



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.001.01.2021

Pan  
Sławomir Kłosowski  
Wojewoda Opolski  
Opolski Urząd Wojewódzki  
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki <sup>1</sup> , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Kłosowski, Wojewoda Opolski od 15 marca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Adrian Czubak, Wojewoda Opolski w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 14 marca 2021 r. <sup>2</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler/Kontrolerzy	1. Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu. 2. Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/1/2021 z 4 stycznia 2021 r. 3. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/24/2021 z 8 marca 2021 r. 4. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/10/2021 z 21 stycznia 2021 r. 5. Marlena Przybylak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/2/2021 z 4 stycznia 2021 r. 6. Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/3/2021 z 4 stycznia 2021 r. 7. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/11/2021 z 25 stycznia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-10b)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 85/16 – województwo opolskie oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	– działania związane z egzekucją dochodów budżetowych, – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub OUW.

<sup>2</sup> Dalej: poprzedni Wojewoda.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>, w tym:
  - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
  - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 85/16 – województwo opolskie.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 85/16 – województwo opolskie wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2020 r. Urzędu jako dysponenta III stopnia.

### III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 85/16 – województwo opolskie.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że plan wydatków w części 85/16 został zrealizowany prawidłowo.

W wyniku kontroli czterech postępowań w sprawie rozłożenia należności na raty stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, a wartość rat prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej. Dysponent części 85/16 budżetu państwa bez zbędnej zwłoki podejmował przewidziane prawem działania w celu dochodzenia jednej spośród sześciu objętych szczegółowym badaniem zaległości, lecz nie wystąpił z pozwem o zapłatę należnych mu odsetek od tej należności. W wyniku zaniechania przez ww. dysponenta terminowego podejmowania działań przerywających bieg przedawnienia pięciu pozostałych należności, doszło do przedawnienia odsetek w łącznej kwocie 28,3 tys. zł. Analiza działań windykacyjnych podejmowanych w Urzędzie, pełniącym funkcję dysponenta III stopnia, wykazała nieprawidłowości związane z dochodzeniem dwóch z pięciu badanych należności. W wyniku zaginięcia tytułu wykonawczego, stanowiącego podstawę wszczęcia i prowadzenia egzekucji jednej z należności Urzędu, nie podejmowano skutecznych czynności egzekucyjnych, co spowodowało przedawnienie należnych odsetek w kwocie 14,2 tys. zł<sup>6</sup>. Pomimo upływu przedawnienia, należność ta do czasu kontroli NIK ujęta była w ewidencji księgowej Urzędu. Odzwierciedlenie faktu przedawnienia ww. należności w księgach rachunkowych Urzędu nastąpiło dopiero w wyniku kontroli NIK. Ponadto w drugim przypadku, ze zwłoką podejmowano czynności zmierzające do pozyskania danych osobowych, niezbędnych do wydania przez sąd klauzuli wykonalności orzeczenia. Zwłoka ta wynikała zarówno z przyczyn leżących

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Odsetki obliczono za okres od 13 września 2009 r. do 13 grudnia 2017 r., gdyż w wyniku kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* (P/18/001) sformułowano nieprawidłowość polegającą na przedawnieniu wcześniejszych odsetek należnych od tego samego dłużnika.

po stronie kontrolowanej jednostki, jak też ograniczeń wynikających z sytuacji epidemicznej spowodowanej wirusem SARS CoV-2. Łączna kwota przedawnionych należności w ramach badanej próby u obu dysponentów, według stanu na 31 grudnia 2020 r., wyniosła 42,4 tys. zł i stanowiła 0,1% dochodów zrealizowanych w części.

Badanie postępowań, w wyniku których umorzono kwoty należne budżetowi państwa od sześciu dłużników<sup>7</sup>, w łącznej wysokości 1 333,2 tys. zł, wykazało, że w czterech przypadkach postępowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (m.in. ustawy o finansach publicznych), a podejmując decyzje o umorzeniu, ustalono stan faktyczny i wyjaśniono wszystkie okoliczności sprawy. W decyzjach w sprawie umorzenia zobowiązania PKP Polskich Linii Kolejowych S.A.<sup>8</sup>, o wartości 1 mln zł, poprzedni Wojewoda nie wykazał zaistnienia przesłanki interesu publicznego, będącej podstawą umorzenia. Ponadto wydając decyzje w sprawach o umorzenie zobowiązań dwóch gmin<sup>9</sup>, Wojewoda Opolski przekroczył granice uznania administracyjnego, gdyż treści uzasadnień tych decyzji zawierały całkowicie swobodne oceny podobnych stanów faktycznych.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych. Nie spowodowały one jednak obniżenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85/16 ze względu na niewielki udział stwierdzonych nieprawidłowości w łącznej kwocie zrealizowanych dochodów.

W wyniku kontroli 11,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto zakładane cele prowadzonej działalności. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w części 85/16. Polegały one na: 1/ nieuzasadnionym wnioskowaniu o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających środków na utworzenie żłobka, 2/ wypłacie wynagrodzenia za wykonane zlecenie niezgodnie z postanowieniami umowy, 3/ niewykorzystaniu środków zaplanowanych na opracowanie dodatkowej dokumentacji projektowej i aktualizacji ekspertyzy przeciwpożarowej przy jednoczesnym zaniechaniu dokonania blokady tych środków, 4/ braku respektowania zasad rozliczania czasu pracy poświęconego na realizację dwóch umów zlecenia, 5/ niezapewnieniu jednolitych warunków dla wszystkich wykonawców zamówienia publicznego oraz 6/ niezastosowaniu przepisów wewnętrznych, dotyczących udzielania zamówień podprogowych, w zakresie udostępnienia zapytania ofertowego, 7/ nierównym traktowaniu pracowników przy udzielaniu dofinansowania kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez dysponenta części 85/16 oraz przez Urząd sprawozdania budżetowe za rok 2020 oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r.

Sprawozdania łączne dysponenta części zostały przygotowane na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Sprawozdania jednostkowe Urzędu zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia, stanowiących podstawę przygotowania ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów

<sup>7</sup> Pięciu dłużników dysponenta części 85/16 i jednego dłużnika Urzędu.

<sup>8</sup> Dalej: PKP PLK lub Spółka.

<sup>9</sup> Gminie Olesno umorzono należność w kwocie 325 tys. zł, natomiast Gminie Biała odmówiono umorzenia należności.

i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przedstawiały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, oraz należności i zobowiązań. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieuwzględnieniu w polityce rachunkowości informacji o aktualnie stosowanej wersji systemu stosowanego do prowadzenia ewidencji księgowej oraz daty rozpoczęcia jej eksploatacji.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR  
Opis stanu  
faktycznego

### 1. Dochody budżetowe – windykacja należności

W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.<sup>11</sup> dochody budżetowe w części 85/16 zaplanowano w kwocie 46 168 tys. zł. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020<sup>12</sup> plan dochodów w części 85/16 został zmniejszony do 42 201 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 43 911,3 tys. zł i były wyższe od kwoty planowanej o 1 710,3 tys. zł (4,1%). Dochody wyższe od planowanych uzyskano w szczególności w rozdziałach:

- 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* – o 801,1 tys. zł; określony w ustawie budżetowej plan dochodów w tym rozdziale został zmniejszony o 3 473 tys. zł<sup>13</sup> w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>14</sup> wprowadzających, m.in. późniejszy termin wnoszenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości za rok 2020<sup>15</sup> (w art. 15j), możliwość umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie (w art. 15zzze) oraz zwiększenie procentowego udziału powiatów we wpływach osiągniętych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (w art. 15zzzga); uzyskane przez powiaty dochody przewyższyły jednak dochody według planu po zmianach, w szczególności z powodu realizacji wyższych niż oczekiwano wpływów z: opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i służebności, opłat z tytułu użytkowania wieczystego, dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz wpływów ze sprzedaży nieruchomości;
- 85333 *Powiatowe urzędy pracy* – o 778,8 tys. zł, w związku z wydaniem podmiotom powierzającym wykonywanie pracy cudzoziemcom, większej niż planowano liczby zezwoleń na pracę sezonową oraz z rejestracją większej niż oczekiwano liczby oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom; według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej powyższe było spowodowane przeniesieniem na teren województwa polskiego przedsiębiorstw z terenów innych województw;

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 571, ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 1919.

<sup>13</sup> Z 20 596 tys. zł do 17 096 tys. zł.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa o COVID-19.

<sup>15</sup> Do końca stycznia 2021 r.

- 85501 *Świadczenia wychowawcze* – w kwocie 462,9 tys. zł, stanowiącej zwroty dokonane w wyniku rozliczenia dotacji na realizację programu *Rodzina 500+* na rok 2019;
- 75011 *Urzędy wojewódzkie* – o 341,7 tys. zł, w szczególności z powodu większych niż planowano wpływów z tytułu opłat za zezwolenia na pracę cudzoziemców; według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, pierwotnie planowana kwota dochodów z tytułu ww. opłat, w wysokości 944 tys. zł, została obniżona do 670 tys. zł w wyniku analizy liczby wniosków, które wpłynęły do Urzędu w I połowie 2020 r.; w listopadzie i w grudniu 2020 r. odnotowano jednak wzrost liczby wniosków, co spowodowało przekroczenie planu dochodów w § 062 *Wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości*. Jednocześnie w niektórych rozdziałach zrealizowano dochody niższe od planowanych, w szczególności w: 1/ rozdziale 85132 *Inspekcja sanitarna* (o 451,8 tys. zł), głównie w związku z przesunięciem diagnostów i laborantów, wykonujących dotychczas odpłatne badania w zakresie mikrobiologii, wirusologii i serologii, do wykonywania badań na obecność wirusa SARS CoV-2, 2/ rozdziale 01034 *Powiatowe inspektoraty weterynarii* (o 259,2 tys. zł), w związku ze zmniejszeniem produkcji w zakładach nadzorowanych przez powiatowe służby weterynaryjne (m.in. z powodu niestabilnej sytuacji na rynku mięsny) oraz zaprzestaniem działalności przez kilka zakładów mięsnych oraz 3/ rozdziale 85502 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* (o 216,7 tys. zł), z powodu niższej niż planowano ściągalności należności alimentacyjnych, co, według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej<sup>16</sup>, mogło być utrudnione w związku z sytuacją epidemiologiczną.  
(akta kontroli str. 2087-2097, 3216-3224, 3228-3231, 3243-3251)

W porównaniu do 2019 r. (w którym uzyskano dochody w kwocie 56 316,7 tys. zł) wykonane w 2020 r. dochody były niższe o 12 405,4 tys. zł (22%). Zmniejszenie dochodów w relacji do roku poprzedniego spowodowany było w szczególności:

- uiszczaniem opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności w mniejszej liczbie i kwocie niż w 2019 r.<sup>17</sup>,
- zmniejszeniem wpływów z tytułu opłat paszportowych<sup>18</sup>,
- zmniejszeniem liczby badań, wykonywanych usługowo przez pracowników Inspekcji Sanitarnej, w związku ze skierowaniem ich do wykonywania badań na obecność wirusa SARS CoV-2<sup>19</sup>, oraz mniejszej liczby czynności wykonywanych odpłatnie przez Inspekcję Sanitarną, związanych z dopuszczeniem obiektów budowlanych do użytkowania,
- zmniejszeniem wpływów z opłat za zezwolenia na pracę cudzoziemców w stosunku do roku poprzedniego<sup>20</sup>.

Na koniec 2020 r. wystąpiły dochody o ujemnej wartości w rozdziale 60055 *Inspekcja Transportu Drogowego*, w § 058 *Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*. Wynikała ona z konieczności zwrotu prowizji od zapłaconych kar pieniężnych, pobieranych

<sup>16</sup> Dalej: Wydział PS.

<sup>17</sup> W rozdziale 70005 w § 235 *Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego* zrealizowano dochody niższe o 7 033,1 tys. zł w stosunku do 2019 r.

<sup>18</sup> W rozdziale 75011 w § 093 *Wpływy z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych* zrealizowano dochody niższe o 2 142,2 tys. zł w stosunku do 2019 r.

<sup>19</sup> W rozdziale 85132 w § 983 *Wpływy z usług* uzyskano dochody niższe o 991,2 tys. zł w stosunku do 2019 r.

<sup>20</sup> W rozdziale 75011 w § 062 *Wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości* zrealizowano dochody niższe o 669,7 tys. zł.

w okresie od października 2012 r. do lipca 2019 r. Podstawą zwrotu ww. środków był wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2019 r.<sup>21</sup>, zgodnie z którym nakładanie na przedsiębiorstwa transportowe wymogu posiadania specjalnych zezwoleń, umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, stanowiło uchybienie zobowiązaniom ciążącym na Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. Realizacja ww. wyroku spowodowała, że dochody zrealizowane w ww. podziale klasyfikacji budżetowej były o 927,1 tys. zł niższe w stosunku do roku 2019.

(akta kontroli str. 2087-2097, 3157-3160, 3228-3231, 3242-3245, 3246-3251)

W części 85/16 – województwo opolskie nie były pobierane dochody z tytułu kar pieniężnych za stosowanie cen lub marż wyższych niż ustalone ceny lub marże maksymalne (nakładanych na podstawie art. 15zzzj ustawy o COVID-19), ani z tytułu kar za naruszenie czasowego ograniczenia lub zakazu obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19 (nakładanych na podstawie art. 15zzzo ww. ustawy). Dochody z tytułu kar za naruszenie obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji, pobrane przez Państwową Inspekcję Sanitarną na podstawie art. 15zzzn ww. ustawy, wyniosły 53,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 3161-3164)

W 2020 r. dysponent III stopnia zrealizował dochody w wysokości 429,2 tys. zł, tj. o 1,5% więcej w stosunku do kwoty planowanej (423 tys. zł). Uzyskane dochody stanowiły 94,6% dochodów zrealizowanych w 2019 r., co było spowodowane głównie zmniejszeniem wpływów z tytułu wynagrodzenia OUW jako inkasenta opłaty skarbowej. W wyniku zamknięcia kasy Urzędu ze względu na trwającą pandemię, wpływy w ww. tytule były uzyskiwane jedynie do kwietnia 2020 r.

Dochody w 77,8% zrealizowano w rozdziale 75011 w § 0750 *Dochody z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze.*

(akta kontroli str. 1733-1734, 3253-3254)

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. należności pozostałe do zapłaty w części 85/16 – województwo opolskie wynosiły 354 319 tys. zł i były o 20 807,2 tys. zł (6,2%) wyższe niż w roku poprzednim (333 511,8 tys. zł). Obejmowały one głównie należności w rozdziale 85502, wynoszące 325 080,7 tys. zł. Na koniec 2020 r. należności dysponenta części 85/16 z tytułu niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wynosiły 304 694,2 tys. zł, w tym kwota główna należności wynosiła 178 753,7 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego kwota główna należności uległa zwiększeniu o 9 637,1 (5,7%), co było spowodowane nieuiszczeniem należności przez dłużników alimentacyjnych, jak również zaliczaniem kwot otrzymanych z tytułu zwrotu ww. należności w pierwszej kolejności na poczet odsetek.

Do wzrostu należności na koniec 2020 r. w tym rozdziale przyczyniło się zwiększenie zobowiązań dłużników alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 2087-2097, 4982-4994, 5012-5022)

<sup>21</sup> Sprawa C-127/17: Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 marca 2019 r. – Komisja Europejska/Rzeczpospolita Polska (Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Transport – Dyrektywa 96/53/WE – Ruch międzynarodowy – Pojazdy odpowiadające określonym w tej dyrektywie maksymalnym wartościom obciążenia i wymiarów – Używanie takich pojazdów, zarejestrowanych lub znajdujących się już w ruchu w danym państwie członkowskim, na terytorium innego państwa członkowskiego – System specjalnych zezwoleń – Artykuły 3 i 7 – Akt o przystąpieniu z 2003 r. – Postanowienia przejściowe – Punkt 8 ust. 3 załącznika XII (Dz. U. UE. C. z 2019 r. Nr 187 z 3.06.2019, str. 7/1).

Zaległości na koniec 2020 r. wyniosły 348 322,3 tys. zł i były o 16 226,8 tys. zł (4,9%) wyższe od zaległości na koniec 2019 r. (wynoszących 332 095,5 tys. zł). W 2020 r. największe kwoty zaległości wystąpiły w działach: 855 *Rodzina* (325 076,7 tys. zł), 700 *Gospodarka mieszkaniowa* (14 883,7 tys. zł)<sup>22</sup>, 851 *Ochrona zdrowia* (5 779,3 tys. zł)<sup>23</sup>, 750 *Administracja publiczna*<sup>24</sup> (1 417 tys. zł) oraz 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (316,9 tys. zł). Wzrost zaległości w stosunku do 2019 r. był spowodowany głównie zwiększeniem zobowiązań dłużników alimentacyjnych, gdyż zaległości z tego tytułu wyniosły 304 692,4<sup>25</sup> i były wyższe w stosunku do 2019 r. o 19 786,5 tys. zł. Zastępca Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu<sup>26</sup> wyjaśnił, że *w celu zwiększenia skuteczności egzekucji zaległości przeprowadzane są kontrole w jednostkach odpowiedzialnych za ich dochodzenie, co, w jego ocenie, stanowi formę szkolenia, ponieważ w trakcie tych kontroli na bieżąco są omawiane zasady i sposoby prawidłowego oraz skutecznego realizowania zadań*. W odniesieniu do zaległości w dziale 754 stwierdził, że *w celu skutecznego dochodzenia zapłaty kwoty 291,4 tys. zł, należnej Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej<sup>27</sup> z tytułu odstąpienia przez wykonawcę od realizacji umowy na dostawę amfibijnych pojazdów gaśnicowych, sprawa została przekazana do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyjaśnił ponadto: *moim zdaniem [wskazywanie nowych lub rzadko wykorzystywanych możliwości egzekucji oraz organizowanie szkoleń] wykracza poza obowiązki dysponenta części określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych, gdyż takie zadanie należy do kierownika jednostki odpowiedzialnego za wszystkie procesy związane z pobieraniem i gromadzeniem dochodów, jak i również z egzekucją należności (w tym zaległości). To na kierowniku jednostki leży obowiązek odpowiedniego doboru kadry i jej wyszkolenia do powierzonych mu zadań*.

(akta kontroli str. 2087-2097, 3228-3242, 3255-3262, 4475-4476, 4573-4590, 4982-4994, 5012-5022)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień dotyczących kompetencji i obowiązków dysponenta części w ramach nadzoru, o którym mowa w art. 175 ustawy o finansach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z komentarzem do wskazanego przepisu nadzór oznacza nie tylko sprawowanie kontroli, lecz także *podjęcie dalszych działań przez podmiot kontrolujący, które obejmują ingerencję w działalność podmiotu kontrolowanego, z możliwością władczego oddziaływania na ten podmiot. (...) Czynności nadzorcze i kontrolne podejmowane w trybie art. 175 u.f.p. powinny zapewnić realizację budżetu państwa zgodnie z zasadami legalności, terminowości, efektywności, oszczędności, celowości, planowości*<sup>28</sup>.

Na koniec 2020 r. zwiększyły się w stosunku do roku 2019 kwoty zaległości w czterech jednostkach podległych Wojewodzie, tzn.:

1/ w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Opolu – z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, nałożonych na osoby fizyczne za

<sup>22</sup> W szczególności związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego – m. in. z tytułu dzierżawy tych nieruchomości i z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.

<sup>23</sup> W tym głównie należności zaległe z tytułu kar i grzywien nałożonych przez Inspekcję Sanitarną oraz odsetek od nieuiszczonych kar i grzywien.

<sup>24</sup> Należności zlikwidowanego Funduszu Skarbu Państwa, przejęte przez Wojewodę Opolskiego.

<sup>25</sup> W tym kwota główna wyniosła 178 752,2 tys. zł.

<sup>26</sup> Dalej: WFIB.

<sup>27</sup> Dalej: PSP.

<sup>28</sup> Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, 2020 r.

nieprzestrzeganie obostrzeń sanitarnych związanych z epidemią COVID-19<sup>29</sup> (zaległości w § 058 wzrosły niemal dziewięciokrotnie w stosunku do roku poprzedniego) oraz z odsetek od nieuiszczonych kar za wprowadzanie do obrotu środków zastępczych, tzw. dopalaczy;

2/ w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Opolu z powodu obciążenia dostawcy amfibijnych pojazdów gaśnicowych karą za odstąpienie od realizacji umowy;

3/ w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Opolu – z powodu nakładania na przedsiębiorców kar pieniężnych w kwotach wyższych niż w roku 2019, w związku z ujawnieniem nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonych kontroli;

4/ w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Opolu, co było spowodowane przejściem od 1 lipca 2020 r. przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych kompetencji w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym oraz wiarygodności z tego tytułu od Inspekcji Handlowej<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 3255-3262, 4455-4470, 4484, 4573-4600, 4965-4978)

Na koniec roku należności Urzędu wynosiły 310,8 tys. zł, a zaległości 278,7 tys. zł<sup>31</sup>. W stosunku do roku 2019 (322,5 tys. zł) kwota należności była niższa o 3,6%.

(akta kontroli str. 1733-1734, 4998-5001)

Działania podejmowane w celu zwiększenia skuteczności egzekucji zaległości, dochodzonych przez kontrolowany podmiot, obejmowały w szczególności: kierowanie do organów egzekucyjnych wniosków o wszczęcie, dalsze prowadzenie, ponowne wszczęcie egzekucji oraz pytań o przebieg postępowań egzekucyjnych, zawieranie ugód, jak również analizę pism – *wysłuchanie wierzyciela przed umorzeniem postępowania egzekucyjnego* pod kątem zasadności umorzenia postępowania i możliwości wskazania komornikowi dalszych sposobów egzekucji w celu niedopuszczenia do bezpodstawnego umorzenia postępowań egzekucyjnych. Podejmowane były także działania w ramach procedur wyjawiania majątku przez dłużników.

(akta kontroli str. 3261-3262)

W sprawozdaniach Rb-27 kontrolowanej jednostki za 2020 r. wykazano kompletne należności i zaległości. Nie stwierdzono przypadków kasowego ujmowania należności.

(akta kontroli str. 2087-2097, 3263-2305)

Obieg dokumentów dotyczących należności z tytułu kosztów postępowania, orzeczonych przez Wojewódzką Komisję ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych, odbywał się w systemie EZD, w którym ww. Komisja przekazywała pracownikom WFiB orzeczenie dotyczące zdarzenia medycznego wraz z pozostałą dokumentacją. Na tej podstawie należności były ujmowane w księgach rachunkowych. W 2020 r. wystąpiły dwie takie należności – jedna z nich została uiszczona w trakcie roku, natomiast w drugim przypadku wnioskodawca złożył sprzeciw od nakazu zapłaty i wyraził wolę spłaty należności w ratach.

(akta kontroli str. 3153, 3167-3175)

Windykację należności Skarbu Państwa w imieniu Wojewody Opolskiego prowadził Oddział Księgowości i Sprawozdawczości w WFiB. Zgodnie z wyjaśnieniem

<sup>29</sup> W 2020 r. wystawiono 107 tytułów wykonawczych w celu egzekucji tych kar, na łączną kwotę 542,4 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. nie wyegzekwowano należności wynikających z 76 tytułów na kwotę 318,6 tys. zł.

<sup>30</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz.285).

<sup>31</sup> Po korekcie sprawozdania Rb-27 z dnia 13 kwietnia 2021 r.

Kierownika ww. Oddziału, dysponent części 85/16 na bieżąco kontrolował terminowość zapłaty należności Skarbu Państwa, a dodatkowo raz na kwartał prowadził szczegółową kontrolę przy sporządzaniu sprawozdania kwartalnego Rb-27. Według złożonych wyjaśnień kontrola była prowadzona w oparciu o ewidencję księgową oraz prowadzoną w Oddziale ewidencję pomocniczą.

W OUW analizowanie terminowości wpłat należności z tytułu dochodów i wydatków budżetowych Urzędu oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych w tym zakresie należało do obowiązków Oddziału Księgowości Urzędu. Pracownicy tego Oddziału, zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora Biura Obsługi Urzędu, w celu kontroli terminowości zapłaty należności na bieżąco analizowali zapisy na kontach księgowych dłużników. Ponadto zarządzeniem nr 104/2018 z dnia 31 października 2018 r. Wojewoda wprowadził do stosowania w Urzędzie *Instrukcję ustalania, ewidencjonowania i dochodzenia należności pieniężnych Urzędu jako dysponenta środków III stopnia*, w której określono tryb postępowania w przypadku windykacji należności. Kompetencje w zakresie dochodzenia należności określone zostały w zakresach obowiązków pracowników.

(akta kontroli str. 2373, 3343-3347, 3665-3706, 4423-4454)

Badaniem objęto sześć należności dysponenta części 85/16 na łączną kwotę 201<sup>32</sup> tys. zł oraz pięć należności dysponenta III stopnia na łączną kwotę 292,9 tys. zł<sup>33</sup>, stanowiących zaległości na dzień 31 grudnia 2020 r. W wyniku badania stwierdzono, że dysponent części 85/16 w pięciu przypadkach dopuścił do przedawnienia części należnych mu odsetek, a w jednym przypadku nie wystąpił z pozwem o zasądzenie odsetek od należności głównej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W jednym przypadku doszło również do przedawnienia należności dysponenta III stopnia. Pomimo przedawnienia ww. należności dysponenta III stopnia, nie została ona spisana z ksiąg rachunkowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych przypadkach podejmowano przewidziane prawem działania w celu zapobieżenia przedawnieniu tych należności.

(akta kontroli str. 2406-2420, 2441-2443, 2688-2699, 3348-3350, 3371-3372, 3394-3439, 3722-3731, 4485-4489)

Badanie czterech postępowań<sup>34</sup>, w wyniku których rozłożono na raty należności w łącznej kwocie 40,9 tys. zł wykazało, że we wszystkich przypadkach wystąpiły przesłanki uzasadniające rozłożenie należności na raty, określone w art. 57 ust. 2 lub w 64 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych. W księgach rachunkowych prawidłowo ujęto raty w części należnej w 2021 r. W wyniku badania dokumentacji sześciu dłużników<sup>35</sup>, których należności w łącznej kwocie 1 333,2 tys. zł zostały umorzone oraz dokumentacji dotyczącej dłużnika, któremu odmówiono umorzenia, stwierdzono, że w czterech przypadkach postępowano zgodnie z przepisami prawa, a przy podejmowaniu decyzji o umorzeniu ustalono stan faktyczny i wyjaśniono wszystkie okoliczności sprawy. Umorzenie opłat legalizacyjnych w łącznej kwocie 1 000 tys. zł, nałożonych na PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., nie zostało należycie uzasadnione, a w przypadku umorzenia opłat legalizacyjnych nałóżonych na gminy Olesno i Biała doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>32</sup> W kwocie tej uwzględniono odsetki przedawnione, spisane z ewidencji księgowej w 2020 r., w wysokości 37,3 tys. zł.

<sup>33</sup> Badaniem objęto wszystkie zaległości dysponenta III stopnia, w stosunku do których zachodziła konieczność podejmowania działań w celu ich odzyskania.

<sup>34</sup> Badaniem objęto dokumentację dotyczącą trzech należności rozłożonych na raty przez Wojewodę Opolskiego oraz jednej rozłożonej na raty przez Dyrektora Generalnego OUW.

<sup>35</sup> Pięć należności dysponenta części 85/16 w łącznej kwocie 1 007,8 tys. zł i jedna należność dysponenta III stopnia w kwocie 0,4 tys. zł.

W księgach rachunkowych obu dysponentów prawidłowo ujęto umorzone należności.

(akta kontroli str. 2373-2405, 2707-2922, 3032-3146, 3351-3363, 4490-4498)

Zaległości dysponenta części 85/16 zmniejszyły się w wyniku odpisania z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych (w kwocie 860,7 tys. zł)<sup>36</sup>. W Urzędzie przedawnieniu uległy natomiast należności w łącznej kwocie 18,7 tys. zł<sup>37</sup>, o którą to kwotę pomniejszono stan należności w ewidencji bilansowej, dokonując prawidłowych operacji na właściwych kontrach księgowych. Ponadto w toku niniejszej kontroli stwierdzono przedawnienie odsetek należnych dysponentowi III stopnia w kwocie 14,2 tys. zł, które były ujęte w ewidencji księgowej na koncie 221, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza dokumentacji dotyczącej pięciu najstarszych należności, które pozostawały nierozliczone na 31 grudnia 2020 r. wykazała, że w trzech przypadkach nie wystąpiły przesłanki spisania tych należności jako nieściągalne. W pozostałych dwóch przypadkach dysponent części 85/16 – województwo opolskie rozważał uznanie należności za nieściągalne. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora WFIB, przed ewentualnym uznaniem obu ww. należności za nieściągalne planowane jest skierowanie wniosków do sądów o wyjawienie majątku dłużników.

(akta kontroli str. 2374, 2406-2420, 3161-3165, 3350, 3394-3439)

Dysponent części 85/16 sprawował nadzór nad dochodzeniem należności przez podległych dysponentów, poprzez kwartalną weryfikację sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w ramach której prowadził bieżący monitoring zaległości, ich wysokości, relacji do ogólnej kwoty należności w danym paragrafie oraz tendencji wzrostowej bądź spadkowej. W 2020 r. przeprowadzono pięć kontroli obejmujących zagadnienia związane z dochodzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego należności w rozdziale 85502.

W wyniku kontroli P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.* Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny o zapewnienie cyklicznego podejmowania działań przerywających bieg przedawnienia należności Skarbu Państwa. Przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli badanie próby należności wykazało, że dysponent części 85/16 w 2020 r. zapewnił podejmowanie takich działań.

(akta kontroli str. 3153-3155)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W wyniku zaniechania podjęcia wskazanych w art. 123 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>38</sup> działań przerywających bieg przedawnienia roszczenia, dysponent części 85/16 dopuścił do przedawnienia należnych mu odsetek w łącznej kwocie 28,3 tys. zł, stanowiących uprzednio należności Funduszu Skarbu Państwa. Przedawnienie dotyczyło następujących wierzytelności:

1/ wynikających z nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym z 30 stycznia 2002 r. sygn. V Ng 9102/01, z 8 października 2002 r. sygn. I Nc 2895/02 i z 31 października 2002 r. sygn. I Nc 3776/02 – w wyniku zaniechania przez dysponenta części 85/16 podjęcia działań powodujących przerwanie biegu przedawnienia w okresie od 18 maja 2013 r. do 8 czerwca 2020 r.<sup>39</sup> (w odniesieniu do należności wynikających z nakazów zapłaty o sygn. I Nc 2895/02 i I Nc 3776/02),

<sup>36</sup> Przedawnieniu uległy odsetki należne od 34 dłużników zlikwidowanego Funduszu Skarbu Państwa.

<sup>37</sup> Przedawnienie – dotyczące odsetek należnych od jednego dłużnika – było przedmiotem badania w ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* (P/18/001).

<sup>38</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740.

<sup>39</sup> Dzień poprzedzający złożenie przez Wojewodę Opolskiego wniosku do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Opolu o wszczęcie egzekucji.

oraz w okresie od 18 maja 2013 r. końca 2020 r., doszło do przedawnienia odsetek w kwocie 6,5 tys. zł<sup>40</sup>;

2/ wynikających z wyroku zaocznego Sądu Rejonowego w Opolu z 11 kwietnia 2008 r. sygn. V GC 53/08<sup>41</sup> – w wyniku zaniechania przez dysponenta części 85/16 podjęcia działań powodujących przerwanie biegu przedawnienia w okresie od dnia przekazania dokumentacji z Delegatury Ministerstwa Skarbu Państwa<sup>42</sup> do 12 grudnia 2018 r., doszło do przedawnienia odsetek w kwocie 5 tys. zł; (za okres od 12 kwietnia 2008 r. do 13 grudnia 2015 r.<sup>43</sup>);

3/ wynikających z wyroku zaocznego Sądu Rejonowego w Opolu z 24 września 2007 r. sygn. I C 1044/06<sup>44</sup> – w wyniku zaniechania przez Wojewodę Opolskiego podjęcia działań powodujących przerwanie biegu przedawnienia w okresie od dnia przekazania dokumentacji przez MSP do 26 stycznia 2017 r., w stosunku do wszystkich trzech dłużników odpowiadających solidarnie za powstałe zobowiązanie, doszło do przedawnienia odsetek w kwocie 12,2 tys. zł; czynności takich w stosunku do dwóch dłużników nie podejmował również poprzedni wierzyciel – począwszy od 29 maja 2008 r.; odsetki przedawnione w wyniku zaniechania dysponenta części 85/16 obliczone zostały za okres od 25 września 2007 r. do 27 stycznia 2014 r.<sup>45</sup>;

4/ wynikających z wyroku zaocznego Sądu Rejonowego w Opolu z 29 lipca 1994 r. sygn. V GC 1620/94 – w wyniku zaniechania przez Wojewodę Opolskiego podjęcia działań powodujących przerwanie biegu przedawnienia w okresie od dnia przekazania dokumentacji przez MSP do 10 kwietnia 2019 r., doszło do przedawnienia odsetek w kwocie 2 tys. zł; odsetki przedawnione w wyniku zaniechania dysponenta części 85/16 obliczone zostały za okres od 17 kwietnia 2006 r. do 11 kwietnia 2016 r.<sup>46</sup>, bowiem również pracownicy MSP w okresie od 9 czerwca 2004 r. do 15 kwietnia 2009 r. nie podejmowali działań, które spowodowałyby przerwanie biegu przedawnienia, w wyniku czego doszło do przedawnienia wcześniejszych odsetek, należnych za okres od 30 lipca 1994 r. do 16 kwietnia 2006 r.;

5/ wynikających z nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym z 3 października 2000 r., sygn. V Ng 2733/00 – w wyniku zaniechania przez Wojewodę Opolskiego podjęcia działań powodujących przerwanie biegu przedawnienia w okresie od dnia przekazania dokumentacji przez MSP do 3 lutego 2015 r., doszło do przedawnienia odsetek w kwocie 2,6 tys. zł; odsetki przedawnione w wyniku zaniechania dysponenta części 85/16 obliczone zostały za okres od 5 grudnia 2005 r. do 4 lutego 2012 r.<sup>47</sup>, bowiem również pracownicy MSP w okresie od 1 lipca 2005 r. 3 grudnia 2008 r. nie podejmowali działań, które spowodowałyby przerwanie biegu przedawnienia, w wyniku czego doszło do przedawnienia wcześniejszych odsetek, należnych za okres od 4 października 2000 r. do 4 grudnia 2005 r.

---

<sup>40</sup> Z tego: kwoty 3,2 tys. zł, wynikającej z nakazu zapłaty sygn. V Ng 9102/01 i wyliczonej za okres od 31 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2017 r., 0,2 tys. zł – wynikającej z nakazu zapłaty sygn. I Nc 2895/02 i wyliczonej za okres od 9 października 2002 r. do 9 czerwca 2017 r. oraz 3 tys. zł – wynikającej z nakazu zapłaty sygn. I Nc 3776/02 i wyliczonej za okres od 1 listopada 2002 r. do 9 czerwca 2017 r.

<sup>41</sup> Dotyczącego następcy prawnego „BSC” Biuro Inwestycyjne spółka z o.o. w Małopolskich Ciężkowicach, której zobowiązanie wobec Opolskich Zakładów Naprawy Samochodów w likwidacji w Opolu wynikało z wyroku zaocznego Sądu Rejonowego w Opolu z 19 października 2004 r. sygn. V GC 727/04.

<sup>42</sup> Dalej: MSP.

<sup>43</sup> Tj. do dnia poprzedzającego o trzy lata dzień sporządzenia przez Wojewodę Opolskiego wniosku do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Tarnowie o wszczęcie egzekucji.

<sup>44</sup> Dotyczącego następców prawnych Zakładów Graficznych „Rola Press” sp. z o.o. w Opolu, których zobowiązanie wobec Opolskich Zakładów Naprawy Samochodów w likwidacji w Opolu wynikało z nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym z 14 lutego 2001 r. sygn. V Ng 408/01.

<sup>45</sup> Tj. do dnia poprzedzającego o trzy lata dzień sporządzenia przez Wojewodę Opolskiego wniosku do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Opolu o wszczęcie egzekucji.

<sup>46</sup> Tj. do dnia poprzedzającego o trzy lata dzień sporządzenia przez Wojewodę Opolskiego wniosku do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Opolu o wszczęcie egzekucji.

<sup>47</sup> Tj. do dnia poprzedzającego o trzy lata dzień sporządzenia przez Wojewodę Opolskiego wniosku egzekucyjnego do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Opolu.

Zastępca Dyrektora WFiB wyjaśnił m.in., że: Na podstawie art. 7b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>48</sup>, w związku z art. 3 ustawy z dnia 16 marca 2012 r. o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa<sup>49</sup> Wojewoda Opolski przejął kompetencje z zakresu wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, które do dnia 30 kwietnia 2012 r. należały do kompetencji Delegatury Ministra Skarbu Państwa we Wrocławiu. (...) przejęto i zaksięgowano należności 101 dłużników. Obecnie pozostało 52 dłużników, w tym 1 dłużnik przekazany przez Prokuraturę Rejonową w Nysie. Wierzyciel niezwłocznie podjął kroki zmierzające do wyegzekwowania należności Skarbu Państwa od dłużników, jednak, realizowane zadanie, z uwagi na dużą liczbę spraw, poziom ich skomplikowania (większość spraw obejmuje lata od 1990 r.), niekompletność – braki w dokumentacji, konieczność dogłębnej analizy wszystkich akt spraw, celem określenia dalszego ich przebiegu pod kątem finansowym oraz prawnym, konsultacji prawniczych, współpracy z sądowymi organami egzekucyjnymi, obarczone było bardzo dużym ryzykiem przedawnienia należności i nie pozwalało na natychmiastowe podjęcie czynności egzekucyjnych wobec wszystkich dłużników. W pierwszej kolejności skierowano do dłużników wezwania do zapłaty. Wojewoda Opolski podejmował czynności przerywające bieg terminu przedawnienia – działania realizowane przez Wojewodę były sukcesywne, podejmowane w miarę możliwości kadrowych, priorytetem było przede wszystkim wszczęcie postępowań egzekucyjnych we wszystkich sprawach przed upływem terminu przedawnienia należności głównej. W żadnej z przejętych spraw nie doszło do przedawnienia należności głównej. Wskazane w zapytaniu należności przedawnione dotyczą odsetek. W kierowanych do organów egzekucyjnych wnioskach (...) wskazywane były należności wraz z odsetkami, również przedawnionymi, które w latach wcześniejszych mogły być egzekwowane, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawnymi, zgodnie z którymi zarzut przedawnienia nie powstawał z mocy prawa – tylko na zarzut dłużnika i dopóki dłużnik tego nie uczynił, jednostka sektora finansów publicznych mogła prowadzić działania zmierzające do wyegzekwowania należnego świadczenia. Dopiero nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r.<sup>50</sup>, zmieniająca ustawę z dniem 21 sierpnia 2019 r., wprowadziła istotne przepisy ograniczające możliwości egzekwowania roszczeń przedawnionych w postępowaniu klauzulowym i egzekucyjnym, w związku z czym w księgach rachunkowych dokonano odpisów przedawnionych odsetek. Nadmieniam, iż wyjaśnienie w tym samym zakresie merytorycznym (dotyczącym jedynie innych dłużników) złożyłem również w 2020 r. podczas składania wyjaśnień dot. kontroli wykonania budżetu państwa za 2019 r. Od tego czasu umorzone wcześniej postępowania egzekucyjne wszczynane są ponownie, z uwagą na niedopuszczenie do przedawnienia zarówno należności głównej jak i odsetek (przed upływem 3 lat od ostatniego przerwania biegu przedawnienia).

(akta kontroli str. 2421-2687, 2700-2706)

2. Mimo że dłużnik dysponenta części 85/16 – województwo opolskie nie uiszczył zobowiązania wynikającego z wyroku Sądu Rejonowego w Nysie z 4 marca 2014 r. sygn. II K 840/03, na kwotę 108,8 tys. zł<sup>51</sup>, dysponent ten do końca 2020 r. nie wystąpił z pozwem o zapłatę odsetek za opóźnienie od ww. kwoty. Z przepisu art. 581 § 1 ustawy Kodeks cywilny wynika, że jeżeli dłużnik opóźnia się ze

<sup>48</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. (w wyjaśnieniach błędnie wskazano Dz. U. z 2012 r. poz. 1224).

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 459.

<sup>50</sup> Ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.).

<sup>51</sup> Świadczenie pieniężne zasądzone na podstawie art. 72 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

(akta kontroli str. 2406-2420, 2688-2702)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora WFIB, dłużnik jest obywatelem niemieckim i zamieszkuje na terenie Niemiec. Dłużnik pomimo wezwań i braku zaskarżenia postanowienia Sądu Krajowego w Berlinie nie podjął spłaty zobowiązań ani innych czynności zmierzających do uregulowania zobowiązań. Z dotychczasowego postępowania trudno wywnioskować, że ewentualna egzekucja będzie skuteczna. Mając na uwadze realne możliwości wyegzekwowania zasądzonych świadczeń z wyroku Sądu Rejonowego w Nysie (...) oraz wysokie koszty zagranicznego postępowania egzekucyjnego (koszty opłaty sądowej, koszty tłumaczeń, koszty pomocy prawnej w sporządzeniu pozwu i ewentualnie reprezentacji), Wojewoda Opolski podjął decyzję, iż dopiero w przypadku skutecznej egzekucji należności głównej podjęte zostaną działania zmierzające do zasądzenia odsetek.

(akta kontroli str. 2700-2706)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w przedmiotowej sprawie do końca 2020 r. nie doszło do skutecznego wszczęcia postępowania, mającego na celu egzekucję należności głównej, z powodu zagubienia tytułu wykonawczego. Nie można zatem zakładać, że ewentualna egzekucja przeciwko dłużnikowi będzie bezskuteczna. Zaznaczyć należy również, że z uwagi na bieg terminu przedawnienia, według stanu na koniec 2020 r. OUW utracił możliwość dochodzenia zapłaty odsetek za okres od 12 marca 2015 r. (tj. od dnia następującego po dniu, w którym zgodnie z orzeczeniem upłynął termin płatności) do 31 grudnia 2017 r. (tj. do dnia poprzedzającego o trzy lata ostatni dzień okresu objętego kontrolą NIK).

(akta kontroli str. 2690, 2699)

3. Pomimo przedawnienia<sup>52</sup> należności zaległej w kwocie 14,2 tys. zł, wynikającej z nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym z 22 lutego 2002 r. sygn. V Ng 9808/01, nie została ona spisana z ewidencji księgowej Urzędu. Spisanie przedawnionej kwoty nastąpiło w wyniku ustaleń kontroli NIK. Wcześniej, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. należność ta ujęta była na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* (strona Wn) i tym samym ujęta w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2020 r. Należność ta objęta była także odpisem aktualizującym jej wartość w pełnej wysokości (strona Ma konta 290 *Odpisy aktualizujące należności*), co było niezgodne z treścią art. 35b ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>53</sup>, zgodnie z którym należności przedawnione zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość.

Jak ustalono, dysponent III stopnia w okresie od 31 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. nie podejmował skutecznych czynności zmierzających bezpośrednio w celu do dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia – w odniesieniu do ww. zaległości, co spowodowało przedawnienie należnych odsetek w kwocie 14,2 tys. zł<sup>54</sup>. Powyższe spowodowane było zaginięciem tytułu wykonawczego po jego przekazaniu do OUW przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Kłodzku, wraz z postanowieniem o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z 30 grudnia 2017 r. Wniosek o ponowne wydanie tytułu wykonawczego sporządzono i wysłano 7 grudnia 2018 r. Wprawdzie 22 grudnia

<sup>52</sup> Skutkującego potencjalną możliwością wystąpienia przez dłużnika na podstawie art. 840 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) z powództwem o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności w części obejmującej przedawnione odsetki za zwłokę.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

2020 r. wierzyciel sporządził wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego (i jednocześnie wniosek o zawieszenie postępowania egzekucyjnego), jednak wobec nieuzyskania tytułu wykonawczego w miejsce utraconego i nieprzekazania go organowi egzekucyjnemu, należy uznać, że złożenie obu wniosków stanowiło czynność pozorną, mającą na celu jedynie formalne przerwanie biegu przedawnienia a nie bezpośrednio dochodzenie roszczenia. Powyższe potwierdziła Dyrektor Generalna Urzędu, która wyjaśniła: *W związku z wydłużającym się okresem prowadzonego postępowania (...) o wydanie tytułu wykonawczego w miejsce utraconego (...) oraz realnym zagrożeniem przedawnienia części należności dot. odsetek, powzięto decyzję o złożeniu wniosku do Komornika Sądowego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w celu przerwania biegu przedawnienia należności.*

Wierzyciela wezwano do uzupełnienia braków formalnych we wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, poprzez złożenie: 1/ oryginału tytułu wykonawczego, 2/ pełnomocnictwa procesowego dla osoby podpisanej pod wnioskiem, 3/ oryginału postanowienia Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Kłodzku wraz ze stwierdzoną datą prawomocności. Wniosek o zawieszenie postępowania pozostawiono natomiast bez rozpatrzenia.

Kierownik Oddziału Księgowości Urzędu wyjaśniła: (...) *w związku z wydłużającym się okresem prowadzonego postępowania sądowego (...) Urząd w okresie od 31.12.2017 r. do 31.12.2020 r. nie miał możliwości podjęcia żadnych skutecznych czynności w celu bezpośredniego dochodzenia roszczenia. Powzięto natomiast w tym czasie wszelkie możliwe kroki w celu uzyskania ponownego tytułu wykonawczego i skierowania sprawy do egzekucji. Pismem z dnia 03.02.2021 r. (które wpłynęło do tut. Biura 16.02.2021 r.) Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Kłodzku postanowił zarządzić zwrot wierzycielowi wniosku (...) o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Wobec zaistniałej sytuacji Oddział Księgowości Urzędu dokonał aktualnie spisania z ewidencji księgowej należności (...). Dokonana zostanie również korekta rocznego sprawozdania Rb-27 za rok 2020.*

Jak ustalono, przedmiotowa należność została wyksięgowana z ewidencji bilansowej dopiero 29 marca 2021 r., tj. po przekazaniu pisma, zawierającego żądanie udzielenia wyjaśnień w tej sprawie (z 26 marca 2021 r.). Stosowne zmiany odzwierciedlono w korekcie sprawozdania Rb-27 dysponenta III stopnia z dnia 13 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 3394-3439, 3445-3447, 3452-3453, 3722-3731, 4360-4367, 4635)

4. Pomimo uzyskania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym sygn. I Nc 2820/18 z 29 marca 2019 r.<sup>55</sup>, dysponent III stopnia do końca 2020 r. nie uzyskał klauzuli wykonalności tego orzeczenia, co uniemożliwiło prowadzenie egzekucji wobec dłużnika. Czynności związane z uzyskaniem klauzuli podejmowano opieszale, gdyż: 1/ wniosek o nadanie orzeczeniu klauzuli wykonalności oraz o doręczenie odpisu orzeczenia został sporządzony 28 czerwca 2019 r. i złożony 2 lipca 2019 r.; 2/ pismem z 24 lipca 2019 r. Sąd Rejonowy w Kędzierzynie-Koźlu wezwał wierzyciela do usunięcia braków formalnych, tj. do podania imion rodziców dłużnika, jego daty urodzenia lub numeru PESEL; 3/ wniosek o udostępnienie danych dłużnika sporządzono dopiero 6 listopada 2020 r. i przekazano Prezydentowi Miasta Opola, tj. organowi właściwemu zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>56</sup> – z uwagi na złożenie wniosku w formie niezgodnej z wymogiem wynikającym z art. 48 ust. 1 ww. ustawy,

<sup>55</sup> Nakaz zapłaty stał się prawomocny 30 kwietnia 2019 r.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 510.

postanowieniem z 24 listopada 2020 r. odmówiono wszczęcia postępowania o udostępnienie danych dłużnika.

Dyrektor Generalna Urzędu wyjaśniła: Sprawa dotycząca dłużnika (...) przekazana została do Wydziału Prawnego i Nadzoru tut. Urzędu w celu skierowania do Sądu pozwu i otrzymania tytułu wykonawczego, uprawniającego wierzyciela do egzekwowania należności w postępowaniu egzekucyjnym (...).

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru wyjaśniła: (...) W związku z doręczeniem 29 lipca 2019 r. Opolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu zobowiązania zawartego w piśmie Sądu Rejonowego z dnia 24 lipca 2019 r. przeprowadzono konsultacje z kierownictwem Oddziału Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych WSO, celem ustalenia zakresu dostępu wojewody jako organu administracji rządowej do bazy PESEL. Z ustaleń tych wynikało, iż korzystanie z tego systemu uzasadnia przede wszystkim konieczność określenia danych strony w celu prowadzenia postępowania administracyjnego, ponadto wymagana jest większa liczba danych umożliwiających identyfikację. Z uwagi na powyższe wątpliwości należało podjąć dalsze czynności w celu ustalenia wymaganych danych. Okres ten zbiegł się ze szczególnymi wymogami realizacji w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim obowiązków związanych z walką z pandemią (...). Ponadto przez początkowe miesiące 2020 r. miały miejsce istotne zmiany funkcjonowania innych organów, w tym tych, z właściwością których wiąże się pozyskanie przedmiotowych danych (...). Obecnie rozważane jest skierowanie wniosku o udostępnienie danych innych niż PESEL do Urzędu Miasta Kędzierzyna-Koźła lub do właściwego Urzędu Skarbowego celem ustalenia danych przy wykorzystaniu NIP, a złożenie informacji w sprawie do Sądu nastąpić może (...) dopiero po uzyskaniu jednoznacznego potwierdzenia danych (...). Składająca wyjaśnienia wskazała również, że termin przedawnienia należności głównej przypada na 29 kwietnia 2025 r., a termin przedawnienia odsetek – na 29 kwietnia 2022 r. (zdaniem składającej wyjaśnienia są to jednocześnie terminy na uzyskanie klauzuli wykonalności orzeczenia).

(akta kontroli str. 3440-3452)

5. Poprzedni Wojewoda, umarzając 4 grudnia 2020 r. należności z tytułu opłat legalizacyjnych<sup>57</sup> w łącznej kwocie 1 mln zł, nałożonych przez Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu<sup>58</sup> na PKP PLK, nie wykazał wystąpienia przesłanki interesu publicznego, o której mowa w art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>59</sup>. W wydanych decyzjach nie wykazał bowiem, że egzekwowanie należności doprowadzi do skutków niepożądanych z punktu widzenia interesu publicznego lub, że zaniechanie ich dochodzenia wyczerpuje przesłankę interesu publicznego. Powyższe może świadczyć o tym, że w toku prowadzonych postępowań nie ustalono wszystkich istotnych okoliczności prowadzonych spraw, co mogło mieć wpływ na ich rozstrzygnięcie. W wydanych decyzjach poprzedni Wojewoda odniósł się jedynie do kwestii interesu publicznego wynikającego z realizowanej inwestycji, a nie związanego z umorzeniem należności stwierdzając, że:

1/ w przypadku zaprzestania dotychczasowej eksploatacji linii kolejowej ziszczały się ryzyka braku zapewnienia zbiorowego transportu kolejowego oraz braku możliwości wykonania linii kolejowej, nawet z pominięciem przystanków osobowych, ze względów technicznych, gdyż wymiana torów bez jednoczesnej wymiany peronowych krawędzi dostępu groziła zawaleniem elementów peronu na tory, co uniemożliwiłoby eksploatację całej linii lub mogło stanowić ryzyko spowodowania katastrofy w ruchu lądowym;

<sup>57</sup> Za przystąpienie do budowy peronów kolejowych w ramach projektu pn. *Rewitalizacja linii kolejowej nr 287 Nysa – Opole* bez wymaganych pozwoleń na budowę.

<sup>58</sup> Dalej: OWINB.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

2/ projekt, polegający na rewitalizacji linii kolejowej nr 287 Nysa – Opole miał przyczynić się do zapewnienia dostępności i wzmocnienia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej regionu, a jego realizacja – zapewnić: poprawę parametrów technicznych linii kolejowej i zwiększenie bezpieczeństwa ruchu, likwidację ograniczenia prędkości, zwiększenie przepustowości linii, podwyższenie komfortu podróżowania oraz dostosowanie infrastruktury przystankowej do potrzeb osób z ograniczoną sprawnością ruchową i obsługi podróżnych;

3/ PKP PLK, przystępując do realizacji przedmiotowej inwestycji, kierowała się przesłankami wynikającymi z interesu publicznego;

4/ interes publiczny to dyrektywa postępowania nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, a jedną z takich wartości jest zapewnienie zbiorowego transportu kolejowego;

5/ istotnym elementem w działalności PKP PLK jest realizacja zadań inwestycyjnych, w dużej mierze współfinansowanych ze środków publicznych (w tym unijnych), mających na celu zwiększenie dostępności i znaczenia transportu kolejowego w sieci komunikacyjnych powiązań oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom przewozów kolejowych; działalność PKP PLK jako zarządcy narodowej infrastruktury kolejowej ma na celu poprawę sprawności i wydajności systemu transportowego kraju, poprzez realizację szerokiego programu inwestycyjnego, obejmującego modernizację wielu linii kolejowych.

Jednocześnie w wydanych decyzjach Wojewoda wskazał, że analiza sprawozdań PKP PLK i innych informacji uzyskanych w toku postępowania administracyjnego wykazała, że sytuacja finansowa Spółki jest stabilna.

Według ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, wskazane opłaty legalizacyjne zostały nałożone przez OWINB w wyniku kontroli robót budowlanych, realizowanych przez PKP PLK na peronach zlokalizowanych na stacjach kolejowych i przystankach osobowych przy linii kolejowej nr 287 Opole Zachodnie – Nysa. W wyniku przeprowadzonych kontroli pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu stwierdzili, że rozbiórka starych i budowa nowych peronów stanowiła samowolę budowlaną, gdyż w odniesieniu do ww. zakresu robót inwestor nie uzyskał wymaganych pozwoleń na budowę. W rezultacie OWINB wstrzymał wykonanie ww. robót budowlanych oraz nałożył na inwestora obowiązek wykonania niezbędnych zabezpieczeń budowy, jednak w wyniku złożenia przez PKP PLK zażaleń na postanowienia wstrzymujące prowadzenie ww. robót, zezwolił na ich kontynuowanie, uzasadniając, że wykonanie tych prac leży w interesie publicznym. W celu legalizacji prowadzonych robót OWINB zażądał przedłożenia niezbędnej dokumentacji oraz ustalił dla PKP PLK opłaty legalizacyjne z tytułu wybudowania peronów kolejowych bez wymaganych pozwoleń na budowę, w miejscowościach: Chmielowice (w wysokości 125 tys. zł), Tułowice (250 tys. zł), Łambinowice (125 tys. zł), Goszczowice (125 tys. zł), Sowin (125 tys. zł), Szydłów (125 tys. zł) oraz Komprachcice (125 tys. zł). Spółka przedłożyła wymaganą dokumentację i zawnioskowała do Wojewody Opolskiego o umorzenie w całości nałożonych opłat. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli poprzedni Wojewoda nie wykazał, że umorzenie należności leżało w interesie publicznym, gdyż przedmiotem analizy w kontekście spełnienia przesłanki interesu publicznego stała się głównie dokumentacja dotycząca zrealizowanej już inwestycji, a wnioski wskazane w wydanych decyzjach sprowadzały się do stwierdzenia, że realizacja inwestycji leżała w interesie publicznym, co nota bene nie ulegało wątpliwości.

(akta kontroli str. 2707-2922)

Zastępca Dyrektora WFIB wyjaśnił: *Mając na uwadze, iż interes publiczny to dyrektywa postępowania nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, tut. Organ, biorąc pod uwagę m.in. argumenty strony, wskazane we wniosku, uznał, iż umorzenie należności z tytułu opłaty*

*legalizacyjnej, nałożonej w związku z realizacją przez spółkę inwestycji publicznej o szczególnym charakterze, której celem było zapewnienie bezpiecznego transportu zbiorowego, jest zasadne, gdyż służy interesom ogółu społeczeństwa, wyklucza ryzyko znacznych strat ekonomicznych spółki Skarbu Państwa, a tym samym wyczerpuje przesłankę interesu publicznego.*

Poprzedni Wojewoda, który wydał decyzje o umorzeniu, nie wyjaśnił, dlaczego w uzasadnieniach decyzji nie wskazał, w jaki sposób umorzenie należności wyczerpywało przesłankę realizacji interesu publicznego.

(akta kontroli str. 3147-3150, 4503)

6. Podejmując decyzje w sprawach o umorzenie opłat legalizacyjnych, nałożonych przez organy nadzoru budowlanego na dwie gminy, poprzedni Wojewoda Opolski przekroczył granice uznania administracyjnego, gdyż treści uzasadnień tych decyzji zawierały całkowicie swobodne i rozbieżne oceny podobnych stanów faktycznych.

Jak ustalono, we wniosku z 15 listopada 2019 r. Gmina Olesno zwróciła się do poprzedniego Wojewody o umorzenie opłat legalizacyjnych w łącznej wysokości 325 tys. zł, nałożonych przez OWINB z tytułu samowolnego wybudowania muru oporowego i parkingu o wielkości przekraczającej 10 miejsc postojowych w ramach budowy centrum przesiadkowego w Oleśnie. W uzasadnieniu wniosku oraz w korespondencji z pracownikami OUW przedstawiciel ww. Gminy podał, że:

1/ w przypadku uregulowania opłaty legalizacyjnej Gmina Olesno będzie zmuszona do ograniczenia wydatków na: remonty dróg, wykonanie odwodnień przydrożnych, regenerację przepustów drogowych oraz pokrycie potrzeb oświatowych;

2/ inwestycja była realizowana w interesie publicznym, gdyż:

– miejsce, w którym została zlokalizowana od wielu lat *wyglądało fatalnie* i wymagało niezbędnej renowacji i rewitalizacji; Gmina wykonywała całą infrastrukturę w okolicach dworca PKP, aby nadać obszarowi centrum przesiadkowego i otoczeniu historycznego dworca kolejowego estetyczny wygląd, pomimo braku takiego obowiązku;

– na terenie Olesna nie działało lokalne przedsiębiorstwo PKS; realizacja centrum przesiadkowego miała zapewnić mieszkańcom oraz osobom przejeżdżającym odpowiedni węzeł komunikacyjny wraz z całym niezbędnym zapleczem;

– brak centrum przesiadkowego bądź dworca autobusowego powodował ograniczoną możliwość zatrzymywania się autobusów komunikacji publicznej,

– budowa centrum przesiadkowego miała stworzyć 44 bezpieczne miejsca postojowe, głównie dla podróżnych korzystających z przejazdów PKP, którzy będą mieli możliwość pozostawienia pojazdów w sposób niezagrażający ruchowi drogowemu i zapewniający bezpieczeństwo mienia;

– całość inwestycji miała zapewnić ład komunikacyjny, w tym poprzez wyznaczenie ciągów komunikacyjnych dla pieszych; w ramach inwestycji planowano również utworzyć stację rowerową oraz specjalne ciągi komunikacyjne dla osób niepełnosprawnych;

– prace w ramach zamierzenia inwestycyjnego zostały wykonane prawidłowo;

– inwestycję realizowano w ramach projektu pn. *Realizacja strategii niskoemisyjnych na obszarze Subregionu Północnego Województwa Opolskiego*, dofinansowanego ze środków UE.

Stwierdzono również, że we wniosku z 27 lipca 2020 r. Gmina Biąła zwróciła się do poprzedniego Wojewody o umorzenie opłaty legalizacyjnej w wysokości 125 tys. zł, nałożonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Prudniku w związku z wybudowaniem obiektu budowlanego – mostu na rzece Biąła bez wymaganego pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu wniosku podano, że:

1/ uiszczenie opłaty legalizacyjnej wiąże się ze znacznym ubytkiem w budżecie Gminy Biąła, co spowoduje zmniejszenie środków wydatkowanych na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, m. in. w zakresie opieki żłobkowej (jedyny żłobek

funkcjonujący dotychczas w Gminie – prywatny – został zamknięty, w związku z czym planowano utworzenie żłobka samorządowego), dostosowania budynku dawnego gimnazjum do prowadzenia środowiskowego domu samopomocy oraz przebudowy dróg;

2/ budowa mostu została zrealizowana w interesie publicznym, gdyż:

– w trakcie realizacji inwestycji polegającej na przebudowie drogi – ul. Szynowice w Białej stwierdzono, że stan mostu nie pozwala na ukończenie jej realizacji oraz, że konieczna jest pilna naprawa mostu; nie było możliwości pozostawienia mostu w dotychczasowym stanie technicznym;

– podczas prac remontowych stwierdzono silne skorodowanie legarów nośnych mostu oraz bardzo zły stan techniczny istniejących przyczółków; po przeprowadzeniu oględzin przez uprawnionego projektanta podjęto decyzję o rozbiórce płyty mostu i przyczółków oraz o wylaniu nowych przyczółków żelbetonowych na bazie istniejących; wszystkie prace odbywały się pod nadzorem uprawnionego projektanta;

– przebudowa mostu była konieczna z uwagi na bezpieczeństwo jego użytkowników; taka decyzja była korzystniejsza niż pozostawienie mostu w złym stanie technicznym;

– na realizację inwestycji Gmina Biała uzyskała dofinansowanie z Rządowego Programu Budowy i Przebudowy Dróg Samorządowych; dynamika zaistniałych okoliczności, terminy realizacji zadania oraz zagrożenie utratą dofinansowania spowodowały, że Gmina nie uzyskała stosownych pozwoleń;

– ul. Szynowice wraz z inną drogą przebudowywaną w ramach przedmiotowej inwestycji, jest kluczowa dla miasta i jej dłuższa blokada spowodowałaby paraliż ruchu w całym mieście;

– decyzja o remoncie/przebudowie mostu zapadła w okolicznościach wyższej konieczności, dla dobra publicznego i z dbałością o finanse gminy, a priorytetem było bezpieczeństwo użytkowników mostu;

– inwestycja została wykonana zgodnie ze sztuką budowlaną, a na Gminę Biała nie nałożono jakichkolwiek obowiązków w celu jej doprowadzenia do zgodności z ustawą Prawo budowlane.

W odniesieniu do powyższych argumentów, w uzasadnieniach decyzji poprzedni Wojewoda stwierdził, że:

1/ istnieją wystarczające przesłanki do uznania interesu publicznego, uzasadniającego przyznanie ulgi Gminie Olesno, gdyż w przypadku konieczności uregulowania opłaty Gmina ta będzie zmuszona do ograniczenia wydatków na zadania wskazane we wniosku o umorzenie; konsekwencje odmowy umorzenia opłaty legalizacyjnej w największym stopniu poniesie społeczność gminna oraz sama Gmina Olesno; natomiast konsekwencje uiszczenia opłaty legalizacyjnej przez Gminę Białą, w postaci zmniejszenia środków na realizację zadań wskazanych we wniosku o umorzenie, nie stanowiły w ocenie poprzedniego Wojewody przesłanki umorzenia, gdyