telefoniczny z Głównym księgowym był możliwy tylko pod numerem telefonu komórkowego. Ani razu podczas trwającej kontroli nie było możliwości, dzwoniąc do siedziby Inspektoratu w godzinach pomiędzy 7.30-15.30 (czasie pracy Inspektoratu), przeprowadzenia rozmowy z Głównym księgowym, który zgodnie z zapisem aneksu winien być w Inspektoracie pomiędzy godz. 11.00-15.00. Kontrolujący w sprawach dotyczących kontroli i przygotowywanych dokumentów kontaktował się z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga lub przekazywał informacje pracownikom Inspektoratu. Próby kontaktu telefonicznego z Głównym księgowym nawet na numer telefonu komórkowego nie zawsze były skuteczne, Główny księgowy zazwyczaj oddzwaniał po dłuższym odstępie czasu, bądź nie robił tego w ogóle. O sytuacji tej w trakcie trwania czynności kontrolnych informowano Kierownika jednostki, który niedyspozycyjność Głównego księgowego tłumaczył faktem zatrudnienia w innym zakładzie pracy.

Przedłożona ewidencja czasu pracy Głównego księgowego za marzec-kwiecień 2021 r. (dni trwania czynności kontrolnych) wskazuje, że Główny księgowy świadczył pracę codziennie w godzinach otwarcia Inspektoratu, co jest niezgodne ze stanem faktycznym, jaki miał miejsce w trakcie trwania czynności kontrolnych.

3. Powyższe stanowiło naruszenie art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320), który stanowi, że poprzez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Zgodnie z zawartą umową o pracę oraz aneksem do tej umowy, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga wyznaczył miejsce i czas wykonywania pracy przez Głównego księgowego, które nie były przez obie strony respektowane. Ponadto, świadcząc pracę w różnych godzinach w poszczególne dni trudno stwierdzić, aby pracownik wykonywał pracę pod kierownictwem pracodawcy, charakter wykonywania obowiązków przez Głównego księgowego – zadaniowy – nosił raczej znamiona umowy cywilnoprawnej.

Osoby odpowiedzialne:

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. Elbląga - Kierownik jednostki,
- Główny księgowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

[Akta kontroli: 13-21, 81-84, 86]

II. Ustalenia szczegółowe

1. W zakresie planu finansowego jednostki

1.1. W okresie kontrolowanym środki finansowe na wydatki Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga otrzymywał za pośrednictwem Miasta Elbląga w ramach dotacji celowej udzielonej w dziale 710 Działalność usługowa rozdziale 71015 Nadzór budowlany § 2110 Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

1.2. Dnia 11 maja 2020 r. Prezydent Elbląga poinformował jednostkę o zaplanowanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, decyzją Nr FK 71/2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r., środkach na wydatki bieżące w łącznej kwocie **576 180,00 zł**, w tym **7 430,00 zł** na wypłatę nagród jubileuszowych.

Ww. plan został zwiększony 4 decyzjami Wojewody tj.: Nr FK 172/2020 z dnia 2 lipca 2020 r., Nr FK 214/2020 z dnia 29 lipca 2020 r., Nr FK 355/2020 z dnia 21 października 2020 r. oraz Nr FK 391/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. na łączną kwotę 34 763,60 zł.

Wielkość planu dotacji udzielonych z budżetu państwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wyniosła **610 943,60 zł**.

1.3. Na podstawie 4 Uchwał Rady Miasta Elbląga z dnia: 9 kwietnia 2020 r. - Nr XII/298/2020, 24 września 2020 r. - Nr XIII/385/2020, 26 listopada 2020 r. - Nr XIV/416/2020, 29 grudnia 2020 r. - Nr XV/439/2020 i Zarządzenia Prezydenta Miasta Elbląga z dnia 30 listopada 2020 r. - Nr 464/2020, na wnioski Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, dokonano zmian w planie wydatków Inspektoratu przenosząc środki finansowe pomiędzy paragrafami wydatków rozdziału 71015 (łączna kwota 32 002,00 zł).

1.4. Kontroli poddano wszystkie zmiany w planie wydatków oraz ich wykonanie dokonane w 2020 r.

1.5. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

a) przekroczeniu wydatków ustalonych w planie finansowym, tj.:

– w § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej – o kwotę 9 446,16 zł.

Plan na dzień 21 grudnia 2020 r. w § 4020 wynosił 351 842,00 zł, natomiast wykonanie wynosiło 361 288,16 zł.

Przekroczenie planu o kwotę 9 446,16 zł nastąpiło w dniu 21 grudnia 2020 r. w wyniku wypłaty wynagrodzenia za miesiąc grudzień pracownikom Inspektoratu - lista płac nr 34/2020 na kwotę 24 197,14 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 9 446,16 zł).

– w § 4300 Zakup usług pozostałych – o kwotę 326,54 zł.

Przekroczenie planu wydatków nastąpiło:

- w dniu 17 listopada 2020 r. poprzez opłacenie:
 - FV nr 03370/20/2 z dnia 13 listopada 2020 r. w łącznej wysokości 356,70 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 149,68 zł),
 - prowizji bankowej od przelewu wychodzącego w wysokości 2,50 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 2,50 zł).Plan na dzień 17 listopada 2020 r. w § 4300 wynosił 12 000,00 zł, natomiast wykonanie wynosiło 12 152,18 zł.
- w dniu 20 listopada 2020 r. poprzez opłacenie:
 - FV nr Fa001465501/2020 z dnia 12 listopada 2020 r. w łącznej wysokości 139,36 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 139,36 zł),
 - prowizji bankowej od przelewu wychodzącego w łącznej wysokości 5,00 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 5,00 zł).Plan na dzień 20 listopada 2020 r. w § 4300 wynosił 12 000,00 zł, natomiast wykonanie wynosiło 12 296,54 zł.
- w dniu 24 listopada 2020 r. poprzez opłacenie:
 - prowizji bankowej od przelewu wychodzącego w łącznej wysokości 25,00 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 25,00 zł).Plan na dzień 24 listopada 2020 r. w § 4300 wynosił 12 000,00 zł, natomiast wykonanie wynosiło 12 321,54 zł.
- w dniu 26 listopada 2020 r. poprzez opłacenie:
 - prowizji bankowej od przelewu wychodzącego w łącznej wysokości 5,00 zł (w tym kwota przekroczenia wynikająca z dokonania tego wydatku 5,00 zł).Plan na dzień 26 listopada 2020 r. w § 4300 wynosił 12 000,00 zł, natomiast wykonanie wynosiło 12 326,54 zł.

Przekroczenie kwot wydatków ustalonych w planie finansowym stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl których dokonywanie wydatków winno następować w granicach kwot przewidzianych planem finansowym.

Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem złożonym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt. „*Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg dokonuje zmian w planie finansowym jednostki za pośrednictwem Urzędu Miejskiego w Elblągu. Zmiany w planach finansowych dokonywane są na sesjach Rady Miasta Elbląg na podstawie podjętych uchwał lub na podstawie wydanych Zarządzeń Prezydenta Miasta Elbląg. W miesiącu 11/2020 zostały złożone dwa wnioski o dokonanie zmian w budżecie PINB dla miasta Elbląg. Pierwszy został złożony w dniu 5.11.2020 r. (...). W dniu 13.11.2020 r. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego złożył drugi wniosek o dokonanie zmian w budżecie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg (...). W dniu 31.11.2020 r. PINB otrzymał zawiadomienie Prezydenta Miasta Elbląg stanowiące podstawę do dokonania zmian w planie finansowym dotyczące obu wniosków złożonych przez PINB w m-cu 11/2020 r. Informuję, że przekroczenia w trakcie miesiąca powstały w wyniku długiego okresu oczekiwania na zawiadomienie z UM zezwalające na dokonanie zmian w planie finansowym jednostki. Z tego też powodu powstały przekroczenia w §4300 w trakcie miesiąca w wysokości 326,54 zł. (...) Dnia 18.11.2020 r. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego sporządził i złożył kolejny wniosek o dokonanie zmian w budżecie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg (...). W dniu 29.12.2020 r. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego zgodnie ze złożonym wnioskiem otrzymał zawiadomienie informujące, że Uchwałą Rady Miasta w Elblągu Nr XV/439/2020*

dokonano zmian w planach wydatków budżetowych. Zawiadomienie to stanowiło podstawę do dokonania zmian w planie finansowym jednostki. Jak wynika z powyższego zmiany były możliwe do dokonania dopiero po 41 dniach od złożenia wniosku, co przyczyniło się to w dużym stopniu do powstania przekroczenia w planie finansowym w § 4020 (...).”

Kontrolujący nie może zgodzić się z treścią złożonego przez Kierownika jednostki wyjaśnienia. W opisywanym przypadku, przekroczenia planu finansowego wydatków w miesiącu grudniu z tytułu m.in. wypłaty obligatoryjnego wynagrodzenia za pracę pracownikom Inspektoratu, spowodowane zostały zrealizowaniem z początkiem grudnia nagród uznaniowych dla pracowników (opisanych w pkt. 2.6 lit. h niniejszego projektu). W celu uniknięcia naruszenia obowiązujących przepisów w tym zakresie Główny księgowy, winien w pierwszej kolejności dokonać zabezpieczenia środków finansowych na wypłatę obligatoryjnych świadczeń (wynagrodzeń). Natomiast wypłatę nagród uznaniowych, zrealizować dopiero po podjęciu Uchwał przez Radę Miasta Elbląga w sprawie dokonania zmian w planie finansowym.

