



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 26 lipca 2023 r.

FB.III.431.4.2023.AL

**Pan
Arkadiusz Wiśniewski
Prezydent Miasta Opola
Rynek 1A
45-015 Opole**

Wystąpienie pokontrolne

- I. Dane identyfikacyjne kontroli.
1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej: Urząd Miasta Opola, Rynek 1A, 45-015 Opole (dalej: Urząd Miasta).
2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:
 - art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹,
 - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²,
 - 175 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.
3. Zakres kontroli:
 - a) przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania dotacji celowej przekazanej w 2022 r. z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
 - b) okres objęty kontrolą: od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.
4. Rodzaj kontroli: problemowa.
5. Tryb kontroli: zwykły.
6. Termin kontroli: od 15 do 26 maja 2023 r.
7. Skład zespołu kontrolnego:

Agnieszka Lubasińska, Kierownik Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego – kierownik zespołu kontrolnego, Anna Marciniak, inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego (z przerwą w dniu 25 maja 2023 r.).
8. Kierownik jednostki kontrolowanej:

Arkadiusz Wiśniewski – stanowisko Prezydenta Miasta Opola sprawuje od 20 listopada 2018 r. do nadal.

 - Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej pod poz. nr 8/2023.

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 135.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

II. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Oceną objęto zagadnienia związane z wykorzystaniem dotacji przekazanej w 2022 r. na działalność Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu (dalej: Powiatowy Inspektorat). W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność Urzędu Miasta w kontrolowanym zakresie ocenia się jako pozytywną natomiast działalność Powiatowego Inspektoratu ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowościami.

Podstawą oceny pozytywnej dla Miasta Opola było między innymi terminowe przekazywanie środków dotacji umożliwiające realizację zadań przez Powiatowy Inspektorat.

Natomiast ocena Powiatowego Inspektoratu została sformułowana mając na uwadze przyznane oceny cząstkowe, przedstawione poniżej:

- pozytywna w zakresie sporządzenia sprawozdań budżetowych,
- pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, ponieważ stwierdzono nieprawidłowości dot. m.in.: nieujmowania w danym okresie sprawozdawczym każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie, brak na dowodach potwierdzenia stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, ujmowanie wydatków do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej, zbiorczego wprowadzania składników majątkowych do ewidencji ilościowo - wartościowej,
- pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie realizacji wydatków budżetowych, gdyż stwierdzono nieprawidłowości dot. m.in. zaciągnięcia zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza roku budżetowy bez stosownego upoważnienia, przekroczenia terminu płatności 5 dokumentów,
- negatywna w zakresie inwentaryzacji, gdyż m.in. zaniechano przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych znajdujących na terenie strzeżonym raz w ciągu 4 lat, nie udokumentowano przeprowadzonej inwentaryzacji okresowej zgodnie z wewnętrznym uregulowaniem,
- pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie gospodarki samochodowej, gdyż nie prowadzono jej zgodnie z uregulowaniem wewnętrznym.

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

1. Uwarunkowania organizacyjne kontrolowanej działalności mające związek z zakresem kontroli.

Organem wykonującym zadania nadzoru budowlanego w mieście Opolu na prawach powiatu jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (zwany dalej: Powiatowy Inspektor), zgodnie z zapisami art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. Powiatowy Inspektorat jest jednostką budżetową dla Miasta Opola w rozumieniu art. 33a ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ i wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami.

Ustalono, że na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych nie został nadany Statut jednostce budżetowej, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *W pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę na charakter prowadzonej przez tutejszy Organ działalności, opartej de facto o przepisy Prawa*

⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 528 z późn. zm.

budowlanego. Tym samym zauważyć należy na dominujące w czasie powołania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu – xxxxxx przekonanie, wyrażone między innymi w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 28.10.2009 r., NK.II.0911/386/09, NZS 2009, nr 6, poz. 109, zgodnie z którym Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego utworzone zostały z mocy samego prawa, w wyniku zmian zainicjowanych ustawą z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), a zatem nie wymagają uchwalania statutów. Jak stanowi art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006, Nr 156, poz. 1118 ze zm.) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Z powyższej regulacji wynika, że powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego jest aparatem pomocniczym powiatowego inspektora służącym jego obsłudze i zapewniającym realizację jego zadań i jako taki nie ma odrębnego bytu. Jest to struktura pracownicza, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu. Dlatego też ustawodawca uznał, że w przypadku powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego wystarczającą podstawą jego funkcjonowania będzie regulamin organizacyjny nadawany przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 4). Wobec powyższego, tut. Organ – jak wskazano uprzednio – działał w oparciu o Regulamin Organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu wprowadzony zarządzeniem nr 1/2008 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu z dnia 24 stycznia 2008 r.

Niemniej, w związku z przedstawionymi podczas prowadzonej kontroli wątpliwościami, wskazać należy, że zgodnie z ówczesnymi zapisami ustawy o finansach publicznych, jak również aktualnymi – co do zasady to organ tworzący jednostkę budżetową nadaje jej statut. Tym samym podkreślić należy, że to Rada Miasta Opola – jako organ właściwy do podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu – pozostawała upoważniona do nadania statutu Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola. (...) z uwagi na znaczny upływ czasu, a także występujące sprzeczności co do interpretacji przepisów Prawa budowlanego w korelacji do zapisów ustawy o finansach publicznych, jak również występujące w tutejszym Organie braki kadrowe, liczną ilość napływających spraw, a zwłaszcza brak pracownika, do którego wyłącznych kompetencji należałaby analiza aktualności obowiązujących tutejszy Organ przepisów prawnych i zwracania uwagi na ich nowelizację, PINB w Opolu wskazuje, że wykluczonym jest, w chwili obecnej, a zatem w 2023 r. wskazanie pracownika bądź podmiotu wyłącznie winnego braku posiadania przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola statutu. (...)

Niemniej informuję, iż w dniu 17.05.2023 r. PINB w Opolu złożył do Przewodniczącego Rady Miasta Opola wnioski o podjęcie uchwały w sprawie nadania statutu Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola.

W załączeniu przedkładam skan wniosku o podjęcie uchwały w sprawie nadania statutu Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola z dnia 17.05.2023 r., znak sprawy WON.0713-25/23 wraz z załącznikami, tj. projektem uchwały wraz z projektem statutu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola oraz prezentatą Urzędu Miasta Opola, Biura Rady Miasta z dnia 17.05.2023 r.

Wyjaśnienie zostało przyjęte. W trakcie trwania czynności kontrolnych Rada Miasta Opola podjęła Uchwałę nr LXXIII/1273/23 z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Opola.

[dowód: akta kontroli str. 1-9]

W trakcie kontroli ustalono, że organizację wewnętrzną oraz zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny ustalony przez Powiatowego Inspektora⁶.

Stan zatrudnienia na 31 grudnia 2022 r. wynosił:

- 7,5 etatu w grupie członków korpusu służby cywilnej,
- 1 etat nieobjęty mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

W skład struktury organizacyjnej jednostki wchodziły następujące stanowiska: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (1 etat), Zastępca Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (1 etat), Starszy Inspektor (2 etaty), Główny Księgowy (0,5 etatu), Referent Prawny (2 etaty), Referent do spraw Organizacyjnych (1 etat), Inspektor (1 etat).

[dowód: akta kontroli str. 10-24]

Na potrzeby kontroli Powiatowy Inspektor przygotował informację dot. wielkości poniesionych nakładów na wynagrodzenia w roku 2022 ze środków otrzymanych na zadania z zakresu administracji rządowej. Ogółem jednostka w 2022 r., poniosła wydatki na wynagrodzenia brutto (§§ 4010, 4020) w kwocie 544 424,47 zł, w tym:

- na płace zasadnicze: pracowników korpusu służby cywilnej w wys. 332 561,15 zł, pracownika nieobjętego mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w wysokości 68 103,00 zł,
- dodatek stażowy 61 010,06 zł,
- dodatek funkcyjny, specjalny oraz wynagrodzenie za chorobę w wysokości ogółem 48 202,90 zł,
- nagrody oraz nagrody jubileuszowe 34 547,36 zł, tj. 6,35% ogółem poniesionych wydatków na wynagrodzenie (§§ 4010, 4020).

[dowód: akta kontroli str. 25]

2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych.

2.1. Urząd Miasta.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta dokumentacja określająca politykę rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Nr OR-I.120.1.36.2018 Prezydenta Miasta Opola⁷ składała się m.in. z:

- ogólnych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych (wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych, opisu systemu przetwarzania danych - systemu informatycznego),
- systemu ochrony danych w jednostce,
- zakładowego planu kont i wykazu kont ksiąg pomocniczych prowadzonych dla Organu oraz Urzędu Miasta.

Księgi rachunkowe prowadzone były za pomocą programu KSAT2000 opracowanego przez COIG S.A. w Katowicach. Ustalono, że są one trwale oznaczone nazwą jednostki,

⁶ Zarządzenie nr 1/2008 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Opolu oraz Zarządzenie nr 8/2008 z dnia 1 maja 2008 r. w sprawie zmiany treści Regulaminu organizacyjnego w kwestii upoważnienia Z-cy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego do podpisywania decyzji administracyjnych, postanowień i pism.

⁷ Zarządzenie Nr OR-I.120.1.36.2018 Prezydenta Miasta Opola z 8 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Miasta Opola. Ostatnia zmiana 9 marca 2021 r.

zawierają nazwę urzędnika księgowego i programu przetwarzania oraz oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu. Księga główna prowadzona jest z zachowaniem zasad podwójnego zapisu, systematycznego i chronologicznego rejestrowania zdarzeń gospodarczych zgodnie z zasadą memoriałową.

Dokumentacja określająca zasady prowadzenia rachunkowości spełniała w kontrolowanym okresie wymagania art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸.

2.2. Powiatowy Inspektorat.

W okresie objętym kontrolą Zasady (polityka) rachunkowości Powiatowego Inspektoratu zostały zatwierdzone 4 maja 2020 r. przez Powiatowego Inspektora. Dokument stanowiący wewnętrzny akt prawny nie został wprowadzony Zarządzeniem, co stanowi naruszenie z § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego według, którego Powiatowy Inspektor może w sprawach nie uregulowanych Regulaminem wydawać wewnątrz akty prawne w formie zarządzeń. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *nastąpiło to z nieumyślnego niedopatrzenia w tej kwestii. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu zatwierdził jedynie ww. dokumenty nie wydając zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego stosownego zarządzenia. (...) Po dokonaniu odpowiednich zmian i zatwierdzeniu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu wydane zostanie również zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego stosowne Zarządzenie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu wprowadzające (...).*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

dowód: akta kontroli str. 26-53]

Dokumentacja określająca politykę rachunkowości Powiatowego Inspektoratu spełniała wymagania art. 10 ustawy o rachunkowości z zastrzeżeniem. Stwierdzono, że w polityce rachunkowości nie opisano okresów sprawozdawczych wchodzących w skład roku obrotowego, co narusza art. 10 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *nieujęcie w polityce rachunkowości okresów sprawozdawczych wchodzących w skład roku obrotowego wynika z nieumyślnego uchybienia. Uchybienie zostanie niezwłocznie usunięte poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian określających, iż najkrótszym okresem sprawozdawczym są poszczególne miesiące, w których sporządza się:*

- a) *sprawozdania budżetowe Rb 28S oraz Rb 27S.*
- b) *za okresy kwartalne, półroczne i roczne sporządza się sprawozdania budżetowe Rb 28S, Rb 27S, Rb 50, Rb 27ZZ oraz sprawozdania z operacji finansowych Rb Z, Rb N oraz Rb ZN.*
- c) *na koniec roku budżetowego sporządza się bilans jednostki, zestawienie zmian w funduszu oraz zestawienie rachunku zysków i strat.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 53]

Księgi rachunkowe prowadzone były ręcznie i obejmowały zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, które tworzą dziennik – księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienie obrotów i sald. Ustalono, że:

- księga główna i zestawienia obrotów i sald są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urzędnika księgowego, oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu,

⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 217 z późn. zm.

- księgi pomocnicze prowadzone w formie kart kontowych, są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urzędu księgowego, oznaczenie roku obrotowego lecz nie zawierają podsumowań miesięcznych, co stanowi naruszenie art. 13 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *zastosowano uproszczenie nie spełniające obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości nie podsumowując okresów, w których nie zachodziły żadne operacje gospodarcze. Przyjęto, że brak operacji gospodarczych w danym miesiącu na poszczególnym koncie wynosił „zero” w danym miesiącu i w związku z tym obroty na tym koncie np. za ten miesiąc w którym nie było zaksięgowanych operacji gospodarczych wynosiły tyle co w poprzednim miesiącu. W związku z powyższym księgi pomocnicze mają oznaczenie co do roku obrotowego, jednakże w przypadku braku operacji gospodarczych na poszczególnych kontach ich obroty kończą się w miesiącu w którym została zaksięgowana ostatnia operacja gospodarcza. Poprawne miesięczne podsumowania w księgach pomocniczych zostaną wdrożone natychmiast i zastosowane w zapisach ksiąg pomocniczych w 2023 r.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 54-60]

W kontrolowanym okresie jednostka posiadała również Instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, która została zatwierdzona przez Powiatowego Inspektora 4 maja 2020 r. Dokument ten, analogicznie jak opisana wyżej polityka rachunkowości, nie został wprowadzony Zarządzeniem, co stanowi naruszenie § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *nastąpiło to z nieumyślnego niedopatrzenia w tej kwestii. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu zatwierdził jedynie ww. dokumenty nie wydając zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego stosownego zarządzenia.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 61-79, 53]

Ustalono, że Instrukcja zawierała zasady: dekretacji, kontroli i obiegu dowodów księgowych oraz podziału obowiązków pomiędzy pracowników odnośnie sprawdzania i zatwierdzania dowodów do realizacji.

3. Delegowanie uprawnień.

Stwierdzono, że Powiatowy Inspektor w roku 2022 nie dysponował upoważnieniem do dokonywania zmian w planie wydatków i zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

[dowód: akta kontroli str. 80-81]

Ponadto ustalono, że Powiatowy Inspektor nie powierzył Głównej Księgowej obowiązków i odpowiedzialności w zakresie prowadzenia rachunkowości, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywania wstępnej kontroli, czym naruszył art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *nastąpiło to z nieumyślnego niedopatrzenia w tej kwestii. W trakcie kontroli przygotowano odpowiednie pismo powierzające Głównej Księgowej Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu obowiązki i odpowiedzialność w zakresie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Powierzenie zostało przyjęte przez Główną Księgową z dniem 22 maja 2023 r.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte. Dodatkowo należy wskazać, iż obowiązki określone w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie mogą być wykonywane przez kierownika jednostki.

Wskazuje na to obligatoryjne powierzenie⁹ tych obowiązków, gdyż zadania wymagają wyspecjalizowanej wiedzy, doświadczenia (art. 54 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). W trakcie trwania czynności kontrolnych zostało wydane stosowane powierzenie.

[dowód: akta kontroli str. 82-83]

Z Regulaminu organizacyjnego wynika, że podczas nieobecności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zastępuje go Zastępca Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (§ 8 Regulaminu).

Ponadto Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Podczas nieobecności Głównej Księgowej zastępuje ją Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 83-84]

4. Planowanie wydatków budżetowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

4.1. Organ.

Ustalono, że w Uchwale nr XLVIII/919/21 Rady Miasta Opola z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Opola na 2022 r. wprowadzono w planie dochodów i wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez miasto Opole w 2022 r. (załącznik nr 5 do ww. uchwały) w dziale 710 Działalność usługowa, rozdziale 71015 Nadzór budowlany kwotę 670 239,00 zł.

Ponadto na zadania z zakresu nadzoru budowlanego w planie wydatków budżetu miasta Opola w 2022 r. (załącznik nr 2 do ww. uchwały) zaplanowano wydatki bieżące w wysokości 95 000,00 zł finansowane ze środków własnych Urzędu Miasta. Ogółem plan finansowy wynosił 765 239,00 zł.

Następnie, w związku z ogłoszeniem 4 lutego 2022 r. ustawy budżetowej, uzupełniono plan dotacji celowej na zadania realizowane przez Powiatowy Inspektorat o kwotę 90 488,00 zł, co zostało wprowadzone zarządzeniem nr OR-I.0050.99.2022 Prezydenta Miasta Opola z dnia 2 marca 2022 r.

W trakcie 2022 r. na podstawie 3 decyzji Wojewody Opolskiego, Prezydent Miasta Opola zwiększył budżet w rozdziale 71015 w § 2110¹⁰ o kwotę 73 893,00 zł z przeznaczeniem na bieżącą działalność Powiatowego Inspektoratu. Zmiany wprowadzono następującymi zarządzeniami nr:

- OR-I.0050.613.2022 z dnia 8 września 2022 r. zwiększono budżet o kwotę 24 000,00 zł,
- OR-I.0050.662.2022 z dnia 13 października 2022 r. zwiększono budżet o kwotę 15 500,00 zł,
- OR-I.0050.709.2022 z dnia 14 listopada 2022 r. zwiększono budżet o kwotę 34 393,00 zł.

Plan po zmianach wyniósł ogółem 929 620,00 zł w tym 95 000,00 zł stanowiły środki własne Urzędu Miasta Opola. Ustalono, że zmiany w planie finansowym dochodów na koncie 991-O-01, pn. Plan dochodów, przeprowadzono na bieżąco.

Opolski Urząd Wojewódzki (dalej: OUW) w 36 transzach przekazał do Organu środki w wysokości 834 620,00 zł. Poszczególne transze Organ niezwłocznie przekazywał na rachunek Powiatowego Inspektoratu. Otrzymana dotacja celowa z OUW oraz przekazana do Powiatowego Inspektoratu, została prawidłowo ujęta w ewidencji księgowej prowadzonej w Organie na kontach 901-0-05-04 pn. Dotacje celowe na zad. zlecone, 133-00-02 pn. Rachunek budżetu oraz 223-O-03 pn. Rozliczenie wydatków- pozostałe jednostki budżetowe.

⁹ Sformułowanie zawarte w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – „powierza” – jest kategoryczne, w odróżnieniu od „może powierzyć” i oznacza obligatoryjność powołania głównego księgowego.

¹⁰ § 2110 Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

Niewykorzystane środki w wysokości 92,13 zł zostały prawidłowo przypisane na koncie 224-O-06 pn. Rozrach. budżetowe – dotacja celow. i zwrócone 9 stycznia 2023 r. na konto OUW.

4.2. Powiatowy Inspektorat.

Prezydent Miasta Opola Zarządzeniem nr OR-I.0050.13.2022 z 5 stycznia 2022 r. w sprawie zbiorczego planu finansowego budżetu miasta Opola na 2022 r. ustalił plan finansowy wydatków Powiatowego Inspektoratu na zadania w zakresie Nadzoru budowlanego w rozdziale 71015 w wysokości ogółem 765 239,00 zł, w tym na:

- wydatki bieżące w wysokości 95 000,00 zł, środki pochodzące z budżetu Urzędu Miasta Opola,
- wydatki na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami przez powiat w wysokości 670 239,00 zł, środki pochodzące z dotacji celowej.

Ustalono, że w 2022 r. na koncie pn. 980 pn. Plan finansowy wydatków budżetowych - Dotacja dokonano 7 zmian w planie finansowym Powiatowego Inspektoratu, z tego:

- 1 dotyczyła korekty planu poprzez jego zwiększenie o kwotę 90 488,00 zł na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola¹¹, w związku ze zmianą kwot dotacji celowych na zadania zlecone przez administrację rządową,
- 2 dotyczyły zwiększenia planu o kwotę 58 393,00 zł z przeznaczeniem na uzupełnienie środków na bieżącą działalność,
- 1 dotyczyła zwiększenia planu o kwotę 15 500,00 zł z przeznaczeniem na uzupełnienie środków na bieżącą działalność w celu wdrożenia EZD RP,
- 3 stanowiły przeniesienie między paragrafami, na podstawie Zarządzeń Prezydenta Miasta Opola w celu dostosowania planu wydatków do rzeczywistych potrzeb, umożliwiając tym samym prawidłową realizację nałożonych zadań w bieżącym roku budżetowym.

Ostatecznie plan po zmianach w rozdziale 71015 na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami przez powiat ustalono na poziomie 834 620,00 zł a jego wykonanie wyniosło 834 527,87 zł, co stanowi 99,99 % planu po zmianach. Z otrzymanych środków dotacji w łącznej wysokości 834 620,00 zł nie wykorzystano 92,13 zł, które jednostka zwróciła na rachunek Organu 31 grudnia 2022 r., natomiast Urząd Miasta przekazał wymienioną kwotę na rachunek Wojewody Opolskiego 9 stycznia 2023 r.

Kontrola wykazała, że zmiany w planie finansowym wydatków były przeprowadzane na bieżąco w sposób zabezpieczający środki na realizowane zadania.

Środki dotacji celowej otrzymane z Miasta Opola zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej prowadzonej w Powiatowym Inspektoracie na kontach: WN 130 pn. Rachunek bankowy prowadzony dla budżetu Dotacja, MA 223 Rozliczenie wydatków budżetowych.

5. Zobowiązania niewymagalne.

Na koniec 2022 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 49 203,52 zł i na podstawie informacji sporządzonej na potrzeby kontroli ustalono, że dotyczyły zabezpieczenia środków na dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz ze składkami ZUS i PPK.

[dowód: akta kontroli str. 85]

¹¹ Zarządzenie nr OR-I.0050.99.2022 z dnia 2 marca 2022 roku w sprawie dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu miasta Opola na 2022 rok związanych ze zmianą kwot dotacji celowych na zadania zlecone przed administracją rządową.

6. Kontrola wydatków budżetowych – próba.

Kontrolę obejmującą realizację wydatków przeprowadzono na podstawie próby wydatków za IV kwartał 2022 r. na łączną kwotę 77 774,38 zł (9,31% wydatków) w następujących paragrafach:

- § 3020 Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń – 1 338,50 zł,
- § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe – 3 500,00 zł,
- § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 26 666,37 zł,
- § 4260 Zakup energii – 10 238,79 zł,
- § 4300 Zakup usług pozostałych – 27 227,25 zł,
- § 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych – 1 885,59 zł,
- § 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 4 839,51 zł,
- § 4520 Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 68,37 zł,
- § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 1 200,00 zł,
- § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – 810,00 zł.

Prawidłowość wykonania wydatków w wybranych paragrafach ustalono w oparciu o ewidencję księgową konta 130 pn. Rachunek bankowy prowadzonego dla budżetu Dotacja, sprawozdanie Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2022 roku oraz dowody księgowe (faktury, umowy, wyciągi bankowe oraz inną dokumentację będącą podstawą zapisu w księgach rachunkowych).

W paragrafie 3020 wydatki wyniosły 1 338,50 zł i zostały poniesione na wypłatę ekwiwalentu za używanie własnej odzieży i obuwia, dofinansowanie zakupu okularów, zakupu obuwia roboczego.

W paragrafie 4170 wydatki wyniosły 3 500,00 zł i dotyczyły wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia na kompleksową obsługę BHP w Powiatowym Inspektoracie oraz opłaconych składek ZUS i podatku dochodowego z tego tytułu. W związku z posiadaniem w strukturze organizacyjnej stanowiska do spraw Kadr i BHP, o czym świadczy zapis § 5 i § 29 Regulaminu Organizacyjnego, poproszono o wyjaśnienie celowości wydatku.

Powiatowy Inspektor podał, że: *Zapis w Regulaminie Organizacyjnym stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 1/2008 Powiatowego Inspektora z dnia 24 stycznia 2008 r. w którym wskazane jest, iż w Powiatowym Inspektoracie jest utworzone stanowisko ds. Kadr i BHP jest zapisem nieaktualnym. Od kilku lat takie stanowisko nie funkcjonuje w Powiatowym Inspektoracie stąd konieczność zawarcia umowy zlecenie na kompleksową obsługę bhp z panem (...) Zapisy w Regulaminie Organizacyjnym zostaną w jak najszybszym terminie odpowiednio uaktualnione.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 86-89]

Kwota zrealizowanych wydatków w paragrafie 4210 wyniosła 26 666,37 zł. Środki przeznaczono m.in. na zakup laptopa, foteli biurowych, paliwa, aparatu, akcesoriów komputerowych, sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem w celu wdrożenia EZD RP, materiałów biurowych wykorzystywanych na potrzeby jednostki oraz na zapłatę kosztu powiadomienia. Nieprawidłowości dotyczące wydatków poniesionych w tym paragrafie opisano w pkt 6.1. niniejszego dokumentu.

W paragrafie 4260 wydatki wyniosły 10 238,79 zł i dotyczyły opłat za, wodę, ogrzewanie, energię elektryczną dla zajmowanych pomieszczeń biurowych na siedzibę Powiatowego Inspektoratu.

W paragrafie 4300 wydatki wyniosły 27 227,25 zł i zostały przeznaczone m.in. na zakup usług pocztowych, za świadczenie usług informatycznych, przegląd kserokopiarki,

konfigurację i ustawienia EZD, usługi sprzątnia, odprowadzania ścieków, wyrobienie pieczętek, przegląd samochodu oraz opłatę ewidencyjną i koszty upomnienia. Nieprawidłowości dotyczące wydatków poniesionych w tym paragrafie opisano w pkt 6.1. niniejszego dokumentu.

W paragrafie 4360 wydatki wyniosły 1 885,59 zł i zostały poniesione na zakup usług telekomunikacyjnych i dostępu do internetu wykonanych na potrzeby jednostki.

W paragrafie 4400 wydatki wyniosły 4 839,51 zł i zostały poniesione na zapłatę czynszu w związku z wynajmem pomieszczeń biurowych i garażu.

W paragrafie 4520 wydatki wyniosły 68,37 zł i zostały poniesione na opłaty za gospodarowanie odpadami.

W paragrafie 4550 wydatki wyniosły 1 200,00 zł i zostały poniesione na zapłatę ze szkolenie pracowników.

W paragrafie 4700 wydatki wyniosły 810,00 zł i zostały poniesione na opłatę za szkolenie oraz udział Powiatowego Inspektora w seminarium drogowym.

Stwierdzono, że wydatki w kwocie 77 756,39 zł ujęte zostały do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, natomiast nieprawidłowo ustalono paragrafy klasyfikacji budżetowej dla wydatków w kwocie 17,99 zł, co zostało opisane w pkt 6.1. niniejszego dokumentu.

6.1. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli wydatków.

1. Nieprowadzenie dziennika podawczego faktur, w którym rejestrowane są wszystkie faktury/rachunki wpływające do placówki, czym naruszono obowiązujące w Powiatowym Inspektoracie zapisy § 8 oraz części III instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: (...) *Niewielkie zasoby kadrowe oraz przypisany im zakres obowiązków spowodowały, iż powyższy zapis § 8 ust. 2 nie był stosowany i faktury były przekazywane bezpośrednio bez wpisywania ich do dziennika podawczego.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 87-89]

2. Objęte kontrolą dowody księgowe nie zawierały informacji wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, odnośnie stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Dowody księgowe są zadekretowane i podpisane przez Głównego księgowego i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którzy zgodnie z Instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych mają również dokonać sprawdzenia pod względem merytorycznym – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz pod względem formalno-rachunkowym – Główny księgowy. Jednakże traktując te podpisy pod dekretacją jako jednoczesne potwierdzenie kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej nie używano odrębnych zapisów o tych treściach. Niestety niezgodnie z zapisami art. 21 ust. 1 pkt 6, w powiązaniu z art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości nie stosowano na dokumentach księgowych wskazania miesiąca, w którym dokument powinien zostać ujęty. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu niezwłocznie usunie powyższe nieprawidłowości.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 87-89]

3. Brak opisu operacji na dowodach księgowy wskazanych w poniższej tabeli, co narusza art. 21 ust. 1 pkt. 3 ustawy o rachunkowości, § 2 ust. 1 pkt b oraz ust. 11 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Opis dokumentu w tym opis operacji, której dotyczy dany dokument jest elementem kontroli merytorycznej, która wymaga potwierdzenia prawdziwości i zgodności zakupionej usługi lub towaru z umową bądź opisuje cel dokonanego zakupu.

Nr ewidencyjny w księdze głównej	Kwota w zł	Paragraf	Data zapłaty	Zapłacono za:
449/12/2022	2849,00	4170	08/12/2022	Rachunek do umowy zlec BHP
459/12/2022	98,40	4210	12/12/2022	Akcesoria komputerowe
469/12/2022	516,60	4300	19/12/2022	Umowa serwisowa

Wyjaśnienie złożył Powiatowy Inspektor: (...) *W przypadku rachunku do umowy zlecenia BHP nr ewidencyjne w księdze głównej 449/12 uprzejmie wyjaśniam, że sporządzone do rachunku polecenie księgowania opisuje ogólnie treść operacji tj. umowa - zlecenie usługi BHP – koszty oraz potrącenia. W dowodzie księgowym o nr ewidencyjnym 459/12 oraz 469/12 faktycznie ominięto opis operacji prawdopodobnie poprzez nieumyślną nieuwagę.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że opis operacji gospodarczej powinien znajdować się na rachunku do umowy zlecenia zgodnie z przyjętymi procedurami. W § 11 ust. 5 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych zapisano, że rachunki za wykonane prace zlecone powinny odpowiadać warunkom oraz podlegać kontroli w ogólnie obowiązującym trybie. Ponadto należy przestrzegać zapisów ustawy o rachunkowości oraz wewnętrznych uregulowań w zakresie udokumentowania sprawdzenia dowodów księgowych.

[dowód: akta kontroli str. 90-97, 87-89]

4. Ujęcie niżej wymienionych wydatków do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej, co narusza przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2020 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹².

Nr ewidencyjny w księdze głównej.	Nr faktury/rachunku	Kwota w zł	§ jest	§ winno być	Nazwa wydatku	Data wydatku
414/11/2022	S154/F002164/11/2022	0,99	4210	4300	koszt powiadomienia	25.11.2022
460/12/2022	UP Z/151500/0402/2022	16,00	4300	4610	koszty upomnienia	12.12.2022
478/12/2022	1494	1,00	4300	4430	opłata ewidencyjna	21.12.2022

Powiatowy Inspektor złożył wyjaśnienie: *Przyczyną ujęcia kosztów i wydatków wyszczególnionych w (...) tabeli dowodów księgowych niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową jest dokonanie błędnej dekretacji przez Głównego Księgowego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, który zakwalifikował omyłkowo poprzez przeoczenie całość faktury w nieodpowiedni jak wykazała kontrola paragraf klasyfikacji budżetowej wydatków.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 98-104, 87-89]

5. Niżej wymienione wydatki ujęto w ewidencji księgowej w późniejszym okresie niż miało miejsce zdarzenie, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości wg

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 513. z późn. zm.

którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Lp.	Nr ewidencyjny w księdze głównej	Nr faktury	Data faktury/data sprzedaży	§	Kwota w zł	Data ujęcia w kosztach	Data zapłaty
1	34/02/2022	FV/SER/22/01/088	31.01.2022	4300	922,50	02.02.2022	04.02.2022
2	168/05/2022	FV/SER/22/04/134	30.04.2022	4300	369,00	06.05.2022	06.05.2022
3	407/11/2022	HF11872/22	18.10.2022	3020	115,37	19.11.2022	22.11.2022
4	445/12/2022	FV/SER/22/11/080	25.11.2022	4210	14498,00	05.12.2022	06.12.2022

Powiatowy Inspektor wyjaśnił że: *Przyczyną ujęcia (...) faktur w innym miesiącu niż data faktury/sprzedaży: wynika z faktu, iż mimo wystawienia jej z datą 31.01.2022 r. i datą 30.04.2022 r. zostały dostarczone w terminie późniejszym, po sporządzeniu sprawozdania za miesiąc styczeń 2022 r. oraz miesiąc kwiecień 2022 roku i zostały wprowadzone do ksiąg odpowiednio w miesiącu lutym 2022r. i miesiącu maju 2022 r. (...) F-ra nr HF11872/22 została opłacona gotówką przez pracownika PINB Opole w dniu zakupu tj. 18.10.2022 roku, natomiast przekazana do refundacji dopiero w listopadzie 2022 r. Natomiast poz. „2” dotycząca faktury FV/SER/22/11/080 mimo wystawienia jej z datą 25.11.2022 r. została dostarczona w terminie późniejszym, po sporządzeniu sprawozdania za miesiąc listopad 2022 roku i została wprowadzona do ksiąg w miesiącu grudniu 2022r.(...) W celu uniknięcia nieprawidłowości związanych z takim ujmowaniem dokumentów w Polityce rachunkowości Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego zostanie wprowadzony zapis, że dokumenty dotyczące miesiąca poprzedniego które wpłyną do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu po 5-tym dniu następnego miesiąca ujmowane będą w kosztach i księgowane w miesiącu następnym.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 105-112, 87-89]

6. Zapłacenie z przekroczeniem terminu płatności następujących dokumentów:

- a) faktur o numerze księgowym:
 - 133/04/2022 powinna być zapłacona 17/04/2022, a z WB nr 134/04/2022 wynika, że została zapłacona 19/04/2022,
 - 168/05/2022 powinna być zapłacona 12/05/2022, a z WB nr 173/05/2022 wynika, że została zapłacona 13/05/2022,
 - 187/05/2022 powinna być zapłacona do 16/05/2022, a z WB nr 189/05/2022 wynika, że została zapłacona 18/05/2022,
 - 469/12/2022 powinna być zapłacona 14/12/2022, a z WB 471/12/2022 wynika, że została zapłacona 19/12/2022.
- b) upomnienia nr UP Z/151500/0402/2022 z dnia 7 grudnia 2022 r. na łączną kwotę 503,50 zł (w tym należność główna 487,50 zł, koszty upomnienia 16,00 zł). Z dokumentacji wynika, że Powiatowy Inspektor od kwietnia 2017 r. zaprzestał dokonywania opłat abonamentowych za odbiornik RTV. Zobowiązanie zostało uregulowane 12 grudnia 2022 r. w wyciągu bankowym o numerze księgowym 461/12/2022,

co narusza art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W złożonym wyjaśnieniu Powiatowy Inspektor stwierdził, że: *Przyczyną zapłaty FV o nr księgowym (...) jest niedopatrzenie terminu zapłaty przez Główną Księgową Powiatowego*

Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu. (...) Opłatę abonamentowa RTV była w latach poprzednich dokonywana na podstawie książeczki opłat RTV po zgłoszeniu przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu posiadania radioodbiornika. Niestety prawdopodobnie w wyniku przeoczenia w roku 2017 opłacono tylko składkę za I kwartał, a w późniejszym okresie nie uiszczono płatności z tego tytułu. W roku 2022 Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu otrzymał wezwanie do uregulowania należności, które biorąc pod uwagę fakt posiadania radioodbiornika uiszczył. Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 113-126, 96-97, 100-102, 107-108]

7. Faktura zaewidencjonowana pod numerem 469/12/2022 tytułem umowy serwisowej, nie została:
 - zweryfikowana w sposób prawidłowy z zawartą umową i zatwierdzona do wypłaty, (§ 7 ust. 3 tej umowy wskazuje, że wynagrodzenie będzie płatne miesięcznie z dołu, a zostało zapłacone z góry, tj. za okres od 1 do 31 stycznia 2023 r.),
 - opłacona we wskazanym na fakturze terminie, tj. do 14/12/2022 r. (zapłacono 19/12/2022 r.).

Nieprzeprowadzenie kontroli merytorycznej narusza przepisy art. 21 ust. 1 pkt 6, w powiązaniu z art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz § 2 ust. 1 pkt b) oraz ust. 11 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: Faktura zaewidencjonowana w księgach rachunkowych jednostki pod numerem 469/12, poprzez przeoczenie zapisu w której został rozliczony okres 1 - 31.01.2023 r. została opłacona 19 grudnia 2022 roku, nie zwrócono też prawdopodobnie uwagi na termin płatności. Faktura nie została odpowiednio zweryfikowana z umową. Osobą odpowiedzialną za powyższe niedopatrzenie jest Główna księgową Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu.

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 96-97, 87-89]

8. Dokonywanie w księgach pomocniczych zapisów dot. zmiany źródła finansowania z pominięciem obligatoryjnych elementów ustanowionych w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, tj. m.in. bez określenia rodzaju i nr identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu i bez daty dokonania operacji gospodarczej. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, na podstawie dowodu źródłowego, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto w § 4 pkt 5 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych ustalono, że udokumentowaniem zapisów księgowych mogą być wyłącznie prawidłowe dowody księgowe. Niezbędne elementy dowodu księgowego zostały określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Przebiegowania w księgach pomocniczych (...) odbyły się poprzez zapis dokonany na tych kartach w ostatnim dniu miesiąca, którego dotyczyła zmiana źródła finansowania wymienionych ogólnie wydatków, do którego sporządzone zostało zestawienie poszczególnych dokumentów objętych zmianą źródła finansowania, ale bez tworzenia dokumentu księgowego. Ponieważ uznano, że zmiana źródła finansowania nie ma odzwierciedlenia w zapisach w księdze głównej – tj. nie wpływa na obroty i salda poszczególnych kont nie sporządzano dokumentu PK do uwzględnienia w księdze głównej. Potraktowano to jako zapis techniczny. Z uwagi na przywołanie przez kontrolujących obligatoryjnych elementów określonych w art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości tj. daty dokonania operacji gospodarczej, rodzaju i nr identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu wprowadzi się wystawienie dokumentu PK, który w ogólnym zapisie księgi głównej dotyczącym zmiany źródła finansowania będzie miał zerową wartość.* Wyjaśnienie zostało przyjęte.

9. Na podstawie otrzymanej dokumentacji ustalono, że Prezydent Miasta Opola do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. 15 maja 2023 r. nie przekazał Powiatowemu Inspektorowi uprawnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

W związku z powyższym na podstawie art. 261 ustawy o finansach publicznych kierownik samorządowej jednostki budżetowej, w tym przypadku Powiatowy Inspektor, mógł w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, który zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, stanowi nieprzekraczalny limit.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki budżetowe poniesione ze środków dotacji celowej były realizowane na podstawie następujących umów zawartych z:

- 1) Urzędem Miasta Opola na najem lokalu oraz opłaty za usługi sprzątanania części wspólnych, ścieki, wodę, energię elektryczną, ciepłą oraz wody opadowe – okres obowiązywania od 1 lipca 2011 r. na czas nieokreślony,
- 2) xxxxxx za świadczenie usług telekomunikacyjnych – okres obowiązywania od 16 lutego 2021 r. na okres 36 miesięcy, tj. do lutego 2024 r.,
- 3) xxxxxx na najem pomieszczeń piwnicznych z przeznaczeniem na potrzeby archiwum zakładowego PINB – okres obowiązywania od 1 września 2018 r. na czas nieokreślony,
- 4) xxxxxx za usługi telefonii komórkowej, kontrolującej przedstawiano aneks do umowy – okres obowiązywania od 7 grudnia 2021 r. do 10 marca 2024 r.,
- 5) xxxxxx. za utrzymanie strony www, BIP i poczty elektronicznej – okres obowiązywania od 21 grudnia 2021 r. do 20 grudnia 2022 r.,
- 6) xxxxxx na świadczenie usług pocztowych – okres obowiązywania od 28 marca 2011 r. na czas nieokreślony,
- 7) Urzędem Miasta Opola na najem garażu nr 4 – okres obowiązywania umowy od 1 lutego 2006 r. na czas nieokreślony,
- 8) xxxxxx na opiekę informatyczną, która została zawarta 3 grudnia 2020 r. na czas nieokreślony i następnie rozwiązana 30 kwietnia 2022 r.,
- 9) xxxxxx na opiekę informatyczną, która została zawarta 1 maja 2022 r. na okres 12 miesięcy (to jest do 30 kwietnia 2023 r.), po upływie 12 miesięcy umowa zostaje automatycznie przedłużona na czas nieokreślony

z terminem realizacji wykraczającym poza dany rok budżetowy **bez dysponowania stosownym upoważnieniem**, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązań obciążających kolejne lata budżetowe, czym naruszono art. 46 ust. 1 w związku z art. 261 oraz art. 228 ust. 2 i art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zaciągnięto zobowiązanie z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: ustawa ndfp).

Art. 15 ust. 1 ustawy ndfp wiąże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z momentem powstania zobowiązania.

W związku z faktem, iż dla części umów moment powstania zobowiązania (podpisania umów) i tym samym naruszenia dyscypliny datowany jest na rok 2006, 2011 i 2018, dlatego na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy ndfp, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustała dla umowy zawartej z:

- 1) Urzędem Miasta Opola na najem lokalu oraz opłaty za usługi sprzątające części wspólne, ścieki, wodę, energię elektryczną, ciepłą oraz wody opadowe,
- 2) xxxxxx na najem pomieszczeń piwnicznych z przeznaczeniem na potrzeby archiwum zakładowego PINB,
- 3) xxxxxx na świadczenie usług pocztowych,
- 4) Urzędem Miasta Opola na najem garażu nr 4,

gdz od czasu ich popelnienia uplynęły 3 lata.

Kontrolująca na podstawie zestawienia pn. Zawarte umowy z przekroczeniem roku budżetowego, sporządzonego przez Powiatowego Inspektora ustaliła, że z tytułu niżej wskazanych umów zaciągnięto zobowiązania na kwotę ogółem 36 548,38 zł z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, w tym:

- w roku 2020 w wysokości 1 476,00 zł,
- w roku 2021 w wysokości 22 673,98 zł,
- w roku 2022 w wysokości 12 398,40 zł.

Zakres umowy	Wykonawca	Data zawarcia umowy	Okres umowy od	Okres umowy do	Kwota wynikająca z umowy (wg danych wskazanych przez Główną Księgową oraz Powiatowego Inspektora)	OGÓŁEM UMOWA w zł	Kwota zaciągnięta go zobowiązania na rok 2022 biorąc pod uwagę kwoty wynikające z umowy	Kwota zaciągnięta go zobowiązania na rok 2023 biorąc pod uwagę kwoty wynikające z umowy	Kwota zaciągnięta go zobowiązania na rok 2024 biorąc pod uwagę kwoty wynikające z umowy
umowa opieki informatycznej	xxxxxx	31.12.2020	01.01.2021	30.04.2022	369 zł za miesiąc +ewentualne dodatkowe nadgodziny	1 476,00	1 476,00	0,00	0,00
2020 Suma						1 476,00	1 476,00	0,00	0,00
za świadczenie usług telekomunikacyjnych	xxxxxx	16.02.2021	16.02.2021	01.02.2024	średnio 650,00 zł za miesiąc	16 900,00	7 800,00	7 800,00	1 300,00
za usługi telefonii komórkowej	xxxxxx	07.12.2021	07.12.2021	10.03.2024	151,44 zł miesięcznie	4 088,88	1 817,28	1 817,28	454,32
za utrzymanie BIP, www, poczty	xxxxxx	21.12.2021	21.12.2021	20.12.2022	1 562,10 rocznie+ewentualne opłata aktualizacji	1 685,10	1 685,10	0,00	0,00
2021 Suma						22 673,98	11 302,38	9 617,28	1 754,32
umowa opieki informatycznej	xxxxxx	01.05.2022	01.05.2022	30.04.2023, po tym okresie umowa przedłużona na czas nieokreślony	516,6 zł/miesięcznie plus ewentualne dodatkowe nadgodziny	12 398,40	0,00	6 199,20	6 199,20
2022 Suma						12 398,40	0,00	6 199,20	6 199,20
RAZEM						36 548,38	12 778,38	15 816,48	7 953,52

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Podpisanie (...) umów dokonałem bez świadomości braku upoważnienia, Prezydenta Miasta Opola do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki.*

[dowód: akta kontroli str.150-239, 125-126, 377]

Wyjaśnienie zostało przyjęte, lecz nie wpływa na ustaloną nieprawidłowość. Kontrolująca w trakcie trwania czynności kontrolnych otrzymała pismo od Prezydenta Miasta Opola, który potwierdził ważność umów i ich skuteczność (wg stanu na 24 maja 2023 r.), ponadto udzielił z dniem 24 maja 2023 r. pełnomocnictwa Panu xxxxxx *do działania w imieniu Miasta Opola w zakresie zaciągania zobowiązań w związku z bieżącą działalnością Powiatowego Inspektoratu ujętą w planie finansowym – z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy* (znak: OR-III.0052.2.45.2023). Biorąc pod uwagę liczne orzecznictwo w tym zakresie wskazując, że nawet późniejsze uzyskanie stosownego umocowania pozostaje bez wpływu na zakres odpowiedzialności, bowiem upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania bada się na dzień zawarcia umowy. Bez znaczenia pozostaje również fakt, że na realizację powyższych umów były zabezpieczone środki finansowe i nie było żadnego zagrożenia dla płynności finansów¹³.

[dowód: akta kontroli str. 240-241]

10. Zawarte umowy określone w rozdziale 6.1 pkt 9 przedmiotowego dokumentu, nie posiadały parafy, imiennej pieczęci służbowej Głównej Księgowej, co stanowi naruszenie § 20 Regulaminu organizacyjnego według którego dokumenty wywołujące zobowiązania finansowe powinny być zweryfikowane przez Główną Księgową.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Główny Księgowy nie otrzymał do parafowania umów (...) w wyniku nieumyślnego przeoczenia zapisów § 20 Regulaminu organizacyjnego. Stroną umowy był Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu reprezentowany przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który umowę podpisywał jako strona. Główny księgowy otrzymywał jedynie jeden egzemplarz podpisanej umowy.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte. Wskazuję jednak, że zaciąganie zobowiązań z pominięciem głównego księgowego stanowi istotne naruszenie regulacji wskazanych w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 125-126]

Ponadto, w związku z brakiem w jednostce szczegółowych procedur w zakresie kontroli wstępnej, która powinna być prowadzona przez głównego księgowego na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Główna Księgową dokonuje wstępnej kontroli pod względem formalno-rachunkowym weryfikując poprawność wystawionej faktury oraz zgodność wyliczonej kwoty, dokonując dekretacji weryfikuje również wykonanie planu finansowego w poszczególnym paragrafie klasyfikacji budżetowej wydatków upewniając się czy Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego posiada w tym zakresie środki i czy zobowiązanie nie spowoduje przekroczenia zatwierdzonego planu finansowego wydatków co potwierdza swoim podpisem na dokumencie księgowym.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że kierownik jednostki powinien ustalić w wewnętrznych uregulowaniach proces kontroli wstępnej, który powinien być prowadzony zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 oraz art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wstępna kontrola dokonywana przez Głównego Księgowego ma charakter uprzedni, realizowana jest przed podjęciem decyzji w sprawie zaciągnięcia zobowiązania i dokonania wydatku.

¹³ Orzeczenie GKO z 17.09.2018, BDF1.48..59.2018.

Natomiast udzielona odpowiedź wskazuje, że w jednostce jest ona zawężona tylko do kontroli faktur, co nie jest działaniem prawidłowym.

[dowód: akta kontroli str. 125-126]

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że Powiatowy Inspektor nie powierzył Głównej Księgowej obowiązków i odpowiedzialności m.in. w zakresie dokonywania wstępnej kontroli (co zostało opisane w rozdziale 3 przedmiotowego dokumentu), dlatego też nie stwierdzono nienależytego wykonywania wstępnej kontroli przez Główną Księgową.

7. Ewidencja składników majątkowych.

Na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości kierownik jednostki, uwzględniając rodzaj i wartość poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez jednostkę, podejmuje decyzję o stosowaniu metody prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla tych grup składników.

W wyniku analizy wewnętrznych przepisów w tym zakresie ustalono, że w:

- części III Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych opisano czynności postępowania z dowodami obrotu środkami trwałymi przez komórki organizacyjne zobowiązane do wykonywania czynności w tym zakresie,
- polityce rachunkowości w części regulującej metody przeprowadzania wyceny opisano jedynie ujmowanie programów komputerowych, nabywanych wraz z zestawem komputerowym, w ewidencji pozabilansowej.

W związku z tym, że zasady ewidencji środków trwałych, pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych nie zostały wyczerpująco ustalone w wewnętrznych uregulowaniach, kontrolująca poprosiła o wskazanie prowadzonych przez jednostkę ewidencji w wymaganym ustawowo zakresie.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Opolu rzeczowe aktywa obrotowe PINB Opole w zakresie materiałów nabytych w celu zużycia na własne potrzeby, do których zaliczają się materiały zakupione od innych przedsiębiorstw takie jak np. materiały biurowe, segregatory, długopisy, koperty, papier, tonery itp. nie są ewidencjonowane. Po dokonanych zakupie materiały te są przydzielane i udostępnione pracownikom Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu umożliwiając im funkcjonowanie i realizowanie przypisanych zadań poprzez zabezpieczenie ich w niezbędne do użytkowania materiały biurowe. Do konta 013 – Pozostałe środki trwałe prowadzona jest ewidencja ilościowo-wartościowa w formie wykazu pn. „Wykaz wyposażenia zaewidencjonowanego na koncie 013 – Pozostałe środki trwałe - Wyposażenie”. Prowadzona jest również ewidencja środków trwałych do konta 011 w formie kart inwentarzowych dla poszczególnych środków trwałych.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że kierownik jednostki powinien ustalić w polityce rachunkowości sposób prowadzenia ewidencji analitycznej dla środków trwałych bowiem ustawa o rachunkowości nie określa wprost formy, w jakiej powinny być prowadzone księgi pomocnicze dla środków trwałych, natomiast każda jednostka jest zobowiązana, na mocy art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do prowadzenia ewidencji środków trwałych, w szczególności prowadzenia ksiąg pomocniczych dla środków trwałych oraz dokonywania od nich odpisów amortyzacyjnych i umorzeniowych.

[dowód: akta kontroli str. 242]

Analiza stanów i wartości na 31 grudnia 2022 r.:

- przedłożonego do kontroli wykazu wyposażenia zaewidencjonowanego na koncie 013 – pozostałe środki trwałe - wyposażenie jest zgodna z ewidencją księgową na karcie kontowej 013 pozostałe środki trwałe,

- na kartach inwentarzowych środków trwałych jest zgodna z ewidencją księgową na karcie kontowej 011 środki trwałe.

W celu sprawdzenia, czy jednostka prawidłowo prowadzi powyższą ewidencję dla środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych i wyposażenia dokonano weryfikacji zakupionych składników wyposażenia w IV kwartale 2022 r. z prowadzoną ewidencją pomocniczą oraz księgową na koncie 013. Z posiadanej dokumentacji wynika, że elementy wyposażenia zakupione na podstawie wymienionych w poniższej tabeli dowodów księgowych (poz.1 - 4) nie zostały zaewidencjonowane na koncie 013 pozostałe środki trwałe - wyposażenie oraz nie zostały ujęte w prowadzonym wykazie (ewidencji ilościowo – wartościowej). Natomiast zakupiony aparat (poz. 5) został zaksięgowany na koncie 013 oraz ujęty w prowadzonej ewidencji, w nieprawidłowej kwocie, tj. 1 029,98 zł zamiast 1 028,99 zł. Zawyżona wartość spowodowana była wliczeniem kosztu powiadomienia SMS w wysokości 0,99 zł, zawartego w dokumencie zakupu nr S154/F002164/11/2022 (błędna klasyfikacja opisana w rozdziale 6.1 pkt 4 przedmiotowego dokumentu).

Lp.	Nr ewidencyjny w księdze głównej	Kwota w zł	Paragraf	Wyszczególnienie	Uwagi
1.	408/11/2022	139,99	4210	głośniki	Nie wprowadzono do ewidencji księgowej oraz do ewidencji ilościowo-wartościowej
2.	456/12/2022	411,94	4210	akcesoria komputerowe	
3.	459/12/2022	98,40	4210	akcesoria komputerowe	
4.	497/12/2022	106,90	4210	nóż, miara	
5.	414/11/2022	1029,98	4210	aparat	Wyposażenie wprowadzono do ewidencji księgowej i ilościowo-wartościowej, lecz w nieprawidłowej kwocie

W złożonym wyjaśnieniu Powiatowy Inspektor podał, że: *Przyczyną wprowadzenia w nieprawidłowej wysokości do ewidencji ilościowo-wartościowej zakupionych składników, na podstawie dowodu księgowego nr ewidencyjny w księdze głównej 414/11 zakupionego aparatu fotograficznego KODAK AZ528 było uwzględnienie w cenie sprzętu kosztu powiadamiającego SMS-a o wartości 0,99 zł. Jest to przeoczenie głównego księgowego. Przyczyną nie wprowadzenia do ewidencji ilościowo-wartościowej akcesoriów komputerowych typu głośniki komputerowe – dowód księgowy o nr ewidencyjnym w księdze głównej 408/11/2022 o wartości 139,99 zł, głośniki komputerowe, słuchawki – dowód księgowy o nr ewidencyjnym w księdze głównej 456/12 o wartości 411,94 zł, listwa zasilająca – dowód księgowy o nr ewidencyjnym w księdze głównej 459/12 o wartości 98,40 zł oraz miara zwijana i nóż – dowód księgowy o nr ewidencyjnym w księdze głównej 497/12 o wartości 106,90 zł spowodowane było faktem uznania tych materiałów wydanych do użytkowania jako wyposażenie o przewidywanym okresie użytkowania krótszym niż rok.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że w uregulowaniach wewnętrznych należy opisać sposób ewidencji wyposażenia niskocennego.

[dowód: akta kontroli str. 243-251, 87-89, 94-95]

W toku kontroli ustalono, że do wykazu wyposażenia¹⁴ (ewidencja ilościowo – wartościowa), wprowadzano składniki w sposób zbiorczy (np. 2 sztuki) wskazując ich łączną wartość,

¹⁴ Pozostałe środki trwałe zaewidencjonowane na koncie 013.

zamiast oddzielnie dla każdego elementu wyposażenia, co narusza art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który wskazuje, że w ewidencji ilościowo-wartościowej, należy dla **każdego** składnika ujmować obroty i stany w jednostkach naturalnych i pieniężnych.

Wyjaśnienie złożył Powiatowy Inspektor podając, że: *W sposób nieprawidłowy wprowadzono część pozycji do wykazu wyposażenia (ewidencja ilościowo-wartościowa) pozostałe środki trwałe zaewidencjonowane na koncie 013 w sposób zbiorczy wykazując łączną wartość składników zamiast oddzielnie dla każdego elementu wyposażenia nie stosując odpowiednio zapisów art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Osobą odpowiedzialną za sporządzenie powyższego wykazu jest główny księgowy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, który nie zastosował się do tych zapisów wprowadzając część pozycji w sposób zbiorczy. Przyczyną jest nieodpowiednie zapoznanie się z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Powyższa nieprawidłowość zostanie niezwłocznie usunięta poprzez odpowiednie rozpisanie zbiorczych pozycji w ewidencji na pozycje i elementy pojedyncze o określonej wartości.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 252]

W Krajowym Standardzie Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” opisano m. in. zasady tworzenia obiektów inwentarzowych zgodnie, z którym każdemu obiektowi inwentarzowemu nadaje się unikalny (niepowtarzalny), kolejny numer inwentarzowy. Numer ten, wraz z opisem obiektu środka trwałego ujmuje się w prowadzonej ewidencji. Natomiast art. 10 ust. 3 ustawy o rachunkowości daje możliwość stosowania tych standardów. Z posiadanej dokumentacji wynika, że prowadzona do konta:

- 013 ewidencja ilościowo- wartościowa pozostałych środków trwałych nie zawierała pozycji określającej numer inwentarzowy, a wprowadzanym do tej ewidencji poszczególnym elementom wyposażenia, nie nadawano numerów inwentarzowych,
- 011 ewidencja środków trwałych, w formie kart inwentarzowych dla poszczególnych środków trwałych, również nie zawierała numerów inwentarzowych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *W związku z brakiem określenia wskazania sposobu oznakowania wyposażenia – pozostałych środków trwałych znajdujących się na stanie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu, nie nadano indywidualnych nr inwentarzowych i nie ujęto ich w prowadzonej ewidencji. Przyczyną nieprawidłowości jest jak podano powyżej brak określenia wskazania sposobu oznakowania wyposażenia jak również nie zapoznanie się z obowiązującymi przepisami prawa regulującymi zarządzanie majątkiem jednostki. Powyższa nieprawidłowość zostanie w jak najszybszym czasie usunięta, poprzez wydanie Zarządzenia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu w sprawie nadania grup numeru inwentarzowego pozostałych środków trwałych w użytkowaniu oraz przypisaniu poszczególnych nr inwentarzowych na ww. wykazie.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 249-250,252, 253-265]

8. Dokonywanie zakupów do 130 000 zł.

Stwierdzono, że w Powiatowym Inspektoracie ustalono Zarządzeniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu z dnia 4 stycznia 2021 r. Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 000,00 zł netto.

Wprowadzona procedura zależna jest od wartości zamówienia i realizowana jest dla zamówień w przedziale kwotowym od 5 000,00 zł netto do kwoty 129 999,99 zł netto. Dla planowanych zakupów o wartości poniżej dolnego progu nie stosuje się postanowień tego

regulaminu. Ustalenie wartości zamówienia następuje przez zastosowanie co najmniej jednej z następujących metod:

- analizy cen rynkowych (co najmniej dwóch),
- na podstawie otrzymanych np. za pomocą e-maila ofert/oferty,
- analizy wydatków poniesionych na ten sam rodzaj zamówienia w okresie poprzedzającym moment szacowania wartości zamówienia, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- analizy cen ofertowych złożonych w postępowaniach prowadzonych przez Zamawiającego lub zamówień udzielonych przez innych zamawiających, obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia, z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- na podstawie planowanych kosztów prac projektowych.

Ponadto z § 3 ust. 6 tego Regulaminu wynika obowiązek sporządzenia notatki służbowej w celu udokumentowania ustalenia wartości zamówienia.

Kontroli poddano zakup powyżej 5 000,00 zł, tj. zakup fabrycznie nowego sprzętu komputerowego i drukującego o parametrach ściśle określonych wg załączonej do zapytania specyfikacji, udokumentowany fakturą FV/SER/22/11/080 z 25 listopada 2022 r. na kwotę ogółem 14 498,00 zł (wydatek poniesiony z § 4210). Wartość tego zamówienia nie przekraczała ustawowych progów kwotowych obligujących do stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

Z analizy przedłożonych dokumentów, poddanego kontroli zamówienia, nie wynikał sposób oszacowania wartości dla tego zamówienia oraz brakowało dokumentu potwierdzającego ustalenie wartości zamówienia.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwota 14 500,00 zł wskazana w zapytaniu ofertowym z dnia 21.10.2022 r. dla oferty cenowej na fabrycznie nowy sprzęt komputerowy i drukujący, o parametrach ściśle według załączonej specyfikacji ustalona została w oparciu o decyzję Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 7.10.2022 r., znak sprawy FB.I.3111.2.3.2022.JF, mocą której tu. Organ otrzymał dotację w kwocie 15 500,00 zł z przeznaczeniem na uzupełnienie środków na bieżącą działalność Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego, w celu wdrożenia systemu EZD RP. W załączeniu przedkładam pismo Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 7.10.2022 r., znak sprawy FB.I.3111.2.3.2022.JF. (...)Wobec powyższego PINB w Opolu wyjaśnia, że w związku z faktem, iż kwota 15.500,00 zł wynikała bezpośrednio z przyznanej na rzecz tu. Inspektoratu dotacji, odpowiednio pomniejszona o koszt wartości usług informatycznych (500,00 zł) oraz szacowanych niezbędnych wydatków dotyczących instalacji zakupionego nowego sprzętu komputerowego i drukującego (500,00 zł) – oferta dotyczyła kwoty 14.500,00 zł. Z kolei w związku z powyższym, a także mając na uwadze proces wdrażania systemu EZD RP w jednostkach administracyjnych oraz uzyskiwanych w związku z tymże procesem informacji – PINB w Opolu odstąpił od sporządzenia notatki służbowej na okoliczność udokumentowania ustalenia wartości zamówienia.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że uregulowania wewnątrz stanowią zbiór procedur, które należy bezwzględnie przestrzegać.

[dowód: akta kontroli str. 266-286]

¹⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 z późn. zm.

Zgodnie z przyjętym uregulowaniem wewnętrznym, dla zamówień o wartości powyżej 5 000,00 zł, postępowanie przeprowadza kierownik jednostki w jednym z następujących trybów:

- zaproszenie do złożenia oferty do wybranych wykonawców w liczbie nie mniejszej niż 2,
- negocjacje w przypadku, o którym mowa w § 3 ust. 5 obowiązującego Regulaminu.

Na podstawie dowodów źródłowych ustalono, że 21 października 2022 r. Powiatowy Inspektor przesłał drogą elektroniczną zapytanie ofertowe do 3 potencjalnych wykonawców z prośbą o przedstawienie oferty cenowej na fabrycznie nowy sprzęt komputerowy i drukujący o parametrach ściśle określonych wg załączonej do zapytania specyfikacji.

Odpowiedź uzyskano od firmy:

- „xxxxxx”, który zaproponował kwotę 16 320,00 zł brutto, czas realizacji 20 dni roboczych,
- xxxxxx, zaproponowana kwota 14 498,00 zł, czas realizacji 10 dni roboczych.

Wybrano ofertę najkorzystniejszą cenowo z krótszym czasem realizacji.

Z przeprowadzonego postępowania sporządzono protokół i następnie drogą elektroniczną poinformowano wykonawcę o akceptacji i przyjęciu złożonej przez niego oferty.

Sprzęt został dostarczony 25 listopada 2022 r., tj. w terminie ustalonym w ofercie, jego przyjęcie zostało udokumentowane Protokołem odbioru sprzętu komputerowego, drukującego bez uwag.

Rozliczenie zakupu zostało dokonane w terminie na podstawie FV/SER/22/11/080 z 25 listopada 2022 r. na kwotę ogółem 14 498,00 zł, w której wykazano następujące towary:

- 1) Komputer PC DELL OptiPlex 1 szt. na kwotę 5 320,00 zł,
- 2) Monitor IIYAMA 27” 2 szt. na kwotę 2 640,00 zł,
- 3) Oprogramowanie MS Office Home and Business 1 szt. na kwotę 1 123,00 zł,
- 4) ESET Internet Security 1 szt. na kwotę 240,00 zł,
- 5) Czytnik przewodowy Zebra 1 szt. na kwotę 520,00 zł,
- 6) Biurkowa drukarka Zebra 1 szt. na kwotę 2 470,00 zł,
- 7) Skaner Epson WF DS.-730N 1 szt. na kwotę 2 185,00 zł.

Ustalono, że wszystkie ww. pozycje są zaewidencjonowane na koncie 013 pn. Pozostałe środki trwale – Wyposażenie oraz w prowadzonym przez jednostkę wykazie wyposażenia, który stanowi ewidencję ilościowo – wartościową.

9. Gospodarka samochodowa.

W zakresie gospodarki samochodowej ustalono, że jednostka posiadała 1 pojazd samochodowy Skoda Fabia o nr rejestracyjnym OP 40706 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.). Powiatowy Inspektor ogólne warunki użytkowania samochodu służbowego uregulował Zarządzeniem nr 7/2005 z dnia 28 kwietnia 2005 r. Stwierdzono, że dokument ten nie został zaktualizowany w zakresie podstawy prawnej, tj. powołano w nim:

- Regulamin organizacyjny – załącznik do Decyzji nr 1/2004 z dnia 27 maja 2004 r.,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie wytycznych dotyczących racjonalizacji wydatków na samochodowy transport osobowy w urzędach administracji państwowej,

które w roku 2022 nie obowiązywały.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *powyższe zostało spowodowane niedopatrzeniem koniecznością wprowadzenia odpowiednich zmian.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 287-297]

W wyniku analizy wewnętrznego uregulowania ustalono, że:

- pracownik Powiatowego Inspektoratu nie będący kierowcą może kierować służbowym samochodem za pisemnym upoważnieniem Powiatowego Inspektora. Zgodnie z § 2 Zarządzenia nr 7/2005 Upoważnienie wydaje się na okres jednego roku. Kontrolującej nie przedstawiono upoważnień wystawionych w roku 2022 dla 3 pracowników korzystających z auta, a w aktach osobowych znajdowały się jedynie upoważnienia z roku 2016 (dla 1 pracownika) z roku 2017 (dla 2 pracowników), co wskazuje na naruszenie ww. aktu wewnętrznego. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *pod koniec roku 2021 zwolnił się pracownik, który wcześniej przygotowywał takie upoważnienia. Przy przekazywaniu obowiązków nowemu pracownikowi ominięto tę kwestię, w związku z powyższym nie zostały w 2022 roku wydane stosowane upoważnienia, aczkolwiek nie zmieniły się osoby wcześniej upoważnione do korzystania z samochodu służbowego.* Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 298-300, 296-297]

- zgodnie z § 5 Zarządzenia nr 7/2005 karty drogowe wystawia, rozlicza oraz prowadzi ich rejestr referent ds. administracyjno-prawnych. W związku z wystawianiem kart przez Powiatowego Inspektora zamiast referenta, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Osobą wskazaną do wystawiania i rozliczania oraz prowadzenia rejestru kart drogowych zgodnie z § 5 Zarządzenia nr 7/2005 był referent ds. administracyjno-prawnych, który nie pracuje od października 2021 roku. W związku z powyższym w roku 2022 karty drogowe wystawiał Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu, pracownicy korzystający z samochodu służbowego wpisywali datę korzystania oraz ilość przejechanych w danym dniu km, natomiast główny księgowy uzupełniał dane dotyczące zakupionej paliwa tj. datę, nr faktury oraz kwotę. Dodatkowo prowadził osobne rozliczenie dotyczące kosztów ponoszonych na samochód służbowy tj. faktur za zakupione paliwa wraz z jego ilością, faktur związanych z naprawą samochodu służbowego czy też kosztami ubezpieczenia samochodu służbowego i innych związanych z samochodem służbowym kosztów.*

[dowód: akta kontroli str. 301-308, 296-297]

Ponadto stwierdzono, że normę zużycia paliwa dla ww. pojazdu Powiatowy Inspektor ustalił w wysokości 8,9 l/100 km, co zostało wprowadzone aneksem z dnia 1 października 2010 r. do Zarządzenia nr 8/2005 Powiatowego Inspektora dot. ustalenia normy zużycia paliwa dla służbowego samochodu osobowego Powiatowego Inspektoratu.

[dowód: akta kontroli str. 309]

Na pojazd będący w posiadaniu Powiatowego Inspektoratu poniesiono w roku 2022 koszty ogółem 48 178,40 zł. Udział kosztów zakupu paliwa w kosztach eksploatacji ogółem w 2022 r. (bez kosztu amortyzacji) stanowił 50,14 % (koszty paliwa 1 983,28 zł /koszty eksploatacji ogółem 3 955,40 zł). Liczba przejechanych kilometrów przez samochód służbowy w 2022 r. wyniosła 2 794 km.

W zakresie prawidłowości prowadzenia kart drogowych, stanowiących podstawę ewidencjonowania i rozliczania ilości zużytego paliwa i liczby przejechanych kilometrów, kontroli poddano miesięczne karty drogowe wystawione w roku 2022 (nr od 1/22 do 11/22).

Ustalono, że karty drogowe od nr 1/22 do 11/22:

- nie zostały uzupełnione m.in w pozycjach nr:
 - 6 – norma zużycia paliwa,
 - 10 – stan paliwa początkowy,
 - 11 – ilość zatankowanego paliwa,
 - 12 – razem zużycie,
 - 13 – stan końcowy paliwa.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił w tym zakresie, że inspektorzy posiadający upoważnienia do prowadzenia samochodu oraz pracownik księgowości powinni uzupełniać ww. pozycje ujęte w kartach drogowych.

Wyjaśnienie zostało przyjęte. Przykładowe karty dołączono do akt kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 301-308, 296-297]

- nie zostały wystawione na okres jednego miesiąca. Poniżej zaprezentowano dane w tym zakresie.

Karta drogowa nr	miesiąc wyjazdu w roku 2022
1/22	styczeń/luty
2/22	luty/marzec
3/22	marzec/kwiecień
4/22	kwiecień/maj
5/22	maj/czerwiec
6/22	czerwiec/lipiec
7/22	lipiec/sierpień/wrzesień
8/22	wrzesień/październik
9/22	październik/listopad
10/22	listopad/grudzień
11/22	grudzień/styczeń 2023

Wykazywanie w jednej karcie drogowej wyjazdów z kilku miesięcy stanowi naruszenie § 7 Zarządzenia nr 7/2005.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Przyczyną wpisywania na wydane karty drogowe okresu powyżej jednego miesiąca jest brak przekazania pracownikom odpowiedniej informacji, iż karta drogowa powinna dotyczyć tylko jednego miesiąca.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 296-297]

W związku z nieuzupełnieniem danych na kartach drogowych, Powiatowy Inspektor na potrzeby kontroli sporządził tabelę pn. Wykaz samochodów służbowych oraz urządzeń w PINB wg stanu na 31 grudnia 2022 r. w której dokonano rozliczenia rocznego zużytego paliwa w stosunku do przyjętej normy. Dane zaprezentowano w tabeli.

Marka pojazdu	Norma zużycia przyjęta zarządzeniem	ilość przejechanych km w ciągu roku 2022	ilość zużytego paliwa w l	ilość zużytego paliwa wg normy w l	nadwyżka ze znakiem "-"/przepał w ciągu roku ze znakiem "+"
SKODA FABIA SEDAN	8,9	2 794	295,22	248,67	46,55

Z zestawienia wynika, że ilość zużytego paliwa jest wyższa o 46,55 litrów od ilości, jaka powinna być zużyta, biorąc pod uwagę normę zużycia. Zgodnie z § 11 Zarządzenia nr 7/2005 kierowcy oraz inne osoby, którym powierzono w użytkowanie samochodu służbowego zobowiązani są do m.in.: przestrzegania obowiązujących norm zużycia paliwa oraz pokrywania kosztów wynikających z przekroczeń tych norm.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *Przyczyną przekroczenia w roku 2022 ilości zużytego paliwa o 46,55 litrów od ilości, jaka powinna być zużyta, biorąc pod uwagę normę zużycia przyjętą w jednostce (8,9 l na 100 km) jest przede wszystkim nieaktualnienie normy zużycia, która faktycznie jest znacznie wyższa. Samochód służbowy po takim okresie użytkowania i liczbie przejechanych km spala znacznie więcej paliwa niż ustalona norma. W związku z powyższym nie obciążono kosztami kierowców, którym powierzono w użytkowanie*

samochód służbowy. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu podejmie odpowiednie działania zmierzające do przypisania w zakresie czynności wybranego pracownika PINB Opole kwestii wystawiania i rozliczania kart drogowych, a także podejmie działania w celu uaktualnienia normy zużycia.

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 309-313, 296-297]

10. Inwentaryzacja.

Ustalono, że tryb i zasady przeprowadzania inwentaryzacji w kontrolowanej jednostce uregulowane zostały w Instrukcji inwentaryzacyjnej, którą Powiatowy Inspektor zatwierdził 4 maja 2020 r. Stwierdzono, że dokument ten nie został wprowadzony Zarządzeniem, co stanowi naruszenie z § 2 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego według którego Powiatowy Inspektor może w sprawach nieuregulowanych Regulaminem wydawać wewnątrz akty prawne w formie zarządzeń.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: (...) *nastąpiło to z nieumyślnego niedopatrzenia w tej kwestii (...).*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[dowód: akta kontroli str. 314-342]

Kontrolująca dokonała analizy procedur ujętych w Instrukcji inwentaryzacyjnej i stwierdziła, że:

- § 5 ust. 1 określa terminy i częstotliwość inwentaryzacji okresowej, którą przeprowadza się:
 - 1) według stanu na ostatni dzień każdego roku obrotowego:
 - a. znajdujące się na terenie strzeżonym zapasy materiałów ujęte w ewidencji ilościowej,
 - b. środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych,
 - c. aktywa i pasywa, których inwentaryzację przeprowadza się drogą weryfikacji sald,
 - 2) w okresie IV kwartału każdego roku obrotowego i do dnia 15 stycznia roku następnego:
 - a. znajdujące się na terenie niestrzeżonym :
 - środki trwałe, w tym pozostałe środki trwałe,
 - składniki majątkowe będące własnością innych jednostek,
 - b. aktywa, których inwentaryzację przeprowadza się drogą uzgadniania sald,
 - 3) raz na cztery lata w dowolnym okresie roku obrotowego:
 - a. znajdujące się na terenie strzeżonym – środki trwałe,
 - b. budynki, budowle oraz będące odrębną własnością innych jednostek,
 - c. grunty,
 - d. środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony.
- § 1 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 zobowiązywał Powiatowego Inspektora do wydania zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji okresowych w danym roku oraz harmonogramu prac z tym związanych.

Kontrola ustaliła, że Powiatowy Inspektor nie wydał stosownego zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej w 2022 roku, w którym należało ustalić m.in. skład komisji inwentaryzacyjnej, termin przeprowadzenia inwentaryzacji, tryb, zakres i metodę przeprowadzenia inwentaryzacji oraz rodzaj majątku objętego spisem z natury, czym naruszył § 1 ust. 1 oraz § 6 ust. 2 pkt 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej. W związku z nieprzedłożeniem dokumentów świadczących o przeprowadzeniu inwentaryzacji, poproszono o wyjaśnienie w jaki sposób jest ona wykonywana. Powiatowy Inspektor podał, że: *W każdym roku wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku przed zamknięciem ksiąg rachunkowych i sporządzeniem rocznego sprawozdania finansowego*

odbywa się inwentaryzacja drogą weryfikacji poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi lub wtórnymi, rejestrami i kartotekami. Salda kont 011 – środki trwałe, 020 – Wartości niematerialne i prawne oraz 071 – umorzenie pozostałych środków trwałych ze stanem w sporządzanym i uzupełnianym corocznie wykazem Pozostałych środków trwałych – wyposażeniem. Ponadto weryfikowane są należności i zobowiązania publiczno – prawne z tytułu podatków i składek ZUS poprzez porównanie danych z ksiąg z deklaracjami i innymi dokumentami służącymi ustaleniu tych należności i zobowiązań. Weryfikacji podlega również kontrola stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych.

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że wyniki weryfikacji składników aktywów i pasywów dokonanej drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami powinny być udokumentowane protokołem z tej weryfikacji, zgodnie z § 10 ust. 4 Instrukcji inwentaryzacyjnej. W trakcie kontroli ustalono, że nie został sporządzony dokument, o którym mowa wyżej, czym naruszono § 10 ust. 4 Instrukcji inwentaryzacyjnej oraz art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości według którego wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

Ponadto Powiatowy Inspektor poinformował, że: (...) *Nie przeprowadza się jednak inwentaryzacji zapasów w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Opolu, gdyż jak informowałem w wyjaśnieniu dotyczącym rzeczowych aktywów obrotowych w zakresie materiałów nabytych w celu zużycia na własne potrzeby, do których zaliczają się materiały zakupione od innych przedsiębiorstw takie jak np. materiały biurowe, segregatory, długopisy, koperty, papier, tonery itp. nie są ewidencjonowane.*

Po dokonaniem zakupu materiały te są przydzielane i udostępnione pracownikom Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu umożliwiając im funkcjonowanie i realizowanie przypisanych zadań poprzez zabezpieczenie ich w niezbędne do użytkowania materiały biurowe.

Wyjaśnienie nie zostało przyjęte. Z ewidencji księgowej wynika, że pełną wartością zakupionych materiałów (m.in. materiałów biurowych, paliwa do samochodu służbowego) obciąża się od razu właściwe koszty, rezygnując z ewidencji wartościowej zapasów. W takim przypadku, gdy część z nich nie zostanie zużyta do końca roku obrotowego, to te pozostałe ilości materiałów obejmuje się spisem z natury nie później niż na dzień bilansowy, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 w powiązaniu z art. 26 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości.

[dowód: akta kontroli str. 378]

Dodatkowo kontrolująca poprosiła o przedłożenie dokumentu, z którego wynika termin przeprowadzenia ostatniej inwentaryzacji czteroletniej w Powiatowym Inspektoracie (m.in. dla znajdujących się na terenie strzeżonym – środków trwałych). Powiatowy Inspektor podał, że: (...) *ostatnia inwentaryzacja odbyła się w roku 2016. W związku z nieprecyzyjnym określeniem terminu poproszono o jego uszczegółowienie. Powiatowy Inspektor poinformował, że: przeprowadzono ją za rok 2016, a odbyła się ona na przełomie października – listopada 2016 roku.*

[dowód: akta kontroli str. 343, 378]

Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości termin i częstotliwość inwentaryzacji, dla znajdujących się na terenie strzeżonym – środków trwałych, uważa się za dotrzymany, jeżeli inwentaryzację przeprowadzono raz w ciągu 4 lat. Biorąc pod uwagę termin wskazany przez Powiatowego Inspektora ustalono, że powinna się ona odbyć w roku 2020.

Zaniechanie przeprowadzenia przez Kierownika jednostki inwentaryzacji środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym co najmniej raz w ciągu 4 lat, zgodnie z częstotliwością wymaganą art. 26 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, świadczy o naruszeniu art. 18 ust. 1 ustawy o ndfp, według którego zaniechanie albo

przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: (...) *nie przeprowadzono w obowiązującym terminie inwentaryzacji: aktywów i pasywów w pełnym zakresie. W wyniku nieumyślnego przeoczenia wymaganego terminu podjęto decyzję, że zostanie ona przeprowadzona w 2023 roku. Z uwagi na fakt, iż na początku 2024 roku zamierzam skorzystać z przysługujących mi uprawnień emerytalnych uznałem, że tym samym przekażę jak najbardziej aktualny zweryfikowany stan mienia. Zdaję sobie sprawę, iż jest to niedopełnienie obowiązków kierownika jednostki w tym zakresie, jednakże na swoją obronę chciałbym zaznaczyć, że w okresie ostatnich kilku lat dopiero w roku 2022 zwiększył się stan środków trwałych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Opolu poprzez nieodpłatne przekazanie środka trwałego, natomiast wyposażenie tj. pozostałe środki trwałe zakupione w latach 2021 – 2022 zostało zaewidencjonowane i uwzględnione w sporządzonym wykazie wyposażenia do konta 013 – Pozostałe środki trwałe.*

Nie jest również wytłumaczeniem fakt, iż Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu w okresie poprzednich lat miał znaczne problemy kadrowe związane nie tylko z okresem pandemii COVID-19 (2020-2021), gdzie prawie połowa pracowników przebywała na długotrwałych zwolnieniach dotyczących wówczas stworzonej możliwości opieki nad dziećmi do lat 8, czy też pracy zdalnej. Problemy z zatrudnieniem, z którymi borykał się w ostatnich latach Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego spowodowały, iż zadaniem priorytetowym było wówczas zapewnienie funkcjonowania Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w zakresie wykonywania podstawowych obowiązków dotyczących nadzoru budowlanego i realizacja przypisanych zadań.

Wyjaśnienie zostało przyjęte, ale nie wpływa ono na stwierdzone ustalenia w zakresie opisanej nieprawidłowości. Kierownik jednostki na mocy art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ww. ustawą, w tym za przeprowadzenie inwentaryzacji.

[dowód: akta kontroli str. 343]

11. Kontrole merytoryczne przeprowadzone przez Powiatowego Inspektora.

Na podstawie informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora stwierdzono, że na terenie miasta Opolą przeprowadził on 284 kontrole. Uszczegółowienie przeprowadzonych kontroli przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela nr 1 pn. Kontrole merytoryczne przeprowadzone przez Powiatowy Inspektorat

Lp.	Rodzaj kontroli/ zakres	Ilość
1.	Kontrole robót budowlanych	95
2.	Kontrole z utrzymania obiektów budowlanych	118
3.	Oględziny w trakcie prowadzonych postępowań	34
4.	Liczba przeprowadzonych kontroli obowiązkowych	1
5.	Liczba kontroli sprawdzających z obowiązkiem nałożenia decyzji	36
	Ogółem	284

W związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi Powiatowy Inspektor wydał w 2022 r.:

- 109 decyzji,
- 112 postanowień.

Ponadto nałożył mandaty karne na łączną kwotę 2 150,00 zł.

[dowód: akta kontroli str. 344]

12. Prawdliwość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2022 r., tj.: o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50).

Ustalono, że sprawozdania sporządzone zostały w terminach¹⁶ określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a dane w nich wykazane są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Powiatowego Inspektoratu.

[Dowód, akta kontroli str. 345-376]

III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości w Powiatowym Inspektoracie.

1. Niewprowadzenie odpowiednim Zarządzeniem Powiatowego Inspektora wewnętrznych uregulowań, tj.: Polityki rachunkowości, Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych, Instrukcji inwentaryzacyjnej. Przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie tej kwestii przez Powiatowego Inspektora. Skutkiem naruszenie wewnętrznego aktu prawnego.
2. Nieopisanie w polityce rachunkowości okresów sprawozdawczych wchodzących w skład roku obrotowego. Przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie Głównej Księgowej i Powiatowego Inspektora, skutkiem naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości.
3. Dokonywanie w księgach pomocniczych zapisów z pominięciem obligatoryjnych elementów ustanowionych w ustawie o rachunkowości. Przyczyną była błędna interpretacja przepisów przez Główną Księgową. Skutkiem było naruszenie wewnętrznych uregulowań oraz ustawy o rachunkowości.
4. Nieprowadzenie dziennika podawczego faktur. Przyczyną były niewielkie zasoby kadrowe oraz brak odpowiedniego nadzoru przez Kierownika jednostki. Skutkiem było naruszenie wewnętrznego uregulowania.
5. Brak potwierdzenia stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Przyczyną była błędna interpretacja przepisów przez Główną Księgową. Skutkiem było naruszenie ustawy o rachunkowości oraz wewnętrznych uregulowań.
6. Brak opisu operacji na 3 dowodach księgowych. Przyczyną nieprawidłowości była nieuwaga Głównej Księgowej. Skutkiem było naruszenie wewnętrznych uregulowań oraz ustawy o rachunkowości.
7. Ujęcie 3 kosztów i wydatków do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów w zakresie klasyfikowania wydatków przez Główną Księgową. Skutkiem było naruszenie Rozporządzenia¹⁸ oraz zniekształcenie informacji prezentowanych w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniu budżetowym.
8. Niewprowadzanie do ksiąg rachunkowych każdego zdarzenia, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym. Przyczyną nieprawidłowości było dostarczenie dokumentów Głównej Księgowej w terminie późniejszym oraz brak odpowiedniego nadzoru przez Kierownika jednostki. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie ustawy o rachunkowości.

¹⁶ Sprawozdanie RB-50 o wydatkach (pierwsza wersja) zostało złożone do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 14 lutego 2023 r.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 144 z późn. zm.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2020 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

9. Przekroczenie terminu płatności 5 dowodów księgowych. Przyczyną było niedopatrzenie terminu zapłaty przez Główną Księgową. Skutkiem było naruszenie ustawy o finansach publicznych.
10. Nieprzeprowadzenie kontroli merytorycznej dowodu księgowego. Przyczyną było nieodpowiednie zweryfikowanie dowodu z umową przez Główną Księgową. Skutkiem było naruszenie wewnętrznych uregulowań oraz ustawy o rachunkowości.
11. Podpisanie umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, bez dysponowania przez Powiatowego Inspektora stosowym upoważnieniem. Przyczyną nieprawidłowości była niewiedza Powiatowego Inspektora, o nieposiadaniu wymaganych przepisami prawa upoważnień. Skutkiem było zaciągnięcie zobowiązania w roku 2020, 2021 i 2022 w wysokości ogółem 36 548,38 zł z naruszeniem ustawy o finansach publicznych.
12. Nieposiadanie przez pracowników korzystających z samochodu służbowego pisemnych upoważnień wydanych przez Powiatowego Inspektora. Przyczyną nieprawidłowości był brak odpowiedniego nadzoru przez Powiatowego Inspektora. Skutkiem było naruszenie wewnętrznej procedury.
13. Nieuzupełnianie kart drogowych oraz wystawianie ich na okres przekraczający miesiąc. Przyczyną nieprawidłowości był brak odpowiedniego nadzoru przez Powiatowego Inspektora. Skutkiem było naruszenie wewnętrznej procedury.
14. nierozliczenie zużytego paliwa w stosunku do przyjętej normy. Przyczyną nieprawidłowości był brak odpowiedniego nadzoru przez Powiatowego Inspektora. Skutkiem było naruszenie wewnętrznej procedury.
15. Nieudokumentowanie przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej. Przyczyną nieprawidłowości był nieodpowiedni nadzór Powiatowego Inspektora, skutkiem naruszenie wewnętrzne uregulowania oraz ustawy o rachunkowości.
16. Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji materiałów zaliczonych w koszty bezpośrednio po zakupie a niewykorzystanych do końca roku. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów przez Powiatowego Inspektora. Skutkiem było naruszenie ustawy o rachunkowości.
17. Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji raz w ciągu 4 lat środków trwałych znajdujących się na terenie strzeżonym. Przyczyną nieprawidłowości był brak odpowiedniego nadzoru przez Powiatowego Inspektora. Skutkiem było naruszenie ustawy o rachunkowości.

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia lub o niezgłoszeniu zastrzeżeń: do projektu wystąpienia pokontrolnego nie wniesiono zastrzeżeń.

V. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w Powiatowym Inspektoracie, należy:

1. Wprowadzać wewnętrzne uregulowania Zarządzeniami Powiatowego Inspektora.
2. Dostosować politykę rachunkowości do obowiązujących przepisów prawa.
3. Dokonywać w księgach pomocniczych zapisów zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.
4. Bezwzględnie stosować wewnętrzne uregulowania w zakresie rejestrowania przychodzących do jednostki faktur lub innych dokumentów, które stanowią podstawę ujęcia w księgach rachunkowych.

5. Ujmować w ewidencji księgowej dowody księgowe, które zawierają co najmniej elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
6. Podjąć działania mające na celu zapewnienie ujmowania wydatków do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.
7. Podjąć działania zmierzające do usprawnienia obiegu dokumentów w celu wprowadzania do ksiąg rachunkowych wszystkich zdarzeń, które nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.
8. Podjąć działania zmierzające do regulowania zobowiązań w terminach wynikających z dowodów księgowych.
9. W przypadku konieczności zaciągnięcia zobowiązania, którego termin płatności wykracza poza rok budżetowy, zadbać o stosowne upoważnienie zezwalające na tego typu zdarzenie gospodarcze.
10. W uregulowaniu wewnętrznym opisać procedurę wstępnej kontroli prowadzonej przez Głównego Księgowego i bezwzględnie ją stosować.
11. Wydać pisemne upoważnienia dla pracowników korzystających w roku 2023 z samochodu służbowego.
12. Zaktualizować procedurę dot. ogólnych warunków użytkowania samochodu służbowego i bezwzględnie ją stosować.
13. Przed przeprowadzeniem inwentaryzacji za 2023 rok poprawić zapisy w ewidencji ilościowo-wartościowej poprzez:
 - nadanie każdemu składnikowi nr inwentarzowego,
 - ustalenie dla każdego składnika obrotów i stanów w jednostkach naturalnych i pieniężnych.
14. Przeprowadzić pełną inwentaryzację za rok 2023, zgodnie z wewnętrznym uregulowaniem i standardami rachunkowości oraz rozliczyć jej wynik.

Ponadto w celu usprawnienia funkcjonowania jednostki, należy:

15. W uregulowaniu wewnętrznym opisać sposób ewidencji wyposażenia niskocennego.
16. Uaktualnić normę zużycia paliwa dla służbowego samochodu osobowego będącego w posiadaniu Powiatowego Inspektoratu.

VI. Ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości: nie dotyczy.

VII. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń (**wraz z dokumentami świadczącymi o wprowadzeniu zmian m.in. poprawionymi procedurami**), wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (uchybień), **w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu**.

VIII. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wojewoda Opolski

Sławomir Kłosowski