



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 25 września 2024 r.

FB.III.1611.3.2024.AP

**Pani  
Anna Łysy  
Opolski Wojewódzki  
Inspektor Transportu  
Drogowego  
ul. Wrocławska 170  
45-836 Opole**

### Wystąpienie pokontrolne

#### I. Dane identyfikacyjne kontroli.

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:  
Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Opolu ul. Wrocławska 170,  
45 - 836 Opole (dalej: Wojewódzki Inspektorat).
2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:
  - art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup>,
  - art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>2</sup>,
  - art. 175 ust. 1 pkt 1 i 4, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>.
3. Zakres kontroli:
  - a) przedmiot kontroli: Realizacja planu finansowego za 2023 r. w tym skuteczna realizacja dochodów budżetowych,
  - b) okres objęty kontrolą: od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.
4. Rodzaj kontroli: problemowa.
5. Tryb kontroli: zwykły.
6. Termin kontroli: od 28 maja do 12 czerwca 2024 r.
7. Osoba kontrolująca:
  - Agnieszka Pusz, inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, kierownik zespołu kontrolnego,
  - Justyna Zatajska, starszy inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego,
  - Anna Marciniak, inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

8. Kierownik jednostki kontrolowanej:
  - Krzysztof Chmiel - Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Opolu, obejmował stanowisko od 5 kwietnia 2016 r. do 29 lutego 2024 r.,
  - Anna Łysy - Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu drogowego w Opolu, data objęcia stanowiska 1 marca 2024 r.
9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej, pod poz. nr 2/2024.

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

Oceną objęto zagadnienia związane z realizacją dochodów budżetowych oraz wykorzystaniem przekazanych środków finansowych w 2023 r. na działalność Wojewódzkiego Inspektoratu.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność jednostki w kontrolowanym zakresie ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowościami. Ocena ta 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.: ujmowania w ewidencji księgowej operacji gospodarczych dotyczących wpłat i wypłat gotówkowych pod niewłaściwą datą,
- pozytywna z nieprawidłowością w zakresie realizacji dochodów budżetowych, gdyż stwierdzono dokonywanie przypisu należności na podstawie dowodów PK, które nie zawierały daty faktycznego sporządzenia dowodu,
- pozytywna w zakresie realizacji wydatków w układzie zadaniowym,
- pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie realizacji wydatków budżetowych, gdyż stwierdzono m.in. zawarcie umów na dostawy i usługi na okres przekraczający rok budżetowy, dokonanie wydatku na podstawie proformy,
- pozytywna w zakresie rozliczania wydatków z przyznanych rezerw celowych.

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

Wojewódzki Inspektorat jest państwową jednostką budżetową i wchodzi w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. Jest dysponentem trzeciego stopnia w zakresie wykonywania budżetu państwa. Działa na podstawie Statutu, nadanego przez Wojewodę Opolskiego w porozumieniu z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego<sup>4</sup>. W okresie objętym kontrolą szczegółową organizację i tryb pracy, w tym zakresy działania jego wydziałów oraz samodzielnych stanowisk pracy określał Regulamin Organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu nr 4/2017 z dnia 6 lutego 2017 r.<sup>5</sup>, po zatwierdzeniu przez Wojewodę Opolskiego.

Wojewódzki Inspektorat działa na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>6</sup> oraz rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego<sup>7</sup>.

Jednostka realizuje zadania w szczególności polegające na kontroli przestrzegania: obowiązków bądź warunków przewozu drogowego, przepisów ruchu drogowego, szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt, szczegółowych zasad i warunków dot. przewozu drogowego towarów niebezpiecznych.

<sup>4</sup> Zarządzenie nr 123/10 Wojewody Opolskiego z dnia 24 czerwca 2010 r. Ostatnia zmiana została wprowadzona 17 sierpnia 2016 r.

<sup>5</sup> Zarządzenie Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu nr 4/2017 z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Opolu.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2007 poz. 753.

W skład jednostki wchodzi zamiejscowe Oddziały Wydziału Inspekcji w Byczynie i Kędzierzynie-Koźlu.

Na podstawie analizy dokumentów organizacyjnych ustalono, że w badanym okresie pracą Wojewódzkiego Inspektoratu kierował Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego<sup>8</sup> (dalej: Wojewódzki Inspektor) przy pomocy Zastępcy<sup>9</sup> powołanego przez Wojewodę Opolskiego.

Ustalono, że w czasie trwania kontroli nie było obsadzone stanowisko Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora.

[Akta kontroli str. 1-5]

Całością spraw budżetowo-finansowych kieruje Główny księgowy. Obowiązki wynikające z art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych (dalej: FinPubU) zostały powierzone w zakresie czynności z 27 kwietnia 2009 r. Podczas nieobecności Głównego księgowego do wykonywania określonych czynności z zakresu finansowo-księgowego został upoważniony pracownik Wojewódzkiego Inspektoratu<sup>10</sup> na podstawie upoważnienia wystawionego przez Głównego księgowego. Na pytanie kontrolującej o podanie podstawy prawnej wydania upoważnienia przez Głównego księgowego dla ww. pracownika (na przedłożonym do kontroli upoważnieniu nie ma podstawy prawnej) Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, podając: (...) *Upoważnienie wydane przez Głównego Księgowego dla Pani XXX do podpisywania w jego imieniu pism oraz dokumentów finansowo-księgowych w czasie nieobecności spowodowanej urlopem lub inną usprawiedliwioną nieobecnością w pracy – zostało sporządzone na mocy upoważnienia nr 14/11 z dnia 30 grudnia 2011 r., wydanego przez Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego na podstawie § 26 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Opolu, wprowadzonego zarządzeniem nr 10/10 z dnia 8 listopada 2010 r. W ww. upoważnieniu XXX jako Główna Księgowa została upoważniona do kierowania tutejszym Inspektoratem, a wskazane upoważnienie nr 14/11 należy odnosić do wszystkich zadań i kompetencji Wojewódzkiego Inspektora. Jednocześnie wskazuję, iż zgodnie z ww. § 26 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego – Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego może udzielić Głównemu Księgowemu pełnomocnictw do dokonywania czynności prawnych w jego imieniu.(...).*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem. Zgodnie z art. 53 ust. 1 FinPubU kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (w tym za jej rachunkowość). Może on jednak powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki (art. 53 ust. 2 ww. ustawy). Zarówno główny księgowy, jak i osoba go zastępująca wykonują obowiązki związane z prowadzeniem gospodarki finansowej, nie ma zatem wątpliwości, że podlegają dyspozycji normy prawnej wynikającej z art. 53 ust. 2 FinPubU. Zatem powierzenia obowiązków nie może dokonać Główny księgowy.

[Akta kontroli str. 6-15]

## 2. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych.

W 2023 r. zgodnie z zapisami ustawy budżetowej w Wojewódzkim Inspektoracie zaplanowano dochody budżetowe w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego w wysokości 2 000,00 zł.

Wojewódzki Inspektorat zrealizował dochody w kwocie ogółem 6 734,12 zł (co stanowi 336,71 % zaplanowanych dochodów budżetowych) w następujących §§:

<sup>8</sup> Powołanie Wojewody Opolskiego nr OK.II.2110.13.2016 z 5 kwietnia 2016 r.

<sup>9</sup> Powołanie Wojewody Opolskiego nr BOU.II.2110.4.2016.IB z 28 grudnia 2016 r.

<sup>10</sup> Upoważnienie z 6 marca 2017 r.

- 0640 pn. Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień w wysokości 3 463,20 zł,
- 0870 pn. Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych - 750,00 zł,
- 0950 pn. Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów - 2 520,92 zł.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, od dnia 29 czerwca 2012 r. wpływy z tytułu kar pieniężnych i grzywien są dochodami Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Natomiast w przypadku nieuiszczenia kary w terminach określonych w wystawionych decyzjach Wojewódzki Inspektorat sporządzał i wysyłał upomnienia. Dlatego realizacja dochodów budżetowych w Wojewódzkim Inspektoracie związana jest przede wszystkim z pobieraniem i ewidencjonowaniem wpływów z tytułu kosztów upomnień, które stanowią dochody budżetu państwa.

Szczegółową kontrolą objęto dochody uzyskane w IV kwartale 2023 r. w łącznej kwocie 1 126,60 zł (16,73% zrealizowanych dochodów) i stwierdzono, że w §:

- 1) 0640 wpłynęły środki w wysokości 1 008,00 zł dotyczące zapłaconych kosztów upomnień,
- 2) 0870 nie było wpływu środków w badanym okresie,
- 3) 0950 wpłynęły środki w kwocie 118,60 zł stanowiące odszkodowanie z tytułu nienależytego wykonania usługi w zakresie powierzonej przesyłki pocztowej.

Zrealizowane dochody są zgodne z ewidencją księgową konta 130-0001 prowadzoną wg podziałek klasyfikacji budżetowej.

Kontrola wykazała, że jednostka terminowo przekazywała dochody na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, zgodnie z zapisami w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>11</sup>. Do akt kontroli dołączono tabele z przekazanymi dochodami.

[Akta kontroli str. 16-28]

Na podstawie dokumentów wystawionych przez jednostkę w IV kwartale 2023 r. ustalono, że w badanym okresie przypis należności z tytułu kosztów upomnienia ujmowany był w księgach rachunkowych na bieżąco niezależnie od terminu zapłaty na koncie 221-0640 prowadzonym wg dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej w korespondencji z kontem: 720-0640 prowadzonym wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Poddane próbie dowody spełniały wymagania wskazane w art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>12</sup>, bowiem zawierały datę dokonania operacji a także datę sporządzenia dowodu. W jednostce przyjęto zasadę, że w powyższym zakresie datą operacji gospodarczej jest data odbioru upomnienia. Natomiast dowody PK dokumentujące przypis należności w pozycji data wystawienia dowodu zawierały datę wystawienia upomnienia, zamiast faktycznej daty wystawienia dowodu PK, co świadczyło o braku ciągłości chronologicznej i naruszało § 5 pkt 5 Instrukcji obiegu dokumentów księgowo – finansowych obowiązującej w jednostce<sup>13</sup>, w ten sposób, że:

PK/10/002 – data wystawienia dowodu 12.09.2023 r.,

PK/10/005 – data wystawienia dowodu 28.09.2023 r.,

PK/10/022 – data wystawienia dowodu 27.09.2023 r.,

PK/10/024 – data wystawienia dowodu 18.09.2023 r.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że: (...). *Dowody PK generowane są automatycznie w systemie finansowo-księgowym, a w trakcie generowania system nadaje automatycznie datę rejestracji (zdarzenia) dowodu. Data rejestracji dowodu zapewnia chronologię dowodów PK*

<sup>11</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 259.

<sup>12</sup> Dz. U z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 14/21 z 25 sierpnia 2021 r. Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie instrukcji obiegu dokumentów księgowo-finansowych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu.

*zgodnie z nadanym numerem. (...) przyjęto, iż datę wystawienia dowodu stanowi data wystawienia dokumentu źródłowego, w tym przypadku upomnienia, natomiast data operacji gospodarczej jest datą odbioru przez stronę tegoż upomnienia. Taki sposób przyjęto w celu przejrzystości i czytelności zapisów. Na przedłożonych do kontroli dowodach PK nie była widoczna data rejestracji dowodu księgowego. Od czerwca 2024 r. zmieniono parametry wydruku, tak by ww. data była widoczna na wydruku dowodów PK.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem. W celu spełnienia wymogów art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, dowody księgowe powinny być zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 ww. ustawy. Ponadto w § 3 ust. 1 Instrukcji obiegu dokumentów księgowo-finansowych także zapisano, że dowód księgowy stwierdzający fakt dokonania operacji gospodarczej powinien zawierać datę sporządzenia dowodu. Jednostka wprowadza do ksiąg rachunkowych przypis należności w postaci zapisu na podstawie dowodów PK po otrzymaniu pisemnego potwierdzenia odbioru upomnienia. Mając na uwadze powyższe, na dowodach PK w pozycji data wystawienia dowodu należy wpisywać datę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Ustawodawca nie zobowiązuje do wskazywania na dowodzie przytoczonej w wyjaśnieniu daty rejestracji. Natomiast stwierdzenie w wyjaśnieniu, że *taki sposób przyjęto w celu przejrzystości i czytelności zapisów* jest sprzeczne z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości. W przywołanym artykule również wskazano, że należy określić datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji.

[Akta kontroli str. 29-52]

### 3. Polityka rachunkowości.

Stwierdzono, że Zarządzeniem<sup>14</sup> Wojewódzkiego Inspektora wprowadzono m.in. sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, określenie roku obrotowego, metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego.

Księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu komputera z wykorzystaniem programu XXX.

Ustalono, że księgi rachunkowe są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urzędującego księgowego i programu przetwarzania oraz oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu.

Dokumentacja spełniała wytyczne art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

### 4. Realizacja wydatków w układzie zadaniowym.

W 2023 r. Wojewódzki Inspektorat realizował wydatki oparte o następujące szczeble klasyfikacji zadaniowej:

- funkcja 19. Transport i infrastruktura transportowa,
- zadanie 19.1.W – Transport drogowy i infrastruktura drogowa,
- podzadanie 19.1.2.W – Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej,
- działanie 19.1.2.1.W – Działania poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Decyzją Wojewody Opolskiego nr FB.I.3111.2.1.2023 z 28 lutego 2023 r. zatwierdzono plan finansowy na rok 2023 w układzie zadaniowym dla części 85/16 - województwo opolskie, który wraz ze zmianami ujęto na koncie 990 w wysokości 6 697 609,00 zł.

<sup>14</sup> Zarządzenie nr 2/21 z dnia 29 stycznia 2021 r. Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie wprowadzenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu. Ostatnia zmiana została wprowadzona Zarządzeniem nr 12/23 z dnia 28 grudnia 2023 r.

Zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora<sup>15</sup> wprowadzono Procedurę określającą sposób monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Celem procedury jest zapewnienie prawidłowej realizacji zadań jednostki oraz wartości mierników w ramach przydzielonych zadań, podzadań i działań. Naczelnik Wydziału Inspekcji sporządza miesięczne rejestry i raporty zawierające liczbę wykonywanych kontroli oraz wyniki kontroli w przedsiębiorstwach i na drodze a także o osiągniętych wartościach przyjętych mierników. W celu monitorowania realizacji wydatków Główny księgowy sporządza kwartalne zestawienia realizacji wydatków w układzie zadaniowym.

[Akta kontroli str. 53-54]

W wyniku kontroli ustalono, że:

- miernikiem działania 19.1.2.1.W jest stosunek liczby przeprowadzonych kontroli do liczby inspektorów transportu drogowego (w szt./1 os.; w szt. /os.). Celem tego miernika jest zapewnienie efektywnego wykonania nadzoru nad bezpieczeństwem transportu drogowego. Zaplanowano wartość tego miernika na poziomie 350 szt./1 os.; 6294 szt./, natomiast jego wykonanie wyniosło 350 szt./1 os.; 6293 szt./18 os. W zakresie realizowanego działania zwiększenie liczby przeprowadzonych kontroli przez wszystkich inspektorów wynikało z nałożenia dodatkowych zadań na Inspekcję Transportu Drogowego związanych z wprowadzaniem przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym<sup>16</sup>.

Wykazane dane w sprawozdaniu Rb-BZ1<sup>17</sup> dla działania 19.1.2.1.W pochodzą z dokumentu pn. Monitorowanie mierników w ramach budżetu zadaniowego.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

[Akta kontroli str. 55-68]

## 5. Plan finansowy.

Plan finansowy Wojewódzkiego Inspektoratu na rok 2023 w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, w układzie wykonawczym ustalono w wysokości 5 605 000,00 zł.

W badanym okresie dokonano 16 zmian planu wydatków na podstawie następujących decyzji:

- Ministra Finansów zwiększono wydatki ogółem o kwotę 778 609,00 zł (2 decyzje) w tym wydatki bieżące o kwotę 405 003,00 zł i wydatki majątkowe o kwotę 373 606,00 zł,
- Ministra Finansów dokonano zmiany przeznaczenia środków otrzymanych z rezerwy celowej nr 44 w wysokości 10 000,00 zł w ramach § 6060 na § 4000 (1 decyzja),
- Wojewody Opolskiego zwiększono wydatki bieżące ogółem o kwotę 314 000,00 zł (6 decyzji),
- Wojewody Opolskiego przeniesiono wydatki bieżące pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej (7 decyzji).

Po zmianach plan finansowy Wojewódzkiego Inspektoratu na rok 2023 wyniósł ogółem 6 697 609,00 zł.

Roczny plan wydatków budżetowych wykonano w kwocie 6 647 372,37 zł, co stanowi 99,25% planu po zmianach.

Ustalono, że zmiany w planie finansowym wydatków przeprowadzane były na bieżąco, co ma odzwierciedlenie na koncie 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych.

[Akta kontroli str. 69-70]

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 4/11 Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia procedur określających sposób monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu .

<sup>16</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1523.

<sup>17</sup> Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2023 r.

6. Rozliczenie środków otrzymanych z rezerwy celowej.

Stwierdzono, że w Wojewódzkim Inspektoracie przyznano w roku 2023 środki z rezerwy celowej ogółem w wysokości 717 609,00 zł.

nr decyzji Ministra Finansów /Wojewody Opolskiego	poz. reze rwy celo wej /ogó lnej	§§	Kwota w złotych				Przeznaczenie środków (efekty rzeczowe)	Przyczyny niewykorzystania środków (jeśli dotyczy)
			przyznana	wykorzystana	kwota faktycznie zwróconych środków	środki zablokowan e	zadanie/rodzaj sprzętu	
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	3020	19 150,00	19 150,00	0,00	0,00	umundurowanie, pranie, równoważniki za umundurowanie	
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7 MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7.k01	44	4000	85 200,00	76 763,17	8 436,83		badania lekarskie, sprzęt informatyczny, meble, art. biurowe, paralizatory, oprogramowanie ADR, tachoscan, karty kontrolne, tusze, papier, energia, usługi telefoniczne	uzyskano niższe kwoty zakupu materiałów, wyposażenia oraz usług
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	4020	194 397,00	194 397,00	0,00	0,00	wynagrodzenie	
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	4110	33 417,00	33 417,00	0,00	0,00	ZUS	
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	4120	4 763,00	4 763,00	0,00	0,00	fundusz Pracy	
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	4430	5 000,00	4 302,73	697,27	0,00	ubezpieczenie samochodu	niższa niż planowano kwota polisy
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	4440	3 326,00	3 048,76	277,24	0,00	odpis na ZFŚS	pracownik administracyjny zatrudniony od lipca 2023 r.
MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7	44	4550	8 750,00	4 495,05	4 254,95	0,00	nocleg i wyżywienie podczas szkolenia, delegacje	niższe koszty szkolenia (szkolenia z części teoretycznej prowadzono zdalnie)
MF/FG1.4143.2 .202.2023.MF.2 849 MF/FG5.4143.3 .14.2023.MF.74 7.k01	44	6060	363 606,00	363 133,00	473,00	0,00	samochód specjalny wraz z wyposażeniem	niższa kwota zakupu w ramach przetargu
<b>OGÓLEM</b>			<b>717 609,00</b>	<b>703 469,71</b>	<b>14 139,29</b>	<b>0,00</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Z zapisów ewidencji księgowej i rozliczenia sporządzonego na potrzeby kontroli wynika, że środki otrzymane z rezerwy celowej zostały wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków.

[Akta kontroli str. 71-89, 113-115]

## 7. Informacja w zakresie zatrudnienia.

Na podstawie sprawozdania Rb-70<sup>18</sup> oraz sporządzonego na potrzeby kontroli zestawienia pn. Zatrudnienie w WITD w roku 2023 ustalono, że w jednostce zatrudnione były osoby w ramach statusu:

- 01, tj. grupa nieobjęta mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla której plan zatrudnienia na rok 2023 ustalono na poziomie 4 etatów, natomiast zatrudnienie na 31 grudnia 2023 r. wyniosło 3 etaty,
- 03, tj. członkowie korpusu służby cywilnej, dla której plan zatrudnienia na rok 2023 ustalono na poziomie 36 etatów, natomiast zatrudnienie na 31 grudnia 2023 r. wyniosło 34 etaty.

W trakcie roku przyjęto do pracy osoby obsadzając łącznie 4 etaty oraz odeszli pracownicy uwalniając ogółem 2 etaty, na koniec roku nieobsadzone zostały 4 etaty.

[Akta kontroli str. 90-95]

## 8. Informacja w zakresie wynagrodzenia.

Analiza sprawozdania Rb - 28<sup>19</sup> wykazała, że w Wojewódzkim Inspektoracie wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły ogółem 4 979 281,84 zł, co stanowiło 74,91 % wydatków poniesionych w 2023 r. (6 647 372,37 zł), w tym:

- wynagrodzenia (w §§ 4010, 4020, 4040) w wysokości 4 105 514,69 zł,
- pochodne od wynagrodzeń (w §§ 4110, 4120, 4140, 4710) w kwocie 873 767,15 zł.

Na podstawie zestawienia sporządzonego przez jednostkę na potrzeby kontroli pn. Wielkość poniesionych nakładów na wynagrodzenia ustalono, że największe wydatki dotyczyły płacy zasadniczej, która wyniosła 2 329 745,73 zł, co stanowi 56,74 % wartości wynagrodzenia (4 105 514,69 zł). Ponadto inspektorom wykonującym czynności kontrolne wypłacono w 2023 r. dodatek inspekcyjny w wysokości 176 781,39 zł oraz część pracowników otrzymała dodatek zadaniowy w łącznej kwocie 53 249,17 zł.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że Główny księgowy od 1 września 2008 r. otrzymywał miesięcznie dodatek zadaniowy na podstawie pisma OWITD-1112/58/08 z 4 września 2008 r.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że: *(...) członek korpusu służby cywilnej może otrzymać dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań, ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Ponadto nadmieniam, iż z dniem 1 maja 2024 r. wycofałam dodatek zadaniowy przyznany Pani XXX – Głównemu Księgowemu.*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[Akta kontroli str. 96-99]

W Wojewódzkim Inspektoracie kwestie zasad przyznawania i wypłat nagród nie były uregulowane w wewnętrznych przepisach. Podstawą ich przyznania i wypłaty były pisma Wojewódzkiego Inspektora wskazujące pracowników oraz wysokość przyznanych im nagród za:

- a) szczególne zaangażowanie i pracę na rzecz realizacji zadań Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Opolu,
- b) dodatkowe czynności i szczególne zaangażowanie w proces przygotowania Inspektoratu do wprowadzenia e-Doręczeń,
- c) dodatkowe czynności związane z uzupełnianiem zapisów w systemie KREPTD oraz za zaangażowanie w praktyczne i teoretyczne przygotowanie kandydatów na inspektora transportu drogowego.

Ogółem na nagrody i premię wydatkowano kwotę 722 202,39 zł.

<sup>18</sup> Rb-70 sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu od początku roku do dnia 31 grudnia 2023 r.

<sup>19</sup> Rb-28 sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa okres sprawozdawczy: Roczny 2023.



Z § 19 Instrukcji obiegu dokumentów oraz załącznika nr 2 do Zarządzenia wprowadzającego tę instrukcję wynika, że decyzje w sprawie wypłaty nagród sporządzane są przez pracownika zatrudnionego na samodzielny stanowisku ds. kadr a zatwierdzenia dokonuje Wojewódzki Inspektor. Informacja o przyznanych nagrodach powinna być dostarczana na bieżąco do księgowości.

Na przykładzie 5 losowo wybranych osób ustalono, że dla 4 pracowników nagrody wypłacono w wysokości wynikającej z zatwierdzonego przez Wojewódzkiego Inspektora pisma<sup>20</sup>. Natomiast dla specjalisty Wydziału Inspekcji nagroda została wypłacona w podstawowej liście płac nr P/2023/01/0001 z 26 stycznia 2023 r. bez dokumentu potwierdzającego okoliczność przyznania i wysokość nagrody.

Wyjaśnienie w tym zakresie złożyła Wojewódzka Inspektor podając: *Nagroda (...) została przyznana w formie ustnej decyzji Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, a następnie przekazana pracownikowi kadr przygotowującemu listę płac. Sporządzona lista wynagrodzeń za miesiąc styczeń zawierająca przyznaną nagrodę została przekazana do akceptacji Głównemu Księgowemu. W związku z powyższym został spełniony zapis § 19 Zarządzenia nr 14/21 (...) oraz załącznika nr 2 do tego zarządzenia. Ostatecznie lista wynagrodzeń za miesiąc styczeń została zatwierdzona przez OWITD. Nadmieniam, że przyjęte wewnętrzne regulaminy nie obligują do sporządzania decyzji o przyznaniu nagrody w formie pisemnej (...).*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem. Obowiązek dostarczenia i akceptacji listy płac przez Głównego księgowego oraz kierownika jednostki wynika z § 18 ww. zarządzenia i nie podlega kwestionowaniu. Natomiast w pkt. 1 lit. d) i e) załącznika Nr 2<sup>21</sup> do tego zarządzenia wyszczególniono, poza listami płac, także decyzje w sprawie wypłaty nagród i innych wynagrodzeń, które powinny być sporządzane przez pracownika na samodzielny stanowisku ds. kadr i zatwierdzone przez Wojewódzkiego Inspektora. Zatem wskazane w wyjaśnieniu stwierdzenie, że: *wewnętrzne regulaminy nie obligują do sporządzania decyzji o przyznaniu nagrody w formie pisemnej* jest sprzeczne z obowiązującymi uregulowaniami w jednostce. Ponadto zachowanie formy pisemnej zawiadomienia o przyznaniu nagrody lub wyróżnienia nałożone jest art. 105 Kodeksu Pracy<sup>22</sup>.

[Akta kontroli str. 100-112, 44-52]

Szczegółowe informacje dotyczące przedstawionych danych w zakresie wynagrodzeń znajdują się w aktach kontroli.

Na przykładzie list płac sporządzonych w IV kwartale 2023 r. stwierdzono, że zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami oraz ustawą o rachunkowości zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzone przez Wojewódzkiego Inspektora.

Analiza ksiąg rachunkowych wykazała, że zaewidencjonowane w nich kwoty dotyczące wynagrodzeń są zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2023 oraz Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

9. Badanie wydatkowania środków publicznych w zakresie ich ewidencjonowania oraz dokumentowania.

#### 9.1. Wydatki bieżące.

Kontrolę obejmującą realizację wydatków przeprowadzono na podstawie próby wydatków za IV kwartał 2023 r. na łączną kwotę 597 378,05 zł (tj. 8,99 % wykonanych wydatków) w następujących paragrafach:

<sup>20</sup> Tabela z wyszczególnieniem osób którym przyznano nagrody oraz wysokością tych nagród podpisana przez pracownika zatrudnionego na samodzielny stanowisku ds. kadr oraz Wojewódzkiego Inspektora zgodnie z instrukcją obiegu dokumentów księgowo-finansowych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu.

<sup>21</sup> Obieg dokumentów finansowo-księgowych.

<sup>22</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 1465.

- 4170 Wynagrodzenia bezosobowe – 8 500,00 zł,
- 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 161 130,53 zł,
- 4260 Zakup energii – 35 808,09 zł,
- 4270 Zakup usług remontowych – 219 539,82 zł,
- 4280 Zakup usług zdrowotnych – 1 144,00 zł,
- 4300 Zakup usług pozostałych – 123 794,22 zł,
- 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych – 8 498,80 zł,
- 4410 Podróże służbowe krajowe – 482,00 zł,
- 4430 Różne opłaty i składki – 20 847,04 zł,
- 4480 Podatek od nieruchomości – 2 006,46 zł,
- 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 15 427,09 zł,
- 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego – 200,00 zł.

Prawidłowość wykonania wydatków w wybranych paragrafach, w tym celowość ich poniesienia, ustalono w oparciu o ewidencję księgową konta 130-0002 Rachunek bieżący – wydatki prowadzonego wg klasyfikacji budżetowej oraz konta 101-0001 Kasa wydatków a także dowody księgowe (m.in.: faktury, umowy, wyciągi bankowe, raporty kasowe). Ustalono, że w niżej wymienionych paragrafach środki zostały wydatkowane m.in. na:

- § 4170 wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia na obsługę prawną;
- § 4210 zakup m.in.: materiałów biurowych (np.: papier ksero, tonery, tusze, karty drogowe, druki dotyczące kontroli drogowych), materiałów eksploatacyjnych do samochodów (m.in. płyn do spryskiwaczy, olej), meble biurowe (np.: fotel, szafki ubraniowe, biurka), paliwo, baterie, wycieraczka, środki czystości, sprzęt informatyczny (np. monitory, routery, ups, notebooki), torby na laptopa, alkomat. Zakupione wyposażenie zostało ujęte na koncie 013 i wprowadzone do ewidencji składników majątku prowadzonej w programie XXX, nadając każdemu numer inwentarzowy;
- § 4260 zapłatę za energię elektryczną, energię cieplną, gaz i dostawę wody;
- § 4270 remont pomieszczeń (m.in.: dachu garaży, szatni i łazienki, podłogi w Kędzierzynie-Koźlu), naprawy środków transportu (m.in.: naprawa instalacji elektrycznej), naprawa wyświetlacza w wadze, analizatora spalin;
- § 4280 badania lekarskie i psychotechniczne pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu;
- § 4300 usługi kurierskie (m.in.: wysyłka mandatów, druków, materiałów promocyjnych; transport wag), przeglądy i badania techniczne samochodów służbowych; odprowadzanie ścieków, usługi pocztowe, wymiana opon, mycie samochodów służbowych, dzierżawa dystrybutora;
- § 4360 opłatę za internet, usługi telekomunikacyjne;
- § 4410 zwrot pracownikom kosztów delegacji;
- § 4430 ubezpieczenie samochodów służbowych – zgodnie z zawartymi polisami;
- § 4480 zapłatę podatku od nieruchomości;
- § 4550 zwrot kosztów delegacji, udział pracowników w szkoleniu, opłata za wyżywienie i nocleg;
- § 4610 wpis od skargi na decyzję UODO.

Objęte kontrolą dowody zawierały dane wynikające z przepisu art. 21 ustawy o rachunkowości odnośnie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Wydatki poniesiono na podstawie zawartych przez Wojewódzki Inspektorat umów z wykonawcami i dostawcami, których lista znajduje się w aktach kontroli.

[Akta kontroli str. 116]

## 9.2. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli wydatków.

### 9.2.1. Podpisanie 3 umów na okres przekraczający rok budżetowy z firmami:

- XXX z 24 lipca 2009 r. nr K-KIII/UP/04/2009 z późn.zm. na usługę sprzątania pomieszczeń biurowych (płatność 467,40 zł/m-c ) obowiązującą bezterminowo,
- XXX z 10 grudnia 2021 r. nr 02/11/2021/WF/U/KRA-M na usługi porządkowe obowiązującą od 2 stycznia do 31 grudnia 2022 r. oraz aneksu nr 1 z 2 stycznia 2023 r., którym zmieniono kwotę (tj. 3 062,70 zł/m-c) oraz okres jej trwania na czas nieokreślony,
- XXX z 28 lutego 2007 r. nr 668/02/2007 r. z późn.zm. na dzierżawę dozownika i pompki wody oraz dostawę wody (płatność 18,45 zł/m-c za dozownik; 2,46 zł/mc za pompkę), zaciągając w ten sposób zobowiązanie pieniężne powyżej kwot wydatków określonych w zatwierdzonym rocznym planie finansowym jednostki. Przyjęty tryb postępowania stanowi naruszenie:

- art. 46 ust. 1 FinPubU,
- § 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>23</sup> (dalej: Rozporządzenie),

co nosi 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<sup>24</sup> (dalej: ustawa ndfp).

[Akta kontroli str. 122-137]

Wyjaśnienie w tym zakresie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: (...)

*Wyjaśniam, iż umowy (...) zostały zawarte na czas nieokreślony zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Usługi realizowane na podstawie ww. umów – są niezbędne do funkcjonowania Jednostki, wykonywane są w sposób ciągły i powtarzalny.*

*Umowa z XXX, dotycząca dzierżawy dystrybutora oraz pompki na wodę, wynika z konieczności zapewnienia stałego dostępu do wody inspektorom transportu drogowego, którzy pracują na drodze. Powyższe ma umocowanie wprost w § 6 ust. i Regulaminu Pracy z dnia 28 czerwca 2006 r., przyjętego zarządzeniem nr 10/06 Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego oraz w Protokole nr 12/09 z uzgodnień dotyczących sposobu dystrybucji napojów zimnych i gorących z dnia 31 grudnia 2009 r.*

*(...) W myśl ww. art. 46 ust. 1 u.f.p. – jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153. Z przywołanej normy należy wywodzić, że: 1) przy ustalaniu dopuszczalnego kwotowego limitu możliwych do zaciągnięcia w danym roku zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych należy wyłączyć (odjąć) kwoty wydatków tzw. zdeterminowanych (zaangażowanych), tj.: wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich; 2) limit zobowiązań uregulowany w tym przepisie dotyczy zobowiązań zaciąganych „do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki”, czego skutkiem ma być niedopuszczenie do sytuacji, w której na koniec roku wystąpią zobowiązania wymagalne; 3) suma wydatków i zaciągniętych w danym roku zobowiązań, z wyłączeniem zobowiązań*

<sup>23</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2024, poz. 104.

wymagalnych (czyli takich, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy), może – co istotne w kwestii omawianego zagadnienia – przekraczać plan wydatków na dany rok, pod warunkiem jednak, że termin płatności zobowiązań zaciągniętych ponad limit wydatków przypadał będzie na następny rok lub następne lata, a ich zaciągnięcie było zgodne z innymi przepisami. Już powyższa analiza wskazuje, iż „przyjęty tryb postępowania” nie naruszał normy art. 46 u.f.p.

Należy mieć zatem na uwadze, iż hipoteza art. 46 u.f.p. obejmuje wyłącznie zobowiązania wymagalne w danym roku budżetowym. Zakres przedmiotowy tego przepisu nie dotyczy zobowiązań, które zaciągane są w danym roku, ale termin ich zapłaty przypada dopiero w roku lub latach kolejnych. Z kolei limit wysokości zobowiązań do sfinansowania w danym roku wynika z planu finansowego i może być wykorzystany jedynie na sfinansowanie zobowiązań uwzględnionych w tych planach. W orzecznictwie GKO podkreśla się, że plan finansowy wydatków jednostki jest nie tylko limitem wydatków na dany rok, ale także limitem zobowiązań, w granicach którego dopuszczalne jest ich zaciągnięcie (orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. akt DF/GKO/Odw.-62/83-84/2001); upoważnieniem do zaciągnięcia zobowiązania jest kwota wydatków planowanych na dany cel w planie finansowym konkretnej jednostki zaciągającej zobowiązanie (orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249, Biul. NDFP 2006, nr 3, poz. 17).

W stanie faktycznym omawianej sprawy zobowiązania wynikające z podpisanych umów czy aneksów – każdorazowo – uprzednio (w dacie powstania zobowiązania) – znajdowały odzwierciedlenie w planie finansowym jednostki na dany rok. Zarazem – zgodnie z brzmieniem analizowanego przepisu art. 46 ust. 1 u.f.p. – zobowiązania zaciągnięte na lata następne (płatności wynikające z tych zobowiązań) – obligatoryjnie są uwzględniane w planach finansowych w każdym kolejnym roku (co wynika wprost z ww. przepisu). Wymaga przy tym podkreślenia, że zaciągnięcie na podstawie ww. umów zobowiązań wieloletnich skorelowane zostało z zawartym w nich uprawnieniem do wypowiedzenia przez WITD w Opolu wskazanych umów. Zapisy te mają na celu uniknięcie ewentualnych sytuacji, w których – z przyczyn obiektywnych – WITD nie będzie zainteresowane dalszą współpracą z danym podmiotem. Obejmuje to również hipotetyczną sytuację, w której z projektu planu finansowego na rok następny przykładowo wynikałoby, iż dalsza realizacja umowy z przyczyn finansowych byłaby zagrożona.

Jednocześnie należy zauważyć, że powyższą regułą powtórzono w § 23 ust. 1 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718) – dalej: r.s.p.g.f.j.b., zgodnie z którym – państwowa jednostka budżetowa może zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości kwot wydatków ujętych w zatwierdzonym planie finansowym, pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz obligatoryjne wpłaty płatnika. Z kolei ust. 2 tego przepisu dotyczy dodatkowych uprawnień kierowników państwowych jednostek budżetowych w zakresie zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy. W myśl tej regulacji – zobowiązania z tytułu umów wieloletnich mogą być zaciągane tylko w wypadku, gdy umowy te uzasadnione są odpowiednimi programami prac i są zawierane zgodnie z terminami wprowadzonymi przepisami o zamówieniach publicznych. Mogą być również zaciągane zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym.

Art. 46 ust. 1 u.f.p. wskazuje wprawdzie, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania wymagające sfinansowania w danym roku, do wysokości wynikającej z planu finansowego. Nie oznacza to jednak zakazu zaciągania zobowiązań wieloletnich. Konstrukcja przepisu nie daje podstaw, aby wnioskować, że zaciągnięcie w danym roku budżetowym tego rodzaju zobowiązań jest zabronione. W fachowym piśmiennictwie podkreśla się, iż wprowadzanie takiego zakazu byłoby działaniem niezasadnym. Z kolei zaciągnięcie wyłącznie zobowiązań jednorocznych byłoby z

*gospodarczego punktu widzenia nieuzasadnione, dlatego też jednostki sektora finansów publicznych mogą także zaciągając zobowiązania finansowe wykraczające poza rok budżetowy. Powyższe jest widoczne bardzo wyraźnie w zakresie zobowiązań wieloletnich, 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.*

*Każda z omawianych umów – co na wstępie podkreślono – zawierana była celem zapewnienia ciągłości działania WITD w Opolu. Jednocześnie wprowadzenie aneksem do umowy zawartej z XXX na usługi porządkowe – zapisu o bezterminowym obowiązywaniu umowy – podyktowane było nadto specyfiką ww. podmiotu, będącego zakładem pracy chronionej. Z jednej strony umowa taka pozwala WITD w Opolu obniżyć koszty tego typu usług, w związku z możliwością dokonywania odpisów na PFRON, z drugiej jednak – aby zapewnić ciągłość działalności tego podmiotu i możliwość świadczenia w sposób nieprzerwany usług porządkowych na takich warunkach – zachodziła potrzeba rozważenia zmiany terminu obowiązywania umowy, aby podmiot ten mógł w sposób przewidywalny podejmować decyzje dotyczące liczebności swojej kadry.*

*Powyższe skłania do konkluzji, iż w przypadku każdej z ww. umów (aneksów), działanie kierownika jednostki czyniło zadość również uregulowaniu zawartemu w § 23 ust. 1 r.s.p.g.f.j.b., albowiem w omawianym przypadku Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, działając w imieniu WITD w Opolu – zaciągnął zobowiązania do wysokości kwot wydatków ujętych w zatwierdzonym planie finansowym. Wymaga zarazem podkreślenia, iż zawarcie umów bezterminowych w analizowanych przypadkach – było jednocześnie wyrazem dbałości kierownika jednostki o jej interes (celem zabezpieczenia ciągłości działalności WITD w Opolu) – przy jednoczesnym dążeniu do uczynienia zadość zasadzie wydatkowania środków w sposób celowy oraz oszczędny, a co za tym idzie – także efektywny. Należy sądzić, iż zawarcie umów wieloletnich było bardziej ekonomiczne niż inne rozwiązania, co zabezpieczało zarazem w sposób należyty interes jednostki. Nie można bowiem pomijać, iż oprócz zasady statuującej wymóg planowości wydatkowania środków publicznych, tj. na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki budżetowej (...) równocześnie należy zadbać o to, by wydatkowanie tych środków odbywało się w sposób – celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań – art. 44 ust. 3 u.f.p. (...)*

[Akta kontroli str. 117-121]

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ umowy zawarte na usługi porządkowe oraz na dzierżawę dozownika i pompki oraz dostawę wody nie są umowami niezbędnymi do zagwarantowania bieżącego funkcjonowania jednostki, których zawarcie na jeden rok budżetowy może doprowadzić do zakłócenia działania Wojewódzkiego Inspektoratu. Usługi, na które zawarto umowy nie są unikalne, można zawrzeć je w każdym czasie i z wieloma podmiotami. Oczywiście wydatki ponoszone z ww. umów są celowe i kontrolująca tego nie kwestionuje, jednak zaciągając zobowiązanie pieniężne, należy uwzględniać wysokość kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki traktując je, jako nieprzekraczalny limit, zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 FinPubU. Odnosząc się do wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wskazuję, że w sektorze finansów publicznych obowiązują szczególnie zasady zaciągania zobowiązań, przede wszystkim związane z zasadami planowości i roczności budżetu. Zgodnie z wyrokiem NSA<sup>25</sup> z 8 października 2013 r. (I GSK 914/12, niepubl.) plan finansowy obejmujący kwoty wynikające z zaciągniętego zobowiązania musi być uprzednio zatwierdzony, aby mógł stać się podstawą realizacji zadań. Umowy, które przewidują płatności w roku, w którym zostały zawarte są zawierane w ramach limitów wynikających z planu wydatków budżetu. **Plan**

<sup>25</sup> Naczelny Sąd Administracyjny.

**budżetu ma jednak zakres roczny i nie może stanowić podstawy do zawarcia umowy, z której płatności obciążą kolejny rok (kolejne lata).**

Natomiast, aby zaciągnąć zobowiązanie skutkujące wydatkami dla budżetów lat następnych, państwowa jednostka budżetowa musi dysponować stosownym upoważnieniem, wynikającym z poniższych regulacji:

- a) przewidywane wydatki wieloletnie, jako skutek umowy, uzyskały od Ministra Finansów „zapewnienie finansowania z budżetu państwa” (art. 153 FinPubU),
- b) kierownik jednostki budżetowej zaciąga zobowiązanie w zakresie umów, których realizacja jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania tej jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym (§ 23 ust. 2 Rozporządzenia).

Odnosząc się do § 23 ust. 2 Rozporządzenia to wskazuję, że dotyczy dodatkowych uprawnień kierowników państwowych jednostek budżetowych w zakresie zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy. Zgodnie z jego treścią: *„Zobowiązania z tytułu umów wieloletnich mogą być zaciągane tylko w wypadku, gdy umowy te uzasadnione są odpowiednimi programami prac i są zawierane zgodnie z terminami wprowadzonymi przepisami o zamówieniach publicznych. Mogą być również zaciągane zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym”*. W pierwszej części przepisu zawarto odwołanie do przepisów regulujących programy rządowe, wraz ze wskazaniem aby umowę wieloletnią zawierać w zakresie uzasadnionym „programami prac” oraz z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych. Przepisu tego nie można traktować jako dodatkowe upoważnienie poza wyraźnymi upoważnieniami wynikającymi z art. 153 FinPubU, do których § 23 ust. 2 odsyła. Dopiero w drugiej części przepisu jest zawarte upoważnienie do samodzielnego zawierania przez kierownika państwowej jednostki budżetowej umowy ze skutkami ograniczonymi dla następnego roku budżetowego, jeśli zapewnia ona ciągłość działania tej jednostki.

Ponadto wskazuję, że podstawą do zawierania umów z przekroczeniem roku budżetowego jest również:

- a) art. 44 ust. 1 w powiązaniu z ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym:
  - wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym,
  - jednostki sektora finansów publicznych zawierając umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, zobowiązane są do stosowania zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych,
- b) art. 434 ustawy z dnia 11 września 2019 Prawo zamówień publicznych<sup>26</sup> (dalej: ustawa Pzp), który stanowi, iż umowy w sprawie zamówień publicznych zawiera się **na czas oznaczony**. Zasadą jest zawieranie umów na okres **nie dłuższy niż 4 lata**, których przedmiotem są świadczenia powtarzające się lub ciągłe,
- c) art. 435 ustawy Pzp wymienia zamknięty katalog dostaw i usług, które mogą stanowić przedmiot umowy zawartej **na czas nieoznaczony**.

Ad b) odnosząc się do art. 434 ustawy Pzp wskazuję, że zamawiający może zawrzeć umowę **na czas oznaczony na okres nie dłuższy niż 4 lata**, gdy zachodzi jedna z poniższych przesłanek:

- wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego,
- jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego,

<sup>26</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1605.

- jest to uzasadnione zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty.

W ustawie Pzp nie występuje definicja świadczeń okresowych i świadczeń ciągłych.

Ustalono na podstawie wyroku KIO sygn.akt KIO 866/20<sup>27</sup>, że:

- **świadczenia okresowe:** ich cechą jest cykliczna powtarzalność, w określonych odstępach czasu – przy czym każde z tych świadczeń jest odrębne, samoistne; jako przykład można podać umowę na cykliczne dostawy, np. materiałów biurowych czy też umowę na sprzątanie obiektów,
- **świadczenia ciągłe:** to stałe zachowanie wykonawcy, bez możliwości wyróżnienia samodzielnych, odrębnych czynności; typowym przykładem tego typu umów są umowy na dostawę mediów czy też umowy prowadzenia rachunku bankowego.

Ad c) odwołując się do art. 435 ustawy Pzp należy wskazać, że wymieniono w nim enumeratywnie jakie umowy mogą zostać zawarte **na czas nieokreślony**, których przedmiotem **są dostawy** (wody, gazu, ciepła z sieci, licencji na oprogramowanie komputerowe) **oraz usługi** przesyłowe lub dystrybucyjne energii elektrycznej lub gazu ziemnego. Katalog umów, które mogą być zawarte na czas nieoznaczony, jest katalogiem zamkniętym.

Przekroczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych kompetencji w zakresie zaciągania zobowiązań bez upoważnienia określonego planem finansowym nosi znamiona naruszenia art. 15 ust. 1 ustawa ndfp, który wiąże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z momentem powstania zobowiązania.

W związku z faktem, iż moment powstania zobowiązania w przypadku umowy:

- na dzierżawę dozownika i pompki oraz dostawę wody datowany jest na 28 lutego 2007 r.,
  - na usługę sprzątania z firmą XXX datowany jest na 24 lipca 2009 r.,
- to na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy ndfp, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustała, gdyż od czasu ich popełnienia upłynęły 3 lata.

Natomiast zawarcie aneksu nr 1 z 2 stycznia 2023 r. do umowy 02/11/2021/WF/U/KRA-M z 10 grudnia 2021 r. na usługi porządkowe z firmą XXX, z terminem realizacji wykraczającym poza dany rok budżetowy, spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego kolejne lata budżetowe, czym naruszono art. 46 ust. 1 FinPubU.

Kontrolująca na podstawie Kartotek rozrachunkowych XXX ustaliła, że z tytułu wyżej wskazanej umowy zaciągnięto zobowiązania na kwotę ogółem 49 751,85 zł z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, w tym w roku:

- 2023 w wysokości 35 050,89 zł<sup>28</sup>,
- 2024 od stycznia do 31 maja w wysokości 14 700,96 zł<sup>29</sup>.

Ponadto ustalono, że Główna księgową nie dokonała wstępnej kontroli aneksu nr 1 z 2 stycznia 2023 r. do umowy z 10 grudnia 2021 r. nr 02/11/2021/WF/U/KRA-M na usługi *porządkowe* zawartej z firmą XXX, co narusza art. 54 ust. 3 pkt 3 FinPubU. Nienależyte dokonanie wstępnej kontroli umowy, skutkujące zaciągnięciem zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki nosi znamiona czynu określonego w art. 18b ustawy ndfp.

[Akta kontroli str. 141-142, 351]

<sup>27</sup> link do komunikatu <https://www.komunikaty.pl/artykuly/7,177559,26139122,swiadczenia-ciagle.html>

<sup>28</sup> Kartoteka Rozrachunkowa XXX stan księgowy na dzień do 31.12.2023 r. (konto 201-(19.1.2.1W)-4300-000699).

<sup>29</sup> Kartoteka Rozrachunkowa XXX stan księgowy na dzień do 31.05.2024 r. (konto 201-(19.1.2.1W)-4300-000699).

9.2.2. Dokonanie wydatku w łącznej kwocie 990,99 zł na podstawie 2 proform, co narusza § 15 ust. 6 Rozporządzenia.

Wyjaśnienie w tej sprawie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: *Faktury proforma wskazane w pytaniu dotyczą zakupu towarów oraz usług, które są niezbędne do funkcjonowania Jednostki. Dotyczą dwóch dostawców, tj.:*

*XXX – świadczący usługi w zakresie utrzymania domeny witd.opole.pl*

*XXX – dostarczający bony żywieniowe dla inspektorów transportu drogowego.*

*W związku z tym, że – ze względu na obowiązujące u ww. dostawców zasady dokonywania zakupów – nie ma możliwości dokonania płatności po dokonaniu zakupu, konieczne było zrealizowanie wydatku na podstawie faktury proforma. Był to jedyny sposób zrealizowania ww. zakupów. Zgodnie z obowiązującymi w tut. Inspektoracie procedurami, faktury proforma – przed dokonaniem wydatku - zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zostały opatrzone podpisem głównego księgowego i kierownika jednostki.(...)*

*Jednocześnie wskazuję, że mając na uwadze zaistniałą sytuację oraz brak możliwości dokonania w inny sposób zakupu niektórych – niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Inspektoratu towarów i usług – sposób dokonywania płatności w takich przypadkach zostanie opracowany w procedurach tut. Jednostki.(...)*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem. Zgodnie z zapisem § 15 ust. 6

Rozporządzenia zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach, tj.:

- § 33 tego Rozporządzenia,
- § 11 oraz 20 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionym w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej<sup>30</sup>.

Dokonanie zakupu na podstawie proformy nie mieści się w katalogu określonym przez ustawodawcę w ww. aktach prawnych. Ponadto wypłata zaliczek w Wojewódzkim Inspektoracie została uregulowana w § 13 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, który wskazuje, że mogą być one wypłacane pracownikom na podróże służbowe.

[Akta kontroli str. 143-178, 44, 49-50 ]

9.2.3. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące operacji gotówkowych.

- a) ujmowanie operacji gotówkowych w ewidencji księgowej (dziennik księgowy) pod datą pierwszego dnia miesiąca, a nie według faktycznych dat dokonania operacji gospodarczych (zdarzeń gospodarczych) wynikających z dowodów ujętych w raportach kasowych, co jest niezgodne z 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

Wyjaśnienie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: (...) *daty dokonania poszczególnych zdarzeń gospodarczych (operacji gospodarczych) zostały ujęte w sporządzonych w arkuszu excel raportach stanowiących ewidencję pomocniczą. Posiadany program księgowy uniemożliwia ujmowanie dat operacji gospodarczych poszczególnych dowodów w raporcie kasowym. Program dopuszcza możliwość wpisania jednej daty operacji gospodarczej dla dowodu RKW. Przyjęto, iż jest nią pierwszy dzień miesiąca, którego raport kasowy dotyczy.(...)*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, że należy dostosować komputerowy program księgowy do wymagań ustawy o rachunkowości. Raport kasowy jest dowodem księgowym, w którym kasjer ujmuje operacje gospodarcze dokonywane w różnych dniach okresu, za który sporządzany jest raport. Z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości wynika obowiązek określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego daty, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2023 poz. 2190.



- b) niezatwierdzenie przez kierownika jednostki KW ujętych w raportach kasowych za listopad i grudzień 2023 r., co narusza § 5 ust. 9a oraz § 6 ust. 2b Instrukcji Kasowej. Wyjaśnienie w tej sprawie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: (...) *Dowody KW występujące w raportach kasowych nr 04/2023 za listopad oraz 05/2023 za grudzień potwierdzają zwrot gotówki pracownikowi za dokonane zakupy gotówkowe. Dowody KW stanowią integralną część faktur za dokonane zakupy, które to zostały zatwierdzone przez Głównego księgowego oraz Kierownika jednostki (dowód KW w swojej treści zawiera odnośnik do faktury). Instrukcja kasowa opisuje konieczność zatwierdzania dowodów KW przez Kierownika jednostki w przypadku, gdy dowód KW potwierdza wypłatę gotówki z kasy bez dokumentu źródłowego.(...)*

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ w przedłożonej do kontroli Instrukcji kasowej nie ma zapisu, że dowody KW stanowią integralną część faktur za dokonane zakupy. Ponadto Wojewódzki Inspektor podała, że: (...) *Przyjęto, iż podstawą wypłaty gotówki za zakupione towary jest dowód KW, a nie faktura (...)*. Natomiast w § 6 pkt 2b Instrukcji wskazano, na podstawie jakich **dowodów kasowych** może być zrealizowana wypłata gotówki, tj. m.in. rachunki i faktury VAT za zakupione towary i usługi oraz dowody wypłaty KW. Wystawiony przez kasjera dokument KW powinien być zatwierdzony przez kierownika. Co więcej, do podstawowych obowiązków kasjera należy dokonywanie operacji gotówkowych m.in. wypłat na podstawie zatwierdzonych dowodów (§ 5 pkt 9a Instrukcji). Brak odpowiedniej wewnętrznej instrukcji w tym zakresie stwarza warunki do powstawania nieprawidłowości i uchybień. Przepisy wewnętrzne w jednostkach sektora finansów publicznych stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2 FinPubU. Również z Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r.<sup>31</sup> wynika, że powinny istnieć mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych takich jak m.in.: **zatwierdzenie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione**.

[Akta kontroli str. 192,197, 188-189]

- c) przyjęcie gotówki z banku na podstawie kwitariusza przychodowego i dokumentu PK, zamiast dokumentu KP, co narusza § 6 ust. 2a Instrukcji kasowej.

Wyjaśnienie w tej sprawie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: (...) *PK (polecenie księgowania) stanowi integralny załącznik do kwitariusza przychodowego potwierdzającego wypłatę gotówki z banku. Jest wewnętrznym dokumentem pomocniczym kasjera, który służy do rozksięgowania pobranej kwoty na paragrafy klasyfikacji budżetowej wydatków. Druk PK nie jest opisany w Instrukcji kasowej (...)*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem, ponieważ w Instrukcji kasowej jest zapis, że dowodami przychodowymi kasowymi jest dokument KP „kasa przyjmie” potwierdzający sumy podjęte z rachunku bankowego do kasy, natomiast kwitariusz przychodowy jest to dokument potwierdzający bieżące wpływy dochodów Inspektoratu i nie świadczy środkach pieniężnych w drodze. Ponadto, wskazuję, że w § 7 ust. 2 pkt 2 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych jest opisane, jakie dowody kasowe dotyczą operacji kasowych ujmowanych w raportach kasowym, w których nie występuje dokument PK.

[Akta kontroli str. 189, 191, 196, 47]

- d) brak w załączonych dowodach do raportów kasowych nr RKW/11/004 i RKW/12/005:  
– daty pokwitowania odbioru gotówki na dowodach KW,

<sup>31</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych część C Mechanizmy kontroli pkt 14 Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych ppkt b.

- daty pokwitowania odbioru gotówki i podpisu odbiorcy gotówki na fakturach za zakupione towary,

co narusza zapisy § 6 ust. 7 Instrukcji kasowej przyjętej w jednostce.

Wyjaśnienie w tej sprawie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: (...) *Dowody KW potwierdzające wypłatę gotówki z kasy wystawiane są przez kasjera w dniu odbioru gotówki przez odbiorcę. W związku z tym datą odbioru gotówki jest data wystawienia dowodu KW. Przyjęto, iż podstawą wypłaty gotówki za zakupione towary jest dowód KW, a nie faktura. Z tego powodu brak jest podpisu odbiorcy gotówki na fakturach za zakupione towary, gdyż jest on umieszczony na dowodzie KW. W innym przypadku oznaczałoby to, iż gotówka została wypłacona z kasy dwukrotnie. Zaznaczam, iż Instrukcja kasowa nie wskazuje sposobu dokumentowania zwrotu gotówki za dokonany zakup gotówkowy – czy zwrot nastąpi na podstawie dowodu KW, czy w formie podpisu odbiorcy na fakturze zakupu. (...)*

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ z przedłożonej do kontroli Instrukcji kasowej nie wynika, że wypłata gotówki za zakupione towary następuje wyłącznie na podstawie KW. W § 6 ust. 7 Instrukcji zapisano, że odbiorca kwituje odbiór gotówki swoim podpisem **na danym dowodzie kasowym**<sup>32</sup>, powinien również zamieścić datę otrzymania gotówki. Wskazuję, że operacje gotówkowe mogą być dokumentowane dowodami źródłowymi (np. fakturami lub rachunkami) oraz dowodami "KP - Kasa przyjmie" i "KW - Kasa wypłaci", które stanowią dowody zastępcze, czyli dokumentujące wpłaty i wypłaty, gdy brakuje dowodu źródłowego. W myśl art. 20 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o rachunkowości podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowo stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, zwane dalej "dowodami źródłowymi" zewnętrzne obce - otrzymane od kontrahentów. W przypadku uzasadnionego braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji.

W zakresie sporządzania dowodów KW jednostka może stosować różne rozwiązania. Może przyjąć, że wystawia je jedynie jako dowody zastępcze, w sytuacji, gdy wypłata nie jest udokumentowana dowodem źródłowym. Przyjmując takie rozwiązanie, trzeba mieć na uwadze, że jeżeli jedną operację dokumentuje więcej niż jeden dowód lub więcej niż jeden egzemplarz dowodu, kierownik jednostki ustala sposób postępowania z każdym z nich i wskazuje, który dowód lub jego egzemplarz będzie podstawą dokonania zapisu (z uwzględnieniem zapisu art. 20 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy o rachunkowości). Stanowi o tym art. 22 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Wybrany sposób postępowania z dowodami należy opisać w zasadach (polityce) rachunkowości. Brak odpowiedniej wewnętrznej instrukcji w tym zakresie stwarza warunki do powstawania nieprawidłowości i uchybień. Przepisy wewnętrzne w jednostkach sektora finansów publicznych stanowią jeden z elementów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2 FinPubU. Nie zasługuje na uwzględnienie stwierdzenie, że *podstawą wypłaty gotówki za zakupione towary jest dowód KW, a nie faktura. Z tego powodu brak jest podpisu odbiorcy gotówki na fakturach za zakupione towary, gdyż jest on umieszczony na dowodzie KW*, ponieważ dla wypłaty gotówki za fakturę:

- FS-53302/112023/SOS na kwotę 652,28 zł nie został sporządzony dowód KW, co potwierdza poz. 3 raportu kasowego nr RKW/11/004, w której jako dowód wypłaty wpisano ww. fakturę,

Na ww. dowodzie nie ma daty pokwitowania odbioru gotówki i podpisu odbiorcy gotówki.

[Akta kontroli str. 192-193, 197]

<sup>32</sup> § 6 pkt 2b Instrukcji wskazuje, że wypłata gotówki z kasy może być zrealizowana na podstawie **dowodów kasowych** uzasadniających wypłatę takich jak: rachunki i faktury Vat, listy wypłat, dowody wpłaty na własne rachunki bankowe, wnioski o wypłatę zaliczek, KW, koszty podróży służbowych, druk rozliczenia zaliczki.

### 9.3. Wydatki majątkowe.

Wojewódzki Inspektorat w planie finansowym na 2023 rok zaplanował wydatki w § 6060<sup>33</sup> w wysokości 80 000,00 zł z przeznaczeniem na zakup serwera do siedziby jednostki. W trakcie roku na podstawie decyzji Ministra Finansów i Wojewody Opolskiego plan finansowy:

- zwiększono ze środków z rezerwy celowej poz. 44 o kwotę 373 606,00 zł z przeznaczeniem na zakup samochodu specjalnego,
- zmniejszono o kwotę 10 000,00 zł w wyniku skorygowania decyzji przyznającej środki z rezerwy celowej poz. 44 i przesunięto je między paragrafami (w związku z uzyskanymi oszczędnościami otrzymanymi z zakupu samochodu w niższej cenie),
- zmniejszono o kwotę 45 000,00 zł w wyniku przesunięcia między paragrafami.

Łącznie plan po zmianach wyniósł 398 606,00 zł. Kierownik jednostki został pierwotnie upoważniony do zakupu serwera i samochodu służbowego. W wyniku uzyskanej zgody od Wojewody Opolskiego<sup>34</sup> jednostka zmieniła zakres rzeczowy wydatków na zakupy inwestycyjne (w § 6060), w ramach którego mogła wydatkować środki na zakup:

- kotła gazowego i systemu monitoringu w budynku Wojewódzkiego Inspektoratu w Kędzierzynie – Koźlu, który jednostka przejęła w trwałe zarząd,
- samochodu ze specjalistyczną zabudową i wyposażeniem kontrolnym oraz oznakowaniem jako pojazd uprzywilejowany Inspekcji Transportu Drogowego.

[Akta kontroli str. 207-216]

Na podstawie ewidencji konta 130 ustalono, że Wojewódzki Inspektorat w 2023 roku poniósł wydatki w § 6060 na kwotę ogółem 395 543,55 zł. W rezultacie przeprowadzonego postępowania i dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty oraz w wyniku przeprowadzonego rozeznania cen rynkowych zakupiono:

- a) kocioł gazowy z montażem na kwotę 20 200,00 zł do budynku Wojewódzkiego Inspektoratu w Kędzierzynie – Koźlu,
- b) monitoring z montażem w budynku Wojewódzkiego Inspektoratu w Kędzierzynie – Koźlu na kwotę 12 210,55 zł,
- c) samochód specjalny Renault/Carpol Master na kwotę 362 973,00 zł,
- d) opłatę komunikacyjną za nowy samochód w wysokości 160,00 zł.

Prawidłowość dokonania zakupów w § 6060 i stosowane w tym zakresie uregulowania prawne sprawdzono na podstawie całości poniesionych wydatków.

Ad a i b) Zakup kotła gazowego XXX oraz montaż kamer i systemu alarmowego.

Ustalono, że w obu przypadkach wykonawcę wybrano spośród trzech otrzymanych ofert, z którym Wojewódzki Inspektor podpisał umowę:

- 25 lipca 2023 r. z firmą XXX na sprzedaż, dostarczenie oraz montaż kotła gazowego na kwotę 20 200,00 zł,
- 20 października 2023 r. z firmą XXX na montaż kamer na kwotę 12 210,54 zł.

Stwierdzono, że nie wypełniono obowiązku wynikającego z zapisów Regulaminu<sup>35</sup>, tj. nie sporządzono Wniosku o dokonanie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do kwoty 65 000 zł brutto, stanowiącego Załącznik nr 1 do regulaminu. Wyjaśnienie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: *Przyczyną niewypełnienia wniosku przed dokonaniem zakupu jest przyjęcie przez pracownika, iż umowa na zakup kotła gazowego, na zakup monitoringu, a także na wykonanie usług remontowych pomieszczenia nr 1 w Kędzierzynie-Koźlu w pełni zastępuje „Wniosek o dokonanie zamówienia publicznego o wartości*

<sup>33</sup> § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

<sup>34</sup> Decyzja Wojewody Opolskiego nr FB.I.3141.4.2023.MN z 13 lipca 2023 r., FB.I.3141.4.2023.KA.

<sup>35</sup> Regulamin udzielania zamówień publicznych stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego Nr 10/21 z dnia 2 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu.

szacunkowej do 65.000,- zł brutto”. Zawarta umowa zawiera wartość zamówienia, przedmiot zamówienia oraz podpis zarówno Głównego księgowego jak i Kierownika jednostki. (...) Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem. Zgodnie z § 8 ust. 5 obowiązującego w jednostce regulaminu zawarcie umowy jest etapem potwierdzającym udzielenie zamówienia. Natomiast wszczynając procedurę zamówienia należy stosować się do obowiązującego w WITD Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

[Akta kontroli str. 218-225]

Wykonawcy wystawili faktury, na kwoty zgodne z zawartymi umowami, które jednostka zapłaciła w terminie. Kontrola wykazała, że:

- system monitoringu został ujęty na koncie 011 -0002-0000 Środki trwałe Urządzenia techniczne oraz wystawiono dokument OT nr 9,
- kocioł gazowy 011-0007-0000 Środki trwałe Kotły i maszyny energetyczne oraz wystawiono OT nr 6,
- środki trwałe zostały wprowadzone do księgi inwentarzowej pod numerem odpowiednio 2713 i 2710.

[Akta kontroli str. 226-227]

Ad c i d) Zakup samochodu specjalnego Renault/Carpol Master.

Ustalono, że jednostka na przedmiotowy zakup otrzymała środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej poz. 44 przeznaczone na kontynuację realizowanego zadania w ramach wdrażania "Pakietu Mobilności", które zostało nałożone na Wojewódzki Inspektorat w drodze ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw<sup>36</sup>.

Analiza dokumentacji wykazała, że zakupu dokonano w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji (art. 275 pkt.1 ustawy Pzp).

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiedzialna była komisja przetargowa powołana przez Wojewódzkiego Inspektora, której prace unormowane zostały w regulaminie ustalonym Zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora<sup>37</sup>. Członkowie komisji złożyli, zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy Pzp, oświadczenia o braku okoliczności do ich wyłączenia z postępowania. W ramach postępowania nie było możliwości składania ofert częściowych.

Na podstawie materiałów źródłowych ustalono następujący stan faktyczny:

- postępowanie wszczęto 28 kwietnia 2023 r. przez zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP; zgodnie z art. 276 ust. 1 ustawy Pzp), przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, za pomocą formularzy umieszczonych na stronach portalu internetowego Urzędu (art. 269 ust. 1 ustawy Pzp),
- wartość zamówienia prawidłowo oszacowano 27 marca 2023 r. na kwotę 303 744,71 zł (68 202,06 euro),
- treść specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) była zgodna z zapisami art. 281 Pzp, którą udostępniono 28 kwietnia 2023 r., tj. w terminie wskazanym w (art. 280 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp),
- w wyznaczonym terminie (do 16 maja 2023 r.) wpłynęła oferta od 1 wykonawcy,
- przed otwarciem ofert zamawiający udostępnił kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia – 373 407,35 zł brutto,
- otwarcie ofert nastąpiło niezwłocznie po upływie terminu składania ofert, zgodnie z art. 222 ustawy Pzp,
- informację o złożonych ofertach przekazano prezesowi BZP w terminie określonym w art. 81 ust. 1 ustawy Pzp, tj. w ciągu 7 dni od dnia otwarcia ofert,

<sup>36</sup> Dz. U. 2022 r., poz. 209.

<sup>37</sup> Regulamin pracy komisji przetargowej w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu stanowiący Załącznik nr 1 do Zarządzenia Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego Nr 10/21 z dnia 2 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu.

- wykonawcę wybrano z zachowaniem kryteriów określonych w ogłoszeniu o zamówieniu, tj. cena – 60 pkt, okres gwarancji na pojazd – 5 pkt, okres gwarancji na zabudowę pojazdu – 15 pkt, okres gwarancji na specjalistyczne wyposażenie pojazdu – 15 pkt, okres gwarancji na nadwozie, części blacharskie i lakiernicze pojazdu – 5 pkt,
- zamawiający o wyborze najkorzystniejszej oferty, zgodnie z treścią art. 253 ust. 1 Pzp, poinformował wykonawcę, który złożył ofertę oraz zamieścił taką informację na stronie BZP (art. 253 ust. 2 ustawy Pzp),
- jednostka 7 czerwca 2023 r. zamieściła w BZP ogłoszenie o wyniku postępowania zawierające informację o udzieleniu zamówienia w terminie wskazanym w art. 309 ust. 1, tj. nie później niż 30 dni od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia,
- zgodnie z art. 448 Pzp zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieścił w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, tj. 29 grudnia 2023 r.

Kontrola wykazała, że Wojewódzki Inspektorat udzielił zamówienia w trybie podstawowym i zakończył postępowanie podpisując 26 maja 2023 r. umowę z firmą XXX na kwotę 362 973,00 zł, w terminie wymaganym art. 308 ust. 2 i 3 Pzp.

Stwierdzono, że przedmiot umowy został wykonany w ustalonym terminie i przekazany (5 grudnia 2023 r.) na podstawie protokołu odbioru, do którego zamawiający nie wniósł zastrzeżeń. Jednostka zapłaciła w terminie fakturę wystawioną przez wykonawcę w wysokości wynikającej z umowy.

Ponadto, jednostka dokonała zapłaty za rejestrację samochodu w wysokości 160,00 zł, co zostało zaewidencjonowane w § 6060. Ustalono, że wartość opłaty komunikacyjnej doliczono do wartości podstawowej samochodu tworząc tzw. „rozszerzoną” wartość nabycia 363 133,00 zł. Dla środka trwałego w tej wysokości wystawiono 12 grudnia 2023 r. dokument OT nr 17. Samochód został ujęty na koncie 011 oraz w ewidencji składników majątku prowadzonej w programie XXX nadając numer inwentarzowy 2021.

[Akta kontroli str. 228-256]

#### 9.4. Sposób udzielenia zamówień i stosowanie obowiązujących w tym zakresie uregulowań.

Ustalono, że Wojewódzki Inspektorat posiadał plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2023 zawierający tylko jedno zamówienie z kategorii dostawy o wartości mniejszej niż progi unijne.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 82 ust. 1 i 2 ustawy Pzp z przeprowadzonych postępowań jednostka terminowo sporządziła i przekazała prezesowi BZP roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

[Akta kontroli str. 257-282]

##### 9.4.1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy Pzp.

Kontroli poddano 1 postępowanie udzielone w trybie podstawowym (art. 275 pkt.1) dotyczące zakupu samochodu specjalnego (dostawy), co szczegółowo zostało opisane w pkt. 9.3 ppkt c i d niniejszego dokumentu.

##### 9.4.2. Sposób udzielania zamówień do 130 000,00 zł.

W Wojewódzkim Inspektoracie obowiązuje Regulamin udzielania zamówień publicznych<sup>38</sup> stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego Nr 10/21 z dnia 2 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego

<sup>38</sup> Załącznik nr 2 do Zarządzenia Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego Nr 10/21 z dnia 2 sierpnia 2021 r. zasad i trybu udzielania zamówień publicznych w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Opolu.

w Opolu. W regulaminie określono tryby udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej brutto:

- do 10 000,00 zł – obowiązuje przeprowadzenie analizy rynku,
- przekraczającej 10 000,00 zł do 65 000,00 zł – rozeznanie cenowe,
- przekraczającej 65 000,00 zł do 130 000,00 zł – zapytanie ofertowe.

Zgodnie z zapisami regulaminu osoby odpowiedzialne za zakup sporządzają Wniosek o dokonanie zamówienia publicznego wg wzoru do regulaminu (załącznik nr 1 lub 2), w którym należy wpisać m.in. kryterium wyboru wykonawcy oraz wartość szacunkową zamówienia. Wniosek powinien:

- podpisać Główny księgowy jako potwierdzenie zabezpieczenia środków na realizację zakupu,
- zatwierdzić kierownik jednostki.

Następnie pracownik sporządza notatkę służbową o dokonanym wyborze dostawcy, którą akceptuje Wojewódzki Inspektor.

Sposób udzielenia zamówień i stosowanie obowiązujących w tym zakresie uregulowań wewnętrznych, sprawdzono na przykładzie poniesionych wydatków bieżących w ramach §§:

- a) 4210 na zakup 2 szt. laptopów nr dowodu: RW/12/060 na łączną kwotę 7 749,00 zł,
- b) 4270 na remont pomieszczenia nr 1 w budynku WITD, 24 kwietnia 4, 47-200 Kędzierzyn – Koźle w wysokości 17 527,50 zł.

[Akta kontroli str. 283-292]

Ad ppkt a

Ustalono, że do zakupu zastosowano procedurę do 10 000,00 zł. Przeprowadzono analizę rynku poprzez skierowanie zapytania drogą elektroniczną do trzech dostawców, z których ofertę złożyła tylko jedna firma. Poprawnie sporządzono Wniosek o dokonanie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do kwoty 65 000 zł brutto, który został podpisany przez Główną księgową i zatwierdzony przez kierownika jednostki. Dostawca wystawił fakturę nr FS 1828/MG1/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r. na kwotę zgodną z przedłożoną ofertą, tj. 3 874,50 zł. Laptopy ujęto na koncie 013-0002-0000 Pozostałe środki trwałe Maszyny i urządzenia oraz w księdze inwentarzowej pod nr 2725 i 2726.

Ad ppkt b

Zgodnie z wewnętrznymi procedurami dla zamówień o wartości szacunkowej powyżej 10 000,00 zł brutto do 65 000,00 zł, postępowanie przeprowadza się w trybie rozeznania cenowego. Ustalono, że zakup usługi remontu pomieszczenia nr 1 w budynku WITD w Oddziale Inspekcji w Kędzierzynie – Koźlu o wartości 17 527,50 zł przeprowadzono w ww. trybie. Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że procedura udzielenia zamówienia została wszczęta z naruszeniem § 2 ust. 4 oraz § 3 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych<sup>39</sup>. Ustalono, że pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. administracyjno-technicznych nie wystąpił z wnioskiem o dokonanie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do kwoty 65 000,00 zł brutto, w którym m.in. Główny księgowy potwierdza zabezpieczenie środków na realizację zamówienia/zakupu w planie finansowym WITD.

Wyjaśnienie złożyła Wojewódzki Inspektor, podając: *Przyczyną niewypełnienia wniosku przed dokonaniem zakupu jest przyjęcie przez pracownika, iż umowa (...) na wykonanie usług remontowych pomieszczenia nr 1 w Kędzierzynie-Koźlu w pełni zastępuje „Wniosek o dokonanie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej do 65.000,- zł brutto”. Zawarta*

<sup>39</sup> Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej niższej niż kwota, o której mowa w art. 2 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, stanowiący załącznik nr 2 do Zarządzenia Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego nr 10/21 z dnia 2 sierpnia 2021 r.

*umowa zawiera wartość zamówienia, przedmiot zamówienia oraz podpis zarówno Głównego księgowego jak i Kierownika jednostki. (...).*

Wyjaśnienie zostało przyjęte z zastrzeżeniem. Zgodnie z § 8 ust. 5 obowiązującego w jednostce regulaminu zawarcie umowy jest etapem potwierdzającym udzielenie zamówienia. Natomiast wszczynając procedurę zamówienia należy stosować się do obowiązującego w WITD Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

[Akta kontroli str. 218]

Stwierdzono, że dalsze czynności zostały wykonane zgodnie z obowiązującym regulaminem. Zapytanie zostało skierowane do trzech podmiotów drogą mailową. Z przeprowadzonego rozeznania cenowego została sporządzona notatka służbowa<sup>40</sup>, która zawierała również informację o wyborze dostawcy usług remontowych. Wojewódzki Inspektor wypełniając dyspozycję wynikającą z § 6 ust.4 ww. regulaminu zatwierdził wybór dostawcy usługi. Udzielenie zamówienia nastąpiło poprzez zawarcie umowy.

Objęte kontrolą dowody zawierały dane wynikające z przepisu art. 21 ustawy o rachunkowości odnośnie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Wypełniając dyspozycję wynikającą z § 4 ust. 2 pkt 1 Instrukcji obiegu dokumentów pracownik upoważniony do kontroli merytorycznej złożył podpis na badanych dowodach na dowód przeprowadzenia kontroli. W przedłożonej do kontroli fakturze FV 6/03/2023 z 24 marca 2023 r. (RW/03/038) wskazano datę sprzedaży 24 marca 2023 r. Natomiast w umowie z 7 marca 2023 r. ustalono, że realizacja zamówienia nastąpi do 20 marca 2023 r. Roboty zostały wykonane we wskazanym w powyższej umowie terminie, co zostało potwierdzone w protokole odbioru robót z 20 marca 2023 r.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: (...) *pracownik merytoryczny przeoczył, iż data sprzedaży (wykonania remontu) została błędnie wskazana przez wystawcę faktury i jest niezgodna z faktyczną datą wykonania usługi (...). pozostałe elementy faktury są prawidłowe, usługa została wykonana w terminie, jak i na warunkach ujętych w zawartej umowie.(...).*

Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[Akta kontroli str. 293-307]

#### 10. Gospodarka samochodowa.

Wojewódzki Inspektorat posiada opracowaną w formie pisemnej Instrukcję korzystania z pojazdów służbowych wprowadzoną Zarządzeniem Nr 13/29 Opolskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Opolu z 21 maja 2019 r<sup>41</sup>, która stanowi załącznik nr 1 do tego zarządzenia.

[Akta kontroli str. 308-314]

W dokumencie ustalono zasady korzystania przez pracowników z samochodów służbowych będących własnością Wojewódzkiego Inspektoratu w zakresie m.in. użytkowania, eksploatacji oraz zasady sprawdzania stanu pojazdu i kompletności jego dokumentacji oraz wyposażenia.

Rozliczenie przebiegu pojazdu służbowego oraz zużycia paliwa dokonywane było zgodnie z obowiązującą Instrukcją, w okresach miesięcznych na podstawie kart drogowych.

W przypadku rażącego przekroczenia ustalonej normy zużycia paliwa w okresie rozliczeniowym bądź w przypadku braku wyjaśnienia złożonego przez pracownika odnośnie powstałego przepału, kosztami ponadnormatywnego zużycia paliwa obciąża się osobę posiadającą na wyposażeniu pojazd służbowy.

Z pkt III ust. 8 Instrukcji korzystania z pojazdów służbowych WITD wynika, że przy rozliczaniu paliwa stosuje się normy zużycia paliwa określone w odrębnych dokumentach.

<sup>40</sup> Notatka z 6 marca 2023 r.

<sup>41</sup> Zarządzenie 2/22 Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z 18 stycznia 2022 r. zmieniające zarządzenie nr 13/19 z 21 maja 2019 r.

Z informacji Wojewódzkiego Inspektora wynika, że norma zużycia paliwa dla pojazdów służbowych ustalana jest na podstawie przedłożonego zestawienia zużycia paliwa obejmującego kilka miesięcy poprzedzających przyjęcie normy zawierającego zarówno okres zimowy, jak i letni. Na podstawie przedłożonych rozliczeń kierownik jednostki ustanawia normę zużycia paliwa dla danego pojazdu. Taka procedura obowiązuje dla nowych pojazdów (dot. pojazd o numerze rejestracyjnym WU6630K) oraz wyeksploatowanych samochodów, w przypadku których ustalona wcześniej norma zużycia paliwa znacznie odbiega od stanu rzeczywistego (dot. pojazdów służbowych o numerach rejestracyjnych OP9674C oraz OP1190J). Samochód wówczas generuje przepała i konieczna jest zmiana normy zużycia.

[Akta kontroli str. 315-317]

Na podstawie przedłożonych przez Wojewódzkiego Inspektora zestawień<sup>42</sup> ustalono, że jednostka na 31 grudnia 2023 r. dysponowała 17 samochodami służbowymi oraz 1 motocyklem.

W roku 2023 w Wojewódzkim Inspektoracie koszty związane z gospodarką transportową zgodnie z wykazem<sup>43</sup> przygotowanym przez Główną księgową stanowiły ogółem 359 036,80 zł, z tego:

- paliwo – 87 479,65 zł,
- naprawy – 21 079,07 zł,
- inne (np. wymiana opon, oleje, diagnostyka, mycie) – 18 378,98 zł,
- przeglądy techniczne – 2 308,00 zł,
- ubezpieczenia OC, AC, NW – 24 979,25 zł,
- koszty odpisów amortyzacyjnych – 204 811,85 zł.

[Akta kontroli str. 318-319]

Wojewódzki Inspektorat w okresie objętym kontrolą posiadał umowę zawartą 5 grudnia 2022 r. na okres od stycznia do grudnia 2023 r. na sukcesywny zakup paliwa do samochodów służbowych na terenie całego kraju w systemie sprzedaży bezgotówkowej.

W celu zweryfikowania poprawności ewidencjonowania i rozliczania ilości zużytego paliwa i liczby przejechanych kilometrów kontroli poddano karty drogowe pojazdów oraz faktury za paliwo za IV kwartał 2023 r. dotyczące 3 samochodów:

- MAN Furgon WU 6630K,
- RENAULT MASTER Furgon OP 9674C,
- RENAULT MASTER Furgon OP 1190J.

Ustalono, że pracownicy posiadający na wyposażeniu pojazd służbowy prowadzili karty drogowe w celu codziennego ewidencjonowania przejechanych kilometrów oraz zakupionego paliwa. W pkt III ust. 5 Instrukcji korzystania z pojazdów służbowych WITD określone zostały pozycje, które muszą być zawarte na kartach drogowych tj.:

- data wystawienia karty,
- imię i nazwisko pracownika odpowiedzialnego za pojazd,
- marka, numer inwentarzowy oraz rejestracyjny pojazdu,
- rodzaj paliwa, stan licznika przy wydaniu karty,
- liczba przejechanych kilometrów,
- stan paliwa i podpis osoby wystawiającej kartę drogową.

Ponadto każdy zakup paliwa powinien zostać odnotowany w karcie drogowej i udokumentowany dołączonym paragonem.

W wyniku kontroli poddanych próbie kart drogowych stwierdzono, że:

- wykazane w kartach drogowych dane były zgodne z uregulowaniami wewnętrznymi,
- 472,78 l paliwa zostały prawidłowo rozliczone a ich zakup potwierdzały faktury,
- dla pojazdów MAN Furgon WU6630K oraz RENAULT Master Furgon OP1190J ilość rzeczywiście zużytego paliwa była mniejsza od ilości paliwa, którą pojazdy mogły zużyć,

<sup>42</sup> Wykaz samochodów służbowych oraz urządzeń i maszyn w WIW w Opolu w 2023 r.

<sup>43</sup> Tabela pn. koszty eksploatacyjne samochodów.



- dla pojazdu RENAULT Master Furgon o nr rej. OP9674C stwierdzono w listopadzie 2023 r. przepał w wysokości 0,98 l. Zgodnie z pkt III ust. 13 ww. Instrukcji pracownik posiadający na wyposażeniu pojazd ma obowiązek przedstawić pisemne wyjaśnienie w tej sprawie. Natomiast w tym przypadku Wojewódzki Inspektor na wniosek Głównego księgowego odstąpił od obciążenia pracownika kosztami ponadnormatywnego zużycia paliwa. Wojewódzki Inspektor wyjaśniła: (...). *Rozliczenie za miesiąc listopad 2023 r. dla pojazdu służbowego RENAULT Master OP9674C było sporządzane w pierwszych dniach grudnia. W tym czasie pracownik posiadający na wyposażeniu samochód przebywał na szkoleniu wyjazdowym. W związku z tym, iż powstały przepał w wysokości 0,98 l nie budził żadnych wątpliwości co do prawidłowości użytkowania pojazdu – na co wskazuje doświadczenie życiowe jak i zasady logiki (mógł wynikać np. z tzw. „tankowania pod korek”), wyjaśnienie zostało złożone przez Głównego księgowego na etapie sprawdzania miesięcznego rozliczenia.(...)* Wyjaśnienie zostało przyjęte.

[Akta kontroli str. 320-336]

#### 11. Zobowiązania niewymagalne.

Ustalono, że na koniec 2023 r. zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego w rozdziale 60055 wynosiły 331 671,34 zł, z czego największe dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi i składkami na PPK w kwocie ogółem 300 061,14 zł. Pozostałe faktury związane były m.in. z zakupem paliwa do samochodów służbowych, kosztami eksploatacji użyczonych obiektów, kosztami wysyłki pocztowej.

Tabelaryczne zestawienie zobowiązań niewymagalnych według poszczególnych paragrafów znajduje się w aktach kontroli.

W kontrolowanym okresie nie stwierdzono płacenia odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

[Akta kontroli str. 337-341]

#### 12. Prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za rok 2023, tj.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca kwartału IV 2023 r. (Rb-70) kwartalne,
- z wykonania wydatków budżetu Państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2023 r. (Rb-BZ1).

Ustalono, że sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>44</sup>, są prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym, a dane w nich wykazane są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

[Akta kontroli str. 342-351]

### III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości.

1. Wydanie upoważnienia dla pracownika Wydziału Finansowo-Księgowego niezgodnie z przepisami. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa

<sup>44</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 144.

przez Głównego Księgowego, natomiast skutkiem było naruszenie ustawy o finansach publicznych.

2. Wskazywanie w poleceniach księgowania daty wystawienia upomnienia jako daty sporządzenia dowodu, zamiast faktycznej daty sporządzenia dowodów PK. Przyczyną nieprawidłowości była błędna praktyka przyjęta przez Głównego księgowego, natomiast skutkiem było naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości oraz wewnętrznych uregulowań.
3. Sporządzenie list płac oraz dokonanie wypłat nagród dla dwóch pracowników bez dokumentu potwierdzającego przyznanie i wysokość nagrody. Przyczyną nieprawidłowości było ustne polecenie Wojewódzkiego Inspektora. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie wewnętrznych uregulowań oraz ustawy Kodeks Pracy.
4. Zawarcie 3 umów z przekroczeniem roku budżetowego, zaciągając w ten sposób zobowiązanie pieniężne powyżej kwot wydatków określonych w zatwierdzonym rocznym planie finansowym jednostki. Przyczyną nieprawidłowości był brak nadzoru kierownika jednostki oraz Głównego księgowego w zakresie odpowiedzialności za zobowiązania finansowe. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie ustawy o finansach publicznych oraz Rozporządzenia.
5. Dokonanie 2 wydatków na podstawie faktury proforma. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa przez Wojewódzkiego Inspektora, natomiast skutkiem było naruszenie Rozporządzenia.
6. Ujmowanie w ewidencji księgowej daty operacji gotówkowych niewynikających z dowodów ujętych w raportach kasowych. Przyczyną nieprawidłowości było niedostosowanie programu do przepisów prawa oraz błędna technika przyjęta przez Głównego księgowego. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie ustawy o rachunkowości.
7. Niezatwierdzanie przez kierownika jednostki dowodów KW ujętych w raportach kasowych. Przyczyną nieprawidłowości była błędna praktyka przyjęta przez kasjera oraz brak nadzoru Głównego księgowego. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie wewnętrznych uregulowań przyjętych w jednostce.
8. Przyjęcie gotówki z banku na podstawie niewłaściwych dokumentów. Przyczyną nieprawidłowości była błędna praktyka przyjęta przez kasjera oraz brak nadzoru Głównego księgowego. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie wewnętrznych uregulowań przyjętych w jednostce.
9. Brak daty pokwitowania odbioru gotówki (na KW i fakturach) oraz podpisu odbiorcy gotówki (na fakturach). Przyczyną nieprawidłowości była błędnie przyjęta praktyka przez kasjera oraz brak nadzoru Głównego księgowego. Skutkiem było naruszenie wewnętrznych uregulowań w jednostce.
10. niesporządzenie Wniosku o dokonanie zamówienia publicznego. Przyczyną nieprawidłowości była błędna praktyka przyjęta przez pracownika odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania oraz brak nadzoru Kierownika jednostki. Skutkiem było naruszenie wewnętrznych uregulowań.

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

Na podstawie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej Wojewódzki Inspektor pismem z 26 lipca 2024 r. znak: IW.1610.2.2024.GFK zgłosiła zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z 17 lipca 2024 r.

Po dokonanej analizie treści zastrzeżeń, Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oddalił w całości 2 zastrzeżenia złożone do projektu wystąpienia pokontrolnego, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 3 września 2024 r. skierowanym do Wojewódzkiego Inspektora.

Wobec powyższego, w myśl art. 46 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, niniejsze wystąpienie pokontrolne obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego.

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

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, należy:

1. Powierzyć obowiązki z zakresu gospodarki finansowej pracownikowi Wydziału Finansowo-Księgowego przez kierownika jednostki zgodnie z ustawą o finansach publicznych.
2. Na dowodach PK wykazywać faktyczną datę sporządzenia dowodu zgodnie z obowiązującymi przepisami.
3. Wypłacać nagrody pracownikom na podstawie dokumentu potwierdzającego okoliczność przyznania i wysokość nagrody z zachowaniem formy pisemnej.
4. Podjąć działania zmierzające do uregulowania zobowiązań powstałych w latach ubiegłych. Zaniechać podejmowania zobowiązań wykraczających poza wydatki określone w zatwierdzonym rocznym planie finansowym.
5. Zaprzestać dokonywania wydatków na podstawie faktur pro forma.
6. Wykazywać w ewidencji księgowej (dziennik księgowy) daty operacji gotówkowych wynikające z dowodów ujętych w raportach kasowych.
7. Stosować zapisy wewnętrznej instrukcji w zakresie prowadzenia gospodarki kasowej w jednostce.
8. Stosować zapisy Regulaminu w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień w jednostce.

**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, 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.**

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Łukasz Krężel**

**Dyrektor**

**Wydział Finansów i Budżetu**