Powyższe działanie skutkowało dokonaniem wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym, w łącznej kwocie **9 772,70 zł.**

Osoby odpowiedzialne:

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. Elbląga - Kierownik jednostki,
- Główny księgowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga – z uwagi na nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym, co miało wpływ na dokonanie wydatków powodujących przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym.

b) wprowadzeniu do planu finansowego zmian polegających na zwiększeniu planu wydatków na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w zaokrągleniu (w górę) do pełnych złotych, tj.:

- Decyzja Wojewody Nr FK 172/2020 z dnia 2 lipca 2020 r. zwiększająca plan wydatków o kwotę 13 545,72 zł, została wprowadzona do planu finansowego Inspektoratu w kwocie 13 546,00 zł,
- Decyzja Wojewody Nr FK 355/2020 z dnia 21 października 2020 r. zwiększająca plan wydatków o kwotę 2 423,80 zł, została wprowadzona do planu finansowego Inspektoratu w kwocie 2 424,00 zł,
- Decyzja Wojewody Nr FK 391/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. zwiększająca plan wydatków o kwotę 12 915,08 zł, została wprowadzona do planu finansowego Inspektoratu w kwocie 12 916,00 zł.

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, cyt.: „(...), w planie wydatków dotacje otrzymane na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zostały wprowadzone w pełnych złotych z uwagi na fakt, że Urząd Miejski w Elblągu przyjmuje i realizuje plan w pełnych złotych. Nie ma więc możliwości sporządzenia planu w groszach.”

Wprowadzenie do planu finansowego zaokrąglonych do pełnych złotych kwot dotacji stanowiło naruszenie art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że Zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu

terytorialnego polegających na zmianach planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskanych dotacji przekazanych z budżetu państwa.

Powyższe skutkowało ostatecznie zawyżeniem planu wydatków o łączną kwotę 1,40 zł. Działanie to wpłynęło również na wykazanie w sprawozdaniu Rb-50 (rocznym sprawozdaniu o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. – w zakresie wykonanych wydatków), po stronie planu kwoty o 1,40 zł wyższej, co przyczyniło się do błędnego poinformowania odbiorcy tego sprawozdania w zakresie wysokości planu (po zmianach) na dzień 31 grudnia 2020 r.

W związku z powyższym, kwoty wprowadzone przez Zarząd do planu dochodów winny być zgodne z kwotami wynikającymi z decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

[Akta kontroli:22-31, 86]

1.6. W zakresie planu finansowego i jego zmian, działalność jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

2. W zakresie wydatków budżetowych

2.1. Plan wydatków wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosił łącznie **610 943,60 zł**. Środki pochodziły z ustawy budżetowej w kwocie 605 064,60 zł oraz w kwocie 5 879,00 zł z poz. 44 rezerw celowych budżetu państwa.

Kontrolowana jednostka wykorzystwała środki budżetu państwa w łącznej kwocie **609 749,24 zł**, co stanowiło 99,80% planu.

Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 1 194,36 zł, została zwrócona na rachunek bankowy Miasta Elbląga w dniu 30 grudnia 2020 r.

2.2. Struktura wydatków jednostki przedstawiała się następująco:

- wydatki osobowe i ZFŚS – 576 861,43 zł, co stanowiło 94,61% ogółu wydatków,
- wydatki rzeczowe – 32 887,81 zł, co stanowiło 5,39% ogółu wydatków.

2.3. Wydatki osobowe

2.3.1. Struktura zatrudnienia w Inspektoracie w 2020 r. przedstawiała się następująco:

– Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego – 1 osoba /1 etat/ - stanowisko poza korpusem służby cywilnej.

Korpus służby cywilnej:

- Główny księgowy – 1 osoba /1/2 etatu/,
- Starszy inspektor nadzoru budowlanego – 2 osoby /2 etaty/,
- Starszy specjalista – 2 osoby /2 etaty/.

2.3.2. W toku kontroli sprawdzono prawidłowość naliczenia wynagrodzenia osobowego dla wszystkich pracowników Inspektoratu.

Ustalono, że:

– składniki wynagrodzenia wskazane w umowie o pracę zawartej z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga były zgodne z obowiązującymi przepisami

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz.U. z 2010 r. Nr 27, poz. 134 ze zm.).

– składniki wynagrodzenia wskazane w umowach o pracę z pozostałymi pracownikami Inspektoratu były zgodne z obowiązującymi przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 807 ze zm.).

2.3.3. W dniu 27 października 2020 roku wypłacona została nagroda jubileuszowa w wysokości 15 456,00 zł brutto dla Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, który nabył do niej prawo za 35 lat pracy. Nagroda została przyznana na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 537) i stanowiła wysokość 200% wynagrodzenia.

Ponadto, dnia 21 kwietnia 2020 r. wypłacono nagrodę jubileuszową w wysokości 4 157,85 zł brutto dla starszego specjalisty, który nabył do niej prawo za 20 lat pracy. Nagroda została przyznana na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz § 5 ust. 1 i 4 § 6 ust. 1 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej i stanowiła wysokość 75% wynagrodzenia.

Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono.

2.3.4. W toku kontroli sprawdzono również prawidłowość naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego i ustalono, że:

- wszyscy pracownicy, którym zostało wypłacone wynagrodzenie roczne nabyli do niego uprawnienia,
- wysokość wynagrodzenia ustalono w wysokości 8,5 % sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracowników w ciągu 2020 r.,
- wysokość wynagrodzenia ustalono proporcjonalnie do okresu przepracowanego w Inspektoracie,
- wynagrodzenia zostały wypłacone dnia 5 lutego 2021 r.

Powyższe ustalenia zgodne były z przepisami ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1872).

2.3.5. W zakresie wydatków osobowych, w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- naliczeniu i nienależnym wypłaceniu nagrody jubileuszowej za 30-lecie pracy Głównemu księgowemu,
- naliczeniu w nieprawidłowej wysokości dodatku stażowego dla Głównego księgowego w miesiącu czerwcu,
- nienaliczeniu i niewypłaceniu należnej nagrody jubileuszowej za 25-lecie pracy starszemu inspektorowi nadzoru budowlanego,
- niedokonaniu korekty naliczenia nagrody jubileuszowej za 20 lat pracy starszemu specjalście,

- wypłaceniu nagród uznaniowych pracownikom Inspektoratu.
- Ww. nieprawidłowości zostały szczegółowo opisane w pkt 2.6. lit.: c, d, e, g i h niniejszego projektu.

2.4. Wydatki rzeczowe

2.4.1. W okresie kontrolowanym wydatki rzeczowe poniesiono na:

- różne usługi (m.in. prowizje bankowe, usługi pocztowe, kontynuację programów komputerowych, ochrona-dozór, odprowadzanie nieczystości, usługi sprzątanania i segregacji śmieci) – 14 061,00 zł,
- zakup paliwa do samochodu służbowego, materiałów biurowych – 6 133,43 zł,
- zakup energii, energii cieplnej i wody – 6 000,00 zł,
- zakup usług telekomunikacyjnych – 2 887,16 zł,
- opłaty za administrowanie, czynsze za budynki, lokale i pomieszczenie garażowe – 1 667,28 zł,
- ubezpieczenie samochodu służbowego, budynku – 1 018,58 zł,
- podatek od nieruchomości – 941,11 zł,
- opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 129,25 zł,
- badania lekarskie pracownika – 50,00 zł.

2.4.2. Na podstawie analizy dokumentacji księgowej dotyczącej wszystkich wydatków rzeczowych poniesionych w 2020 r., ustalono, że faktury oraz inne dokumenty, na podstawie których realizowano wydatki:

- zawierały wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- zawierały klasyfikację budżetową poniesionych wydatków, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.),
- zostały prawidłowo zadekretowane (odpowiednie konto zespołu 4 w korespondencji z kontem zespołu 2), tj. zgodnie z przepisami 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 Polskiej (Dz. U. z 2020 r., poz. 265),
- zawierały adnotację dotyczącą stosowania procedur zamówień publicznych lub o przesłankach skutkujących brakiem stosowania ustawy, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.),
- zawierały pieczątki wpływu dokumentu do jednostki, stosownie do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67),
- sprawdzone były pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz zatwierdzone do zapłaty przez Kierownika jednostki i Głównego księgowego.

2.5. Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

2.5.1. W Inspektoracie w okresie kontrolowanym obowiązywał Regulamin gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, wprowadzony Zarządzeniem z dnia 2 stycznia 2014 r., z późniejszymi zmianami.

2.5.2. W okresie objętym kontrolą przychody i rozchody środków pieniężnych z ZFŚS przedstawiały się następująco:

- Stan środków na 01.01.2020 r. – 1 769,67 zł.

Przychody stanowiły kwotę 8 526,13 zł, w tym:

- odpis środków na 2020 r. – 8 526,00 zł,
- odsetki bankowe od środków zgromadzonych na rachunku – 0,13 zł.

Rozchody stanowiły kwotę 9 780,23 zł i dotyczyły dofinansowania do wypoczynku /wczasów turystycznych/ pracowników Inspektoratu.

- Stan środków Funduszu na dzień 31.12.2020 r. wynosił 515,57 zł.

2.5.3 Kontroli poddano prawidłowość naliczenia odpisu na ZFŚS w 2020 r., terminowość przekazania odpisu na rachunek Funduszu oraz przeznaczenie wydatkowanych środków.

Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono.

2.6. Stwierdzone w toku kontroli naruszenia stanu prawnego w zakresie wydatków budżetowych dotyczyły:

a) Złożenia przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga do ZUS Oddział w Elblągu wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za miesiące: marzec-maj 2020 r. i wykorzystania tych środków na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu.

W związku z zaistniałą sytuacją w kraju spowodowaną pandemią COVID-19, dnia 22 maja 2020 r. do Inspektoratu wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Elbląga z dnia 21 maja 2020 r., z informacją o możliwości zwolnienia ze składek ZUS. Prezydent zwrócił się z prośbą o skontaktowanie się z oddziałem ZUS w Elblągu i złożenie odpowiednich wniosków do ZUS. Jako podstawę do zwolnienia ze składek ZUS wskazano art. 31zo ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020, poz. 1842 ze zm.), w związku z art. 113 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.).

Art. 31zo stanowi, że na wniosek płatnika składek zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, należnych za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek:

- 1) przed dniem 1 lutego 2020 r. i na dzień 29 lutego 2020 r.,
 - 2) w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. do dnia 29 lutego 2020 r. i na dzień 31 marca 2020 r.,
 - 3) w okresie od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. i na dzień 30 kwietnia 2020 r.
- zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych.

Główny księgowy w dniu 22 maja 2020 r. złożył stosowny wniosek do ZUS o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za miesiące: marzec-maj 2020 r. Na dzień 22 maja 2020 r. Inspektorat nie miał zaległości wobec ZUS, składki za miesiące marzec i kwiecień były opłacone z zachowaniem obowiązującego terminu płatności, należne składki za maj (12 908,52 zł) nie zostały opłacone. Wniosek został przez ZUS zaakceptowany jako poprawny, a Inspektorat został zwolniony z opłacenia należnych składek za miesiące: marzec-maj 2020 r. w następujący sposób: za miesiące marzec-kwiecień zwolnienie nastąpiło dnia 1 czerwca 2020 r., za miesiąc maj – 20 czerwca 2020 r.

W toku kontroli ustalono, że Główny księgowy złożył oświadczenie niezgodne z prawdą, na podstawie którego ZUS pozytywnie rozpatrzył wniosek o zwolnienie ze składek i przyznał świadczenie.

We wniosku złożonym do ZUS w części II Treść wniosku pkt 2 oświadczone, zaznaczając kwadrat A, że cyt.: „w pierwszym miesiącu za który jest składany wniosek o zwolnienie z opłacania składek osiągnąłem przychód niższy niż 300% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 r. tj. 15 681 zł.”

Jest to nieprawdą, ponieważ jednostka budżetowa jaką jest Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga w ogóle nie uzyskuje „przychodu”, a zapisane w planie finansowym i przyznane na działalność jednostki środki finansowe nie były niższe niż w poprzednich latach (nie miały żadnego związku z pandemią COVID-19) i w całości wystarczały na pokrycie wydatków na składki ZUS.

Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 14 kwietnia 2021 r. cyt.: „(...) Zaznaczając w pkt 2 kwadrat A we wniosku RDZ, informowaliśmy o tym, że PINB dla miasta Elbląg osiągnął przychód niższy niż 300% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, bo jednostka jaką jest PINB nie osiąga w ogóle takiego rodzaju przychodów. W celu złożenia wniosku należało zaznaczyć wszystkie pola – tak była opracowana konstrukcja wniosku RDZ.”

Ponadto we wniosku złożonym do ZUS w części III Dodatkowe informacje dotyczące podmiotu Pkt 1 Klasa działalności, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. Nr 251, poz. 1885 ze zm.), podano kod 8413 jako klasę działalności, w związku z którą ubiegano się o pomoc, a która wg składającego wniosek generuje w Inspektoracie największy przychód.

Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga z dnia 14 kwietnia 2021 r. cyt. „PKD został nadany przez Urząd Statystyczny w 12.06.2012 r. 84.13 – kierowanie w zakresie efektywności gospodarowania. Sekcja ta obejmuje:

- działalność ustawodawczą i wykonawczą prowadzona przez centralne i naczelne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej i organy samorządowe w zakresie sprawowania funkcji wewnętrznej państwa w sferze finansowej, podatkowej, gospodarczej, kulturalnej, edukacji, ochrony zdrowia i pozostałej socjalnej,
- działalność wykonawczą związaną ze sprawowaniem funkcji zewnętrznych państwa w sferze spraw zagranicznych i obronności,
- działalność w sferze ochrony bezpieczeństwa państwa oraz porządku bezpieczeństwa publicznego,
- działalność wymiaru sprawiedliwości łącznie z wykonywaniem wyroków sądowych, z wyłączeniem działalności komorników,
- działalność straży pożarnej finansowaną ze środków społecznych,

➤ *działalność związaną z obowiązkowymi zabezpieczeniami społecznymi. Niektóre rodzaje działalności opisane w tej sekcji mogą być prowadzone przez organy administracji publicznej innej niż rządowa.”*

Zaznaczyć należy, że przychód to łączna wartość pieniężna, którą uzyskuje się ze sprzedaży dóbr, towarów lub usług netto (bez podatku VAT). Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga nie uzyskuje przychodów, co zostało również potwierdzone w złożonym wyjaśnieniu przez Kierownika jednostki. Koszty funkcjonowania Inspektoratu pokrywane są w 100% z dotacji otrzymywanej z budżetu państwa i w 100% zabezpieczają wypłaty przeznaczone na uregulowanie składek ZUS.

Nawet gdyby przyjąć, że otrzymana transza środków finansowych przeznaczona na utrzymanie jednostki stanowiła jej dochód (przychód), to i tak była ona wyższa niż 300% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w 2020 r. Kwota otrzymanych środków w miesiącu marcu, za który był składany wniosek o zwolnienie z opłacania składek wynosiła 49 482,00 zł, a kwota przeciętnego wynagrodzenia brutto, o którym mowa wyżej - 15 681,00 zł.

W związku z powyższym złożenie ww. wniosku do ZUS stanowiło wyłudzenie podwójnego finansowania z budżetu państwa tego samego obszaru działalności Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, a ponadto złożenie oświadczenia dotyczącego wysokości osiąganych przez Inspektorat przychodów może skutkować pociągnięciem Kierownika jednostki do odpowiedzialności karnej za złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą.

Dnia 23 września 2020 r. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga zwrócił się do ZUS Oddział w Elblągu o wystawienie noty umorzeniowej za okres marzec-maj 2020 r. oraz zwrot nadpłaconych składek na rachunek bankowy Inspektoratu. W odpowiedzi ZUS przesłał rozliczenie konta na dzień 24 września 2020 r. z informacją, że nadpłata zostanie zaliczona na poczet bieżących płatności. Z uwagi na fakt, że Inspektorat złożył wniosek do ZUS o zwrot nadpłaty na rachunek bankowy jednostki, w dniu 1 października 2020 r. wpłynął z ZUS przelew w wysokości 24 926,44 zł.

Złożenie wniosku do ZUS zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt.: „(...) nie miało żadnego związku z otrzymaną dotacją od Wojewody. Czym innym jest ryzyko nieopłacenia w terminie należnych składek, a czym innym ubieganie się o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tego tytułu. Sytuacja związana z pandemią nie stwarzała ryzyka nieopłacenia składek ZUS. Wpływ transz dotacji od Wojewody zabezpieczał wypłatę zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i pochodnych. Środki z dotacji otrzymaliśmy w 2020 roku w terminie. W związku z pandemią nie dokonano zmiany planu finansowego.”

W ocenie kontrolującego złożenie wniosku do ZUS w celu zwolnienia z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za miesiące: marzec-maj 2020 r., należy uznać za działania wysoce naganne. Wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej skierowane było do przedsiębiorców, którzy w związku z pandemią nie mogli wykonywać swojej działalności zarobkowej i ponieśli z tego tytułu straty, osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, mikroprzedsiębiorstw, małych, średnich i dużych firm. Kierowane było także do osób wykonujących umowy cywilnoprawne (umowy zlecenia, o dzieło, agencyjne), organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych, których obroty lub przychody spadły w związku z pandemią COVID-19. Wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej uzyskali również m.in.

rodzice, osoby niepełnosprawne, rolnicy, artyści, instytucje kultury, sportowcy, cudzoziemcy czy kierowcy.

Wynika z tego, że wsparciem tym z założenia nie obejmuje się jednostek budżetowych, które z definicji zawartej w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Gospodarkę finansową prowadzą w oparciu o plan dochodów i wydatków (plan finansowy jednostki budżetowej).

Celem działania państwowych lub samorządowych jednostek budżetowych jest wykonywanie zadań publicznych, a nie działalność w celu osiągnięcia zysku, dlatego też obowiązkiem - odpowiednio państwa lub jednostki samorządu terytorialnego - jest zapewnienie im budżetu odpowiedniego, wystarczającego do wykonania zadań publicznych.

W przedmiotowym okresie dotacja z budżetu państwa przeznaczona na działalność Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga była przekazywana w wystarczającej wysokości i w terminach umożliwiającą pełną realizację zadań.

Ze złożonego wyjaśnienia przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga również wynika, że pandemia COVID-19, która „wybuchła” w marcu 2020 r., nie wpłynęła na płynność finansową Inspektoratu, plan finansowy nie uległ zmniejszeniu, a wpływ transz dotacji zapewniał terminowe regulowanie zobowiązań.

Pomoc udzielona z budżetu państwa miała rekompensować negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19, a takie w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga nie wystąpiły.

Złożenie wniosku do ZUS w sytuacji, gdy nie było ku temu uzasadnionych przesłanek, może nosić znamiona nadużycia w celu wyłudzenia zwolnienia z opłacenia zobowiązań wobec ZUS z tytułu składek za miesiące: marzec-maj 2020 r., a także uszczuplenia puli środków „Tarczy” przeznaczonych dla naprawę tego potrzebujących podmiotów gospodarczych.

Pozyskane w ten sposób środki w łącznej kwocie 37 834,96 zł zostały przeznaczone na wypłatę nagród uznaniowych w znacznej wysokości dla pracowników Inspektoratu.

Szczegółowy opis dotyczący przyznanych i wypłaconych nagród uznaniowych zawarto w pkt 2.6. lit. h niniejszego projektu.

Zaznaczyć należy, że w momencie składania wniosku o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek, zobowiązania wobec ZUS za miesiące marzec i kwiecień były opłacone w terminie. Składki za miesiąc maj nie zostały opłacone, pomimo iż środki na ten cel były zabezpieczone w planie finansowym, jak również na koncie bankowym Inspektoratu. Zwolnienie Inspektoratu z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za miesiące: marzec-maj 2020 r., skutkowało pokryciem ww. należności przez budżet państwa w ramach Tarczy Antykryzysowej. Nieuzasadnionym zatem było ubieganie się o zwolnienie z opłacenia składek w sytuacji, gdy środki finansowe na ten cel Inspektorat otrzymał w postaci dotacji celowej również z budżetu państwa.

Wyżej opisane działania, w odniesieniu do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, który w 2020 roku miał zapewnione z budżetu państwa środki na bieżące funkcjonowanie, w tym m.in. na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, a jednocześnie wystąpił z wnioskiem do ZUS o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek, wykorzystując szczególne instrumenty wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 jakie oferowało państwo, skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie **37 834,96 zł**.

Osoba odpowiedzialna – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga – Kierownik jednostki.

b) Wykorzystania dotacji w kwocie 5 510, 68 zł niezgodnie z przeznaczeniem, tj. na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu.

Decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego: Nr FK 71/2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r., Nr FK 172/2020 z dnia 2 lipca 2020 r., Nr FK 355/2020 z dnia 21 października i Nr FK 391/2020 z dnia 4 listopada 2020 r., przyznano dotację w łącznej kwocie 30 414,60 zł z przeznaczeniem na wydatki jednorazowe dla pracowników, tj. wypłatę nagród jubileuszowych/odpraw emerytalnych. Z dotacji tej tylko kwotę 24 903,92 zł przeznaczono na wypłatę nagród jubileuszowych, natomiast kwotę 5 510,68 zł – na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu.

Z pisemnego wyjaśnienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (osoby odpowiedzialnej) wynika, że cyt.: „(...) Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg w 2020 r. zgłaszał zapotrzebowanie na środki finansowe potrzebne na realizację wypłat nagród jubileuszowych dla 4 pracowników PINB, na łączną kwotę 29 338,60 zł – pismo z dnia 13.10.2020 Nr PINB/JK/0411-1/15/2020. W wyniku przeoczenia nie została wypłacona jedna z nagród jubileuszowych w wysokości 5 510,68 zł brutto. Nagrody zostały wypłacone w kwocie 24 903,92 zł. Pozostała kwota (...) została wydatkowana w § 4020 na nagrody.(...)”

Wykorzystanie środków z otrzymanej dotacji w kwocie 5 510,68 zł na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu, zamiast na wypłatę nagrody jubileuszowej stanowiło naruszenie art. 168 ust 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacje były udzielone.

Powyższe skutkowało wykorzystaniem dotacji w kwocie **5 510,68 zł** niezgodnie z przeznaczeniem.

Należy w tym miejscu dodać, że kwoty na wydatki jednorazowe są w budżecie limitowane i nigdy nie wystarczają na 100%-owe pokrycie potrzeb we wszystkich jednostkach (zwiększenia następują w ciągu roku na skutek pojawienia się oszczędności) – dlatego też rozdysponowanie limitowanych środków budżetowych w tak beztroski sposób stanowi nadużycie powodujące brak możliwości skorzystania z tych środków przez jednostki, które naprawdę ich potrzebują na wskazany cel.

c) Naliczenia i nienależnego wypłacenia w dniu 15 stycznia 2020 r. nagrody jubileuszowej za 30-lecie pracy Głównemu księgowemu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga w wysokości 5 290,07 zł brutto.

W toku kontroli na podstawie dokumentacji osobowej ustalono, że Główny księgowy zatrudniony jest w 2 jednostkach organizacyjnych:

- w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, od dnia 2 czerwca 2003 r., w wymiarze ½ etatu,
- w General Electric Sp. z o.o. w Elblągu, od dnia 6 sierpnia 1986 r., w wymiarze 1 etatu.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 265 ze zm.) do okresów pracy (uprawniających do otrzymania nagrody jubileuszowej) wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Zaświadczenie o zatrudnieniu Głównego księgowego

w GE Sp. z o.o. przedłożone w czasie trwania czynności kontrolnych świadczy o trwającym zatrudnieniu, co uniemożliwiało wypłatę nagrody jubileuszowej Głównemu księgowemu w Inspektoracie. Okres zatrudnienia Głównego księgowego w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga jak wskazano wyżej, w styczniu 2020 r. wynosił 16 lat. Zgodnie z przepisami art. 91 ust 1. pkt 1 ustawy o służbie cywilnej pierwsza nagroda jubileuszowa mogła być przyznana i wypłacona Głównemu księgowemu po 20 latach pracy w tym zakładzie pracy.

Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (osoby odpowiedzialnej) cyt.: „(...) Dokumentem uprawniającym do wypłaty nagrody jubileuszowej za 30 lat było dostarczone zaświadczenie w 2020 r. do PINBU o zatrudnieniu z drugiego zakładu pracy. (...) Treść art. 91 u.s.c. wprost nie wyklucza możliwości zaliczenia równoległe trwających okresów zatrudnienia, wobec czego przyjęto iż prawo do nagrody jubileuszowej w przypadku pracowników korpusu służby cywilnej uzależnione jest od stażu ogólnego, nie tylko od zakładowego. W związku z brzmieniem art. 91 u.s.c. PINB (konsultacja z poprzednio zatrudnionym radcą prawnym w PINB) uznano, że do nabycia uprawnienia do wypłaty nagrody jubileuszowej liczy się ogólny staż pracy (w tym przypadku 30 lat), a więc jeżeli w jednym zakładzie pracy przypada jubileusz, to w drugim też, chyba że regulamin zastrzega wypłacenie jubileuszu po przepracowaniu pewnego okresu u danego pracodawcy. Takich uregulowań w PINB dla miasta Elbląg nie ma. Interpretacja dotycząca wypłaty nagrody jubileuszowej PINB była następująca: W razie równoczesnego pozostawania w więcej niż w jednym stosunku pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej wlicza się jeden z tych okresów. Oznacza to, że w tym przypadku korzystniejszym jest okres, za który przysługiwała nagroda za 30-lecie pracy.”

Zgodnie ze złożonym wyjaśnieniem, przyznanie nagrody jubileuszowej Głównemu księgowemu wynikało z błędnej interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Poniesiony wydatek w wysokości **5 290,07 zł** brutto tytułem nagrody jubileuszowej za 30-lecie pracy Głównego księgowego stanowił wypłatę nienależnego świadczenia, co w konsekwencji skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości.

d) Naliczenia w nieprawidłowej wysokości dodatku stażowego dla Głównego księgowego za miesiąc czerwiec 2020 r., tj. w wysokości 17%, zamiast 16% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

W toku kontroli na podstawie dokumentacji osobowej ustalono, że Główny księgowy rozpoczął pracę w Inspektoracie od dnia 2 czerwca 2003 r., na podstawie umowy z dnia 31 maja 2003 r.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej. Członkowi korpusu służby cywilnej przysługuje dodatek za wieloletnią pracę w służbie cywilnej w wysokości wynoszącej po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wypłaca się w terminie wypłaty wynagrodzenia począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym członek korpusu służby cywilnej nabył prawo do dodatku za wysługę lat lub prawo do wyższej stawki dodatku za

wysługę lat, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca. W sytuacji, gdy nabycie prawa do dodatku za wysługę lat lub prawa do wyższej stawki dodatku za wysługę lat nastąpiło pierwszego dnia miesiąca – dodatek wypłaca się w terminie wypłaty wynagrodzenia za dany miesiąc.

W przypadku Głównego księgowego dodatek winien ulec zwiększeniu o 1% dopiero od miesiąca lipca 2020 r. (gdyż Główny księgowy rozpoczął pracę w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga od 2 czerwca 2003 r.).

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga (osoba odpowiedzialna) cyt.: „(...) W 2020 r. Panu Wiesławowi Burek przysługiwał dodatek stażowy w wysokości:

- w miesiącu styczniu 2020 r. pracownik uprawniony był do poboru dodatku stażowego w wysokości 16% z uwagi na termin rozpoczęcia pracy na ½ etatu w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg tj. w dniu 31 maja 2003 r.,

- w miesiącu czerwcu 2020 r. uprawnienie do dodatku stażowego zwiększyło się o 1% i wynosiło 17%.

Jeżeli praca w jednostce stanowi dodatkowe zatrudnienie, do okresu dodatkowego zatrudnienia nie podlegają zaliczeniu okresy zatrudnienia podstawowego. Uprawnienie do pobierania w wysokości 17% dodatku stażowego wynika z okresu zatrudnienia w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg.(...)”

Ze złożonego wyjaśnienia wynika, że za dzień rozpoczęcia pracy przyjęto dzień zawarcia umowy o pracę, tj. 31 maja 2003 r., natomiast z zapisów zawartej umowy (pkt 2) wynika, że dniem rozpoczęcia pracy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga przez Głównego księgowego był 2 czerwca 2003 r.

Naliczenie i wypłata dodatku stażowego w nieprawidłowej wysokości w miesiącu czerwcu skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie **32,84 zł**.

e) Nienaliczenia i niewypłacenia należnej nagrody jubileuszowej za 25-lecie pracy starszemu inspektorowi nadzoru budowlanego Pani Wioletcie Lewandowskiej, która w dniu 22 maja 2020 r. nabyła do niej prawo w wysokości 5 510,68 zł brutto (100% wynagrodzenia miesięcznego).

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt.: „ (...). W wyniku przeoczenia nie została wypłacona jedna z nagród jubileuszowych w wysokości 5 510,68 zł brutto. (...). W związku z zaistniałą sytuacją Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg oświadcza, że kwota w wysokości 5 700,07 zł stanowiąca wartość niewypłaconej nagrody jubileuszowej wraz z odsetkami została wypłacona w dniu 12.04.2021 r. na rachunek pracownika, który nabył prawo do nagrody jubileuszowej w m-c 08-2020 r. Środki na realizację zaległej wypłaty nagrody jubileuszowej pochodziły z prywatnych środków Głównego księgowego, który zasilił konto PINB w dniu 12-04-2021 r.”

Powyższe skutkowało naruszeniem art. 91 ust. 1 pkt. 2 ustawy o służbie cywilnej oraz § 5 § 6 ust. 1 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

Nienaliczenie i niewypłacenie należnej nagrody jubileuszowej stanowiło poważne naruszenie praw pracowniczych, a także mogło skutkować wystąpieniem pracownika przeciwko pracodawcy (Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga) do sądu z roszczeniem o jej wypłatę wraz z naliczonymi odsetkami.

Osoby odpowiedzialne:

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. Elbląga - Kierownik jednostki,
- Główny księgowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

f) Dokonania w dniu 12 kwietnia 2021 r. (w trakcie trwania czynności kontrolnych) wypłaty zaległej nagrody jubileuszowej (w łącznej kwocie 5 700,07 zł, w tym 189,39 zł stanowiły odsetki) Pani Wioletcie Lewandowskiej ze środków pochodzących z prywatnego konta Głównego księgowego jednostki, które zostały przekazane na rachunek bankowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga w ramach tzw. „zasilenia konta”.

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga (osoba odpowiedzialna) cyt.: *„Środki na pokrycie zobowiązania z tytułu wypłaty nagrody jubileuszowej były zabezpieczone w budżecie i ujęte w planie finansowym Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg w 2020 r. Z powodu pomyłki nie zostały zrealizowane w prawidłowym terminie. Budżet na 2021 r. Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg nie zabezpiecza środków na wypłatę nagrody jubileuszowej. Dokonując zaległej wypłaty w roku 2021 ze środków budżetowych jednostki powstałyby zobowiązania wymagalne. W związku z zaistniałą sytuacją środki zostały wypłacone z prywatnego rachunku pracownika wraz z należnymi odsetkami, dlatego aby nie pozostały zobowiązania.”* „(...) W związku z zaistniałą sytuacją Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg oświadcza, że kwota w wysokości 5 700,07 zł stanowiąca wartość niewypłaconej nagrody jubileuszowej wraz z odsetkami została wpłacona w dniu 12.04.2021 r. na rachunek pracownika, który nabył prawo do nagrody jubileuszowej w m-c 8 2020 r. Środki na realizację zaległej wypłaty nagrody jubileuszowej pochodziły z prywatnych środków Głównego księgowego, który zasilił konto PINB dnia 12.04.2021 r.”

Jednostki budżetowe, do których należy Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym wpłacone z prywatnego rachunku środki na konto Inspektoratu stanowiły jego dochód i podlegały odprowadzeniu do budżetu państwa.

Ponadto, sfinansowanie zapłaty nagrody jubileuszowej ze środków prywatnych Głównego księgowego skutkowało naruszeniem art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 23 ze zm.). Samorząd wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe zapewniające realizację tych zadań. W opisywanym przypadku Miasto Elbląg otrzymuje dotację celową na realizację zadań przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga i przekazuje ją do Inspektoratu w ramach planu finansowego wydatków. Wskazane wyżej przepisy prawa nie przewidują innych źródeł finansowania bieżącej działalności Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego.

Na podstawie przedłożonych w trakcie czynności kontrolnych potwierdzeń bankowych dokonanych przelewów, a także złożonych wyjaśnień przez Kierownika jednostki, ustalono, że Główny księgowy został pociągnięty do odpowiedzialności materialnej za nienaliczenie i niewypłacenie nagrody jubileuszowej dla Pani Wioletty Lewandowskiej.

Jednakże mając na uwadze przepisy Kodeksu pracy (Dział piąty *Odpowiedzialność materialna pracowników* Rozdział I *Odpowiedzialność pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy*) Kierownik jednostki winien był wykazać okoliczności uzasadniające odpowiedzialność Głównego księgowego oraz wysokość powstałej szkody.

Dokonane „zasilenie konta” Inspektoratu z prywatnego rachunku bankowego Głównego księgowego, niepoprzedzone postępowaniem wyjaśniającym mającym na celu wskazanie winy, a także określenie szkody wyrządzonej pracodawcy, stanowiło naruszenie ww. przepisów Kodeksu pracy.

g) Niedokonania korekty naliczenia nagrody jubileuszowej za 20 lat pracy Pani Paulinie Poręba – starszemu specjalście.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że nagroda została naliczona i wypłacona dnia 21 kwietnia 2020 r. Na dzień naliczenia nagrody wysokość wynagrodzenia zasadniczego brutto pracownika wynosiła 4 619,83 zł. W lipcu 2020 r. nastąpiła regulacja wynagrodzeń, co skutkowało podwyższeniem wynagrodzenia do kwoty 4 917,34 zł brutto od dnia 1 stycznia 2020 r. W związku z powyższym winno zostać dokonane ponowne przeliczenie nagrody jubileuszowej i wypłacenie należnego wyrównania w wysokości 267,76 zł brutto.

Wyjaśnienie w powyższej sprawie złożył Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt.: *„Wypłata nagrody jubileuszowej dla Pani Pauliny Poręba nie została wyrównana w miesiącu lipcu 2020 r. do wysokości przyznanej podwyżki w lipcu począwszy od miesiąca stycznia 2020 r., z powodu pomyłki głównego księgowego. Wyrównanie dla pracownika zostało naliczone w dniu 26.04.2021 r. i wypłacone w dniu 27.04.2021 r.(...)”*

Skutkowało to zaniżeniem wypłaty należnego świadczenia z tytułu nagrody jubileuszowej za 20 lat pracy o 267,76 zł brutto.

Osoba odpowiedzialna – Główny księgowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

h) Wypłacenia nagród uznaniowych pracownikom Inspektoratu na łączną kwotę 75 700,00 zł brutto w miesiącach: październik-grudzień 2020 r., tj.:

- 2 osobom zatrudnionym na stanowisku starszego specjalisty – każdej po 21 300,00 zł,
- Głównemu księgowemu – 19 500,00 zł,
- 2 osobom zatrudnionym na stanowisku starszego inspektora nadzoru budowlanego – odpowiednio 8 100,00 zł i 5 500,00 zł.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że środki na wypłatę nagród uznaniowych pochodziły m.in. z: oszczędności powstałych w wyniku długotrwałego przebywania na zwolnieniu lekarskim jednego z pracowników Inspektoratu w miesiącach: lipiec-październik 2020 r., utrzymywania w 2020 roku wakatu na stanowisku radcy prawnego oraz ze środków zwróconych przez ZUS tytułem opłaconych składek za miesiące marzec-kwiecień oraz nieopłaconej składki należnej za miesiąc maj 2020 (opisano w pkt. 2.6 lit. a). Zgodnie z uzasadnieniem, nagrody zostały przyznane pracownikom za „całokształt pracy na zajmowanym stanowisku”.

Z wyjaśnienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga (osoby odpowiedzialnej) w sprawie przyznania nagród uznaniowych pracownikom Inspektoratu wynika, że cyt.: „(...) Nagrody przyznane w miesiącach październik-grudzień 2020 r. zostały wypłacone zgodnie z Zarządzeniem Nr 3/2018 PINB dla miasta Elbląga z dnia 01.08.2018 r. w sprawie regulaminu przyznawania nagród pracownikom zatrudnionym w PINB dla miasta Elbląga. Powyższy regulamin zgodnie z przepisami art. 93 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o służbie cywilnej umożliwia kierownikowi jednostki przyznanie i wypłatę nagrody z funduszu nagród w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych i może być przez kierownika jednostki podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. (...) PINB dla miasta Elbląga posiadał w 2020 r. określone środki na wynagrodzenia i w ramach tych środków przyznał pracownikom nagrody. Nadmienia się, że przyznane pracownikom nagrody mają charakter uznaniowy, dotyczący zarówno decyzji o ich przyznawaniu jak i wysokości w odróżnieniu od obligatoryjnego obowiązku przyznawania premii w ustalonej wysokości po spełnieniu przez pracownika określonych warunków. Spełnienie przesłanek pozytywnych powoduje, że pracownik nabywa prawo do premii. W kontrolowanym Inspektoracie premie nie są przewidziane i nie są wypłacane. Natomiast nagroda jest to środek dyscyplinujący. Pracownik nie musi spełniać określonych przesłanek, aby otrzymać nagrodę, zależy to od uznania pracodawcy i pracodawca ma swobodę w wypłacaniu nagrody. Jak wynika z §6 regulaminu w sprawie przyznawania nagród są one przyznawane za efektywność, innowacyjność, dyspozycyjność i wzorowe wykonywanie obowiązków pracowniczych. Powyższe przesłanki w 2020 roku były spełnione przez podległych mi pracowników, przy czym w różnym stopniu przez każdego z nagrodzonych pracowników. Uważam, że w 2020 roku zaistniały szczególne powody, które uzasadniały wypłatę przyznanych nagród. Bowiem pomimo trwającej pandemii korona wirusa pracownicy tutejszego Inspektoratu wypełniali zadania merytoryczne tak jak przed pandemią i zapewnili efektywną oraz terminową realizację tych zadań. Należy podkreślić, że środki finansowe na wynagrodzenia zostały pozyskane z poszanowaniem przepisów finansowo-księgowych i zostały zagospodarowane. Sposób ich zagospodarowania moim zdaniem, jest dopuszczony prawem i został zaewidencjonowany i rozliczony zgodnie z prawem. Nadmienia się, że tutejszy Inspektorat nie był poddawany w ostatnich latach kontroli finansowej, a w szeroko rozumianych i zmienionych w ostatnim czasie warunkach funkcjonowania administracji, trudno było inaczej zagospodarować przyznane środki na wynagrodzenia. (...). Należy podkreślić, że kontrolowany zespół pracowników tutejszego Inspektoratu pracuje ze sobą blisko 15 lat i zasługiwał w mojej ocenie na docenienie, chociażby w formie wypłacanych nagród. Tym bardziej, że przez około 6 lat od 2010 r. do 2016 r. w tutejszym Inspektoracie nie następowała coroczna regulacja płac, płace pozostawały na niezmiennym poziomie. Odnosząc się do wypłaconych w 2020 r. kwot pieniężnych naszym pracownikom, to zawdzięczamy je przede wszystkim sprawnej obsłudze księgowej i aktywności naszego Głównego Księgowego.”

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej, członkom korpusu służby cywilnej, którzy uzyskali szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę ze specjalnie utworzonego w tym celu funduszu nagród, którego wysokość wynosi 3% planowanych wynagrodzeń osobowych i pozostaje w dyspozycji Kierownika jednostki, który może być przez niego podwyższany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia (fundusz nagród w 2020 roku wynosił 16,21%). W toku kontroli ustalono, że wykonane przez pracowników czynności w 2020 r. mieściły się w ich zakresach czynności, a sytuacja związana z panującą w kraju pandemią COVID-19 nie była szczególnym uzasadnieniem wypłaty tak znaczących kwotowo nagród. Pracownicy Inspektoratu nie należeli bowiem do grupy osób bezpośrednio zaangażowanych w działania związane z pandemią, takich jak medycy i inne służby wspomagające i zaangażowane

w walkę z COVID-19. Zaznaczyć należy, że pandemia COVID-19 wpłynęła na podjęcie przez rząd działań mających na celu wygenerowanie oszczędności, tak aby pozyskane w ten sposób środki można było skierować na przeciwdziałanie COVID-19. Konsekwencją tego jest m.in. przepis art. 17 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2400) który stanowi, iż w 2021 r. w służbie cywilnej nie tworzy się funduszu nagród, o którym mowa w art. 93 ustawy o służbie cywilnej.

Ponadto, zaznaczyć należy, że w porównaniu do lat ubiegłych liczba podejmowanych działań przez Inspektorat, a także wysokość uzyskanych dochodów w 2020 r., utrzymywała się na poziomie lat poprzednich, co świadczy o tym, że efektywność pracy pracowników Inspektoratu nie wzrosła.

Wysokie wydatki poniesione na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu świadczą o nieprzestrzeganiu przez Kierownika jednostki zasady gospodarności, wyrażonej w przepisach art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Potwierdzeniem tego jest przeznaczenie „zaoszczędzonych środków” wyłącznie na wypłatę nagród w sytuacji, gdy w jednostce występowały, w ocenie kontrolującego, obszary niezbędne do usprawnienia pracy i prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych, np. zakup programu finansowo-księgowego, który zastąpiłby prowadzenie ksiąg rachunkowych techniką ręczną. Prowadzona aktualnie w jednostce kontrolowanej księgowość techniką ręczną ogranicza stosowanie liczby kont syntetycznych i niesie ryzyko popełnienia dużej ilości błędów księgowych. Zakup programu finansowo-księgowego w dużym stopniu usprawniłby działalność jednostki w tym zakresie, poprzez m.in. poprawę wydajności pracy i eliminację wystąpienia ewentualnych błędów księgowych.

i) Nieewidencjonowania i nierozliczania wyjazdów służbowych realizowanych przez pracowników Inspektoratu wykorzystujących do tego celu „własne środki lokomocji”.

Na podstawie otrzymanej dokumentacji kontrolnej, dotyczącej użytkowania samochodu służbowego w 2020 roku ustalono, że samochodem służbowym zostały zrealizowane:

- 2 wyjazdy w styczniu,
- 2 wyjazdy w lutym,
- 3 wyjazdy w marcu,
- 1 wyjazd w kwietniu,
- brak użytkowania w maju,
- 2 wyjazdy w czerwcu,
- 2 wyjazdy w lipcu,
- 3 wyjazdy w sierpniu,
- 3 wyjazdy we wrześniu,
- brak użytkowania w październiku i listopadzie,
- 1 wyjazd w grudniu.

Łącznie przejechano 131 km, samochód został zatankowany w ciągu roku tylko jeden raz, tj. 28 grudnia 2020 r. (16,84 l auto-gaz na łączną kwotę 35,70 zł).

W powyższej sprawie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga (osoba odpowiedzialna) złożył następujące wyjaśnienia.

Wyjaśnienie z dnia 12 kwietnia 2021 r., cyt.: „*Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga informuje, że od dnia wejścia ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695) w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, zgodnie z decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego znak DPR.022.236.2020 z dnia 20.04.2020 r. zmienił się sposób udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. W procedurze zgłoszenia nie przeprowadza się kontroli obowiązkowych. Odbiory budynków bez obowiązkowej kontroli na placu budowy są tylko w czasie pandemii, co wiąże się z dużym zmniejszeniem używania samochodu służbowego podczas kontroli obiektów. Jednocześnie informuje się, że kontrole doraźne, czy interwencyjne były prowadzone bez zmian na terenie miasta Elbląga przez pracowników Inspektoratu, którzy również w czasie zagrożenia epidemiologicznego pracowali zdalnie. W roku 2020 zgodnie z kartą ewidencyjną pojazdu służbowego przejechano 131 kilometrów. Nadmienia się, że jest to pojazd prawie dwudziestoletni i wyeksploatowany. W roku bieżącym zaplanowano zakup nowego samochodu.(...).*”

Wyjaśnienie z dnia 15 kwietnia 2021 r., cyt.: „*Inspektorzy dokonujący kontroli w mieście docierali własnymi środkami lokomocji.*”

Wyjaśnienie z dnia 22 kwietnia 2021 r., cyt.: „*Użytkowanie własnych środków lokomocji nie było ewidencjonowane i rozliczane przez pracowników na cele wyjazdów służbowych. Użytkowanie to było konieczne, ponieważ samochód służbowy nie był sprawny. Był użytkowany przez prawie 20 lat. Na ten rok dostaliśmy środki na zakup nowego pojazdu.*”

W odniesieniu do wyjaśnień Kierownika jednostki dotyczących niesprawności samochodu służbowego należy wskazać, że dnia 20 lipca 2020 r. pojazd pozytywnie przeszedł badanie techniczne. W ciągu całego roku nie dokonywano żadnych napraw samochodu (brak faktur, rachunków potwierdzających ten fakt). Powyższe świadczy o tym, że samochód był sprawny przez cały rok.

Nieewidencjonowanie i nierozliczanie użytkowania „prywatnych środków lokomocji” do celów wyjazdów służbowych, skutkowało naruszeniem § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. 2013 r., poz. 167).

Z obowiązujących przepisów wynika, że na wniosek pracownika pracodawca może wyrazić zgodę na przejazd w podróży krajowej lub podróży zagranicznej samochodem osobowym, motocyklem lub motorowerem niebędącym własnością pracodawcy. Pracownikowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art.34a ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz.2140 ze zm.).

j) nieprawidłowego zakwalifikowania wydatków poniesionych na:

- odprowadzenie ścieków w postaci wód opadowych na łączną kwotę 210,52 zł, które zaklasyfikowane zostały w § 4260 Zakup energii, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych, na podstawie faktur: nr 6/01/2020/W-NAL/W z dnia 23 stycznia 2020 r. na łączną kwotę 166,50 zł, z tego 0,89 zł odprowadzenie ścieków, nr 8/01/2020/W-NAL/W z dnia 23 stycznia 2020 r. na łączną kwotę 1 036,69 zł, z tego 4,59 zł odprowadzenie ścieków, nr 202/04/2020/W-NAL/W z dnia 27 kwietnia 2020 r. na łączną kwotę 157,08 zł, z tego 8,38 zł odprowadzenie ścieków,

nr 204/04/2020/W-NAL/W z dnia 27 kwietnia 2020 r. na łączną kwotę 942,23 zł, z tego 42,88 zł odprowadzenie ścieków, nr 398/07/2020/W-NAL/W z dnia 28 lipca 2020 r. na łączną kwotę 64,12 zł, z tego 8,38 zł odprowadzenie ścieków, nr 402/07/2020/W-NAL/W z dnia 28 lipca 2020 r. na łączną kwotę 463,79 zł, z tego 42,88 zł odprowadzenie ścieków, nr 659/10/2020/W-NAL/W z dnia 27 października 2020 r. na łączną kwotę 96,28 zł, z tego 8,38 zł odprowadzenie ścieków, nr 657/10/2020/W-NAL/W z dnia 27 października 2020 r. na łączną kwotę 630,78 zł, z tego 42,88 zł odprowadzenie ścieków, nr 743/12/2020/W-NAL/W z dnia 22 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 139,89 zł, z tego 8,38 zł odprowadzenie ścieków, nr 756/12/2020/W-NAL/W z dnia 22 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 849,69 zł, z tego 42,88 zł odprowadzenie ścieków.

Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt. „*Wydatki poniesione na odprowadzenie ścieków w postaci wód opadowych księgowane są na § 4260 z uwagi na brak konkretnego § wskazującego ten rodzaj wydatku. §4260- „Zakup energii” obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu i wody. W związku z powyższym wydatek ten został przyporządkowany do tego rodzaju § tj. dotyczącego wody.(...)”*

- nagrody dla pracowników, w kwocie 1 305,16 zł, które ujęte zostały w § 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne, zamiast w § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, (lista płac nr 35/2020),
- opłatę za prowadzenie rachunku bankowego na kwotę 100,00 zł z dnia 30 grudnia 2020 r., która ujęta została w § 4120 Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych,
- opłatę tytułem mediów w pomieszczeniu garażowym na podstawie FV 743/12/2020/W-NAL/W z dnia 22 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 139,89 zł, z tego 3,75 zł tytułem energii ciepłej, która ujęta została w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia, zamiast w § 4260 Zakup energii,
- opłatę tytułem mediów w pomieszczeniach biurowych na podstawie FV 756/12/2020/W-NAL/W z dnia 22 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 849,69 zł, z tego 51,26 zł tytułem sprzątnia - utrzymania czystości, która ujęta została w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych,
- opłatę tytułem prowizji bankowej za wykonanie przelewów z dnia 29 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 5,00 zł, która ujęta została w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych,
- opłatę tytułem prowizji bankowej za wykonanie przelewu z dnia 29 grudnia 2020 r. na kwotę 2,50 zł, która ujęta została w § 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych,
- opłatę za użytkowanie systemu bankowego Millenet z dnia 30 grudnia 2020 r. na kwotę 25,00 zł, która ujęta została w § 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych,
- opłatę tytułem prowizji bankowych z dnia 30 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 39,80 zł, która ujęta została w § 4430 Różne opłaty i składki, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych,
- opłatę tytułem prowizji bankowych za wykonanie przelewów z dnia 29 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 12,50 zł, która ujęta została w § 4520 Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zamiast w § 4300 Zakup usług pozostałych.

Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt. „*Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg wyjaśnia, że w celu prawidłowego wydatkowania środków finansowych z prawidłowych §, składa wnioski o dokonanie zmian w budżecie Powiatowego Inspektoratu dla miasta Elbląg w dziale 71015 do*

Prezydenta Miasta Elbląg. W 2020 r. ostatecznym terminem do złożenia zmian w planie finansowym jednostki była pierwsza połowa miesiąca listopada 2020 r. W tym też terminie został złożony przez PINB ostatni możliwy wniosek o dokonanie zmian dotyczący poniższych §: 4020, 4110, 4120. Po tym terminie nie było już możliwości dokonania jakichkolwiek zmian w planie finansowym jednostki. W wyniku braku możliwości dokonania zmian w planie finansowym jednostki w m-cu 12.2020 r. PINB zmuszony był dokonać płatności z nieprawidłowych paragrafów. (...). W konsekwencji braku możliwości złożenia wniosku o dokonanie zmian w planie finansowym jednostki przez PINB do Urzędu Miasta Elbląg w miesiącu 12.2020 r. oraz w celu uniknięcia powstania zobowiązań finansowych za rok 2020, PINB zmuszony był realizować wyżej wymienione płatności w sposób niezgodny z klasyfikacją budżetową.”

Nieprawidłowe klasyfikowanie wydatków stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Skutkowało to naruszeniem jednolitych zasad w zakresie planowania, wykonania i ewidencjonowania wydatków, obowiązujących wszystkie jednostki sektora finansów publicznych.

Osoba odpowiedzialna – Główny księgowy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

[Akta kontroli:18, 24-75, 86]

2.7. W zakresie wydatków budżetowych, działalność jednostki ocenia się **negatywnie**.

3. W zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Z uwagi na to, iż kwoty poszczególnych grup (rodzajów) wydatków nie przekraczały równowartości kwoty 30.000 euro, w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówień publicznych, stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W związku z powyższym odstąpiono od kontroli i oceny działalności jednostki w tym zakresie.

[Akta kontroli:33 ,82]

4. W zakresie realizacji zobowiązań jednostki

4.1. W toku czynności kontrolnych ustalono, że występujące w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m. Elbląga w 2020 r. zobowiązania publiczno-prawne wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy od wynagrodzeń pracowników, dodatkowego wynagrodzenia rocznego za miesiące styczeń-kwiecień oraz czerwiec-grudzień, opłacane były zgodnie z terminem określonym w przepisach z art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r, poz. 266 ze zm.), art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1398 ze zm.), art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.), oraz ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787) tj. do 5 dnia następnego miesiąca.

4.2. Na dzień 31 grudnia 2020 r. w jednostce nie występowały zobowiązania wymagalne.

4.3. Kontroli poddano terminowość regulowania zobowiązań przez Inspektorat z tytułu ponoszonych wydatków rzeczowych w 2020 r.

[Akta kontroli:76-78, 82]

4.4. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie regulowania zobowiązań dotyczyły:

a) nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu ponoszonych wydatków rzeczowych w 2020 r., tj.:

- FV nr 5123922180/22/0 z dnia 13 maja 2020 r. na kwotę 185,07 zł za usługi telefoniczne i Internet, z terminem płatności do 27 maja 2020 r., została opłacona 8 czerwca 2020 r., tj. 12 dni po wyznaczonym terminie,
- FV nr Fa 00060479/2020 z dnia 12 maja 2020 r. na kwotę 139,36 zł za dostęp do informacji prawnej Legalis, z terminem płatności do 26 maja 2020 r., została opłacona 8 czerwca 2020 r., tj. 13 dni po wyznaczonym terminie,
- FV nr Fa 00112379/2020 z dnia 8 września 2020 r. na kwotę 139,36 zł za dostęp do informacji prawnej Legalis, z terminem płatności do 22 września 2020 r., została opłacona 24 września 2020 r., tj. 2 dni po wyznaczonym terminie,
- FV nr 5124187322/22/0 z dnia 9 września 2020 r. na kwotę 182,15 zł za usługi telefoniczne i Internet, z terminem płatności do 23 września 2020 r., została opłacona 24 września 2020 r., tj. 1 dzień po wyznaczonym terminie,

Z wyjaśnienia złożonego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga w dniu 15 kwietnia 2021 r. wynika, że powodem nieterminowego opłacenia FV nr 5123922180/22/0 i FV nr Fa 00060479/2020 był fakt, iż wpłynęły do siedziby jednostki w dniu 20 maja 2020 r., tj. w czasie gdy osoba odpowiedzialna za dokonywanie płatności przebywała na urlopie poza granicami kraju, urlop trwał od 20 maja do 5 czerwca 2020 r. Natomiast inne płatności w tym okresie były realizowane terminowo, bez opóźnień. FV nr Fa 00112379/2020 – wpłynęła do Inspektoratu 22 września 2020 r. (termin płatności 22 września 2020 r.) i FV nr 5124187322/22/0 – wpłynęła do Inspektoratu 22 września 2020 r. (termin płatności 23 września). Powodem opłacenia ww. faktur po terminie był cyt.: „(...) *krótki okres czasu od dnia wpływu do dnia terminu płatności.*(...)”.

- FV nr 591/10/2020/D z dnia 6 października 2020 r. na kwotę 117,35 zł tytułem kosztów eksploatacji za m-c październik 2020 r., z terminem płatności 20 października 2020 r., została opłacona 2 listopada 2020 r., tj. 12 dni po wyznaczonym terminie. Do powyższej faktury został wystawiony duplikat dnia 16 listopada 2020 r., który został ujęty w księgach oraz przedstawiony podczas czynności kontrolnych. Na dokumencie brak pieczętki z datą wpływu do Inspektoratu, pomimo iż taka pieczętka zwyczajowo była umieszczana na pozostałych fakturach, rachunkach.
- FV nr 589/10/2020/D z dnia 6 października 2020 r. na kwotę 21,59 zł tytułem kosztów eksploatacji za m-c październik 2020 r., z terminem płatności 20 października 2020 r., została

opłacona 2 listopada 2020 r., tj. 12 dni po wyznaczonym terminie. Do powyższej faktury został wystawiony duplikat dnia 16 listopada 2020 r., który został ujęty w księgach oraz przedstawiony podczas czynności kontrolnych. Na dokumencie brak pieczętki z datą wpływu do Inspektoratu, pomimo iż taka pieczęć zwyczajowo była umieszczana na pozostałych fakturach, rachunkach.

W trakcie czynności kontrolnych w sprawie nieterminowego regulowania ww. zobowiązań zostało złożonych kilka wyjaśnień przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

Wyjaśnienia złożone w dniach 12 i 15 kwietnia 2021 r. różnią się od siebie i nie są spójne.

Z wyjaśnienia z dnia 12 kwietnia 2021 r. wynika, że FV 591 i FV 589 zostały dostarczone do siedziby jednostki po terminie płatności, Inspektorat zwrócił się z prośbą do Sprzedawcy o wystawienie duplikatu faktury. Duplikat faktur został dostarczony w dniu 2 listopada 2020 r. i niezwłocznie opłacony, tj. w dniu 2 listopada 2020 r. Natomiast w wyjaśnieniu z 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że duplikaty wpłynęły do Inspektoratu w dniu 16 listopada 2020 r. Przed otrzymaniem duplikatów pracownicy Inspektoratu poprosili telefonicznie Sprzedawcę o podanie numeru faktur i kwot do zapłaty. Na podstawie uzyskanych drogą telefoniczną danych zostały dokonane przelewy za ww. faktury w dniu 2 listopada 2020 r., tj. przed datą otrzymania duplikatów.

Od nieterminowych płatności nie zostały naliczone odsetki.

Opóźnienia w płatnościach stanowiły naruszenie przepisów art. 44. ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że środki winny być wydatkowane w sposób terminowy, tj. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Osoba odpowiedzialna – Główny księgowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

b) nieopłacenia w obowiązującym terminie, tj. do dnia 5 czerwca 2020 r. zobowiązania wobec ZUS z tytułu należnych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy od wynagrodzeń pracowników za miesiąc maj 2020 r. w łącznej wysokości 12 908,52 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga cyt.: „*Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląg informuje, że w ramach Tarczy Antykryzysowej w dniu 22.05.2020 r. złożył do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosek RDZ o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za:*

- 1. miesiąc marzec 2020 r., na kwotę 12 179,34 zł,*
- 2. miesiąc kwiecień 2020 r., na kwotę 12 908,52 zł,*
- 3. miesiąc maj 2020 r., na kwotę 12 908,52 zł.*

Składki za miesiąc marzec oraz kwiecień 2020 r. zostały opłacone w obowiązujących terminach. Składki za miesiąc maj zgodnie z przepisami prawa nie zostały zapłacone. (...)”

W toku kontroli ustalono, że w dniu 22 maja 2020 r. Główny księgowy złożył do ZUS wniosek o zwolnienie z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za miesiące marzec-maj 2020 r. Wniosek został przez ZUS zaakceptowany jako poprawny, a Inspektorat został

zwolniony z opłacenia należnych składek za miesiące marzec-maj 2020 r. w następujących terminach:

- za miesiące marzec–kwiecień zwolnienie nastąpiło 1 czerwca 2020 r.,
- za miesiąc maj – 20 czerwca 2020 r.

W związku z tym, iż zwolnienie przez ZUS z obowiązku opłacenia składek za miesiąc maj nastąpiło 20 czerwca 2020 r., Inspektorat winien był dokonać płatności zobowiązania wynikającego z naliczonych należnych składek ZUS do 5 czerwca 2020 r.

Powyższe skutkowało naruszeniem przepisów art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, oraz ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z którymi zobowiązania publiczno-prawne wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy od wynagrodzeń pracowników opłaca się w terminie do 5 dnia następnego miesiąca.

Osoba odpowiedzialna – Główny księgowy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

[Akta kontroli: 28-29, 54-57, 62-65, 86]

4.5. W zakresie realizacji zobowiązań działalność jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

5. W zakresie sprawozdawczości budżetowej

5.1. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych sporządzanych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga sprawdzono na podstawie porównania danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, na przykładzie:

- Rb-50 rocznego sprawozdania o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r.
– w zakresie wykonanych wydatków,
- Rb-Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji - za IV kwartał 2020 r.

i ustalono, że kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-50 i Rb-Z zgodne były z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych, sporządzone były w sposób czytelny i trwały oraz zawierały podpisy Głównego księgowego i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga.

5.2. Księgi pomocnicze prowadzone były zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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 Polskiej i umożliwiały sporządzenie przedmiotowych sprawozdań.

5.3. Ponadto, w toku kontroli sprawdzono terminowość przekazywania przez Inspektorat do Miasta Elbląga sprawozdań budżetowych i ustalono, że ww. sprawozdania przekazywane były z zachowaniem terminów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1773 ze zm.).

[Akta kontroli: 79-80, 86]

5.4. W zakresie sprawozdawczości budżetowej działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

Podsumowanie

Działalność Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga w kontrolowanym obszarze ocenia się **negatywnie**.

W zakresie poddanym kontroli, pozytywnie oceniono jedynie sprawozdawczość budżetową, w tym, m.in.: zgodność danych z ewidencją księgową, terminowość przekazywania sprawozdań budżetowych, a także terminowość zwrotu niewykorzystanych do końca roku budżetowego środków dotacji.

Pomimo oceny pozytywnej w ww. zakresie, całokształt działalności Inspektoratu ocenia się negatywnie. Ocena ta wynika z faktu stwierdzenia dużej skali nieprawidłowości polegających m.in. na:

- pobraniu dotacji celowej w nadmiernej wysokości na łączną kwotę **43 157,87 zł**,
- wykorzystaniu dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem na łączną kwotę **5 510,68 zł**,
- przekroczeniu planu finansowego wydatków na łączną kwotę **9 772,70 zł**,
- nieterminowym regulowaniu zobowiązań wobec ZUS oraz z tytułu ponoszonych wydatków rzeczowych,
- nienaliczeniu i niewypłaceniu w 2020 r. nagrody jubileuszowej pracownikowi, który nabył do niej prawo, na łączną kwotę **5 510,68 zł brutto**,
- nieewidencjonowaniu i nierozliczaniu wyjazdów służbowych realizowanych prywatnymi środkami transportu,
- nieprzestrzeganiu przez Kierownika jednostki i Głównego księgowego zapisów zawartej umowy o pracę oraz aneksu odnoszących się do czasu wykonywania pracy przez Głównego księgowego,
- stosowaniu nieprawidłowej klasyfikacji wydatków budżetowych,
- nieprzestrzeganiu zasady gospodarności wynikającej z przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Do najpoważniejszych naruszeń stanu prawnego, stwierdzonych w toku kontroli, które skutkują pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości oraz wykorzystaniem środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem należy przede wszystkim złożenie wniosku do ZUS w celu zwolnienia z

obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za miesiące: marzec-maj 2020 r. W wyniku nadinterpretacji przepisów prawa, na podstawie których można było ubiegać się o otrzymanie pomocy z budżetu państwa, dopuszczono się złożenia fałszywego oświadczenia dotyczącego osiąganych przychodów przez Inspektorat. Pomoc państwa skierowana była do przedsiębiorców, a jej celem było zrekompensowanie negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, jakie faktycznie ponieśli wnioskodawcy. Powyższe skutkowało otrzymaniem z budżetu państwa podwójnej puli środków przeznaczonych na ten sam obszar działalności Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, tj.: środków z dotacji, które zapewniały terminową realizację zadań przez Inspektorat, a także środków pochodzących również z budżetu państwa w ramach „Tarczy”, które pokryły zobowiązania wobec ZUS za miesiące: marzec-maj 2020 r. Powstała w ten sposób w budżecie Inspektoratu „nadwyżka środków” została przez Kierownika jednostki przeznaczona w całości na wypłatę nagród uznaniowych, w wysokościach, które powszechnie są niespotykane w sferze budżetowej, a szczególnie w tego typu jednostkach budżetowych jak powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

Za szczególnie naganne należy uznać złożenie przedmiotowego wniosku do ZUS w sytuacji, gdy nie było ku temu, jak wykazała kontrola, uzasadnionych przesłanek. Przeznaczenie środków pozyskanych w ramach Tarczy Antykryzysowej na wypłatę znaczących kwotowo nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu, za „całokształt pracy na zajmowanym stanowisku” świadczy też o naruszeniu przez Kierownika jednostki fundamentalnej zasady obowiązującej w sferze finansów publicznych, tj. zasady gospodarności, która w czasie panującej pandemii powinna być w sposób szczególnie respektowana.

Ponadto, naliczenie i nienależne wypłacenie nagrody jubileuszowej za 30-lecie pracy Głównemu księgowemu, skutkowało pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości, ze środków które są w budżecie limitowane oraz zablokowaniem możliwości skorzystania z puli środków przeznaczonych na wydatki jednorazowe przez inne jednostki, które naprawdę ich potrzebują. Z kolei, wykorzystanie części dotacji otrzymanej na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na sfinansowanie nagród jubileuszowych - na wypłatę nagród uznaniowych dla pracowników Inspektoratu, stanowiło wykorzystanie tej części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzone nieprawidłowości wynikają również m.in. z braku respektowania zapisów aneksowanej umowy o pracę zawartej z Głównym księgowym, zarówno przez Kierownika jednostki, jak i Głównego księgowego, czego skutkiem było nieprzestrzeganie przez Głównego księgowego ustalonego czasu pracy, co stanowiło naruszenie definicji stosunku pracy określonej w przepisach art. 22 § 1 Kodeksu pracy, z której wynika, że pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Ponadto, na powstanie ww. nieprawidłowości miał wpływ brak należytego bieżącego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych (dotacji celowych) przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga – Kierownika jednostki, który odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej Inspektoratu.

Ponadto, liczne nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków, nieznajomość prawa w tak zasadniczych kwestiach jak pojęcia dochodu, przychodu, czy nieznajomość podstawowych zasad funkcjonowania jednostki budżetowej – jak zakaz przeznaczania pobranych dochodów na wydatki, finansowanie wydatków jednostki z prywatnych środków itd. – świadczy o niekompetencji Głównego księgowego.

Wyżej opisane nieprawidłowości świadczą o braku należytej pieczy Kierownika jednostki nad powierzonymi mu środkami publicznymi, przekazanymi z budżetu państwa do jednostki samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej, które w myśl art. 126 ustawy o finansach publicznych podlegają szczególnym zasadom rozliczania.

Kwoty dotacji przekazane do Urzędu Miasta Elbląg z przeznaczeniem na realizację zadań w dziale 710 Działalność usługowa rozdziale 71015 Nadzór budowlany § 2110 Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez Miasto, a wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości **5 510,68 zł** oraz pobrane w nadmiernej wysokości w kwocie **43 157,87 zł** podlegają zwrotowi na rachunek bankowy Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie wraz z należnymi odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, stosownie do przepisów art. 169 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, o czym jednostka samorządu terytorialnego (Miasto Elbląg) zostanie powiadomiona odrębnym pismem.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższą ocenę i wnioski zalecam:

1. Nie dopuszczanie do ubiegania się o uzyskanie wsparcia z budżetu państwa w sytuacjach gdy nie ma ku temu przesłanek oraz gdy brak spełnienia wymogów otrzymania pomocy finansowej.
2. Przeznaczanie i wydatkowanie środków finansowych pochodzących z dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa wyłącznie na cel na jaki zostały przyznane.
3. Naliczanie i wypłacanie nagród jubileuszowych oraz dodatków stażowych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa tj. ustawą o służbie cywilnej oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.
4. Dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych planem finansowym.
5. Terminowe realizowanie wszystkich płatności, tj. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
6. Respektowanie zapisów wynikających z zawartych umów o pracę.
7. Podjęcie skutecznych działań w celu podniesienia kwalifikacji Głównego księgowego do poziomu niezbędnego do pracy na tym stanowisku, w szczególności w zakresie zasad funkcjonowania oraz prowadzenia rachunkowości jednostek budżetowych lub rozważenie możliwości zatrudnienia na tym stanowisku osoby posiadającej niezbędne kwalifikacje.
8. Zaniechanie tzw. „zasilania konta” Inspektoratu środkami pochodzącymi z prywatnych rachunków bankowych.

9. Racjonalne planowanie oraz wydatkowanie środków dotacji z zachowaniem zasad określonych w przepisach art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
10. Ewidencjonowanie i rozliczanie wyjazdów służbowych realizowanych przez pracowników Inspektoratu „własnymi środkami lokomocji”.
11. Wprowadzanie do planu finansowego zmian zgodnych z kwotami wynikającymi z decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.
12. Prawidłowe klasyfikowanie wydatków budżetowych tj. ujmowanie:
 - opłat z tytułu odprowadzania ścieków w postaci wód opadowych w § 4300 *Zakup usług pozostałych*,
 - opłat z tytułu prowizji bankowych w § 4300 *Zakup usług pozostałych*,
 - opłat z tytułu prowadzenia rachunku bankowego w § 4300 *Zakup usług pozostałych*,
 - wypłat z tytułu nagród dla pracowników w § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*,
 - opłat z tytułu zużycia energii cieplnej w § 4260 *Zakup energii*,
 - opłat z tytułu zakupu usług sprzątnięcia pomieszczeń Inspektoratu w § 4300 *Zakup usług pozostałych*,
 - opłat za użytkowanie systemu bankowego Millenet w § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

Proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie **14 dni** od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Artur Chojecki
Wojewoda
Warmińsko-Mazurski
/dokument podpisany elektronicznie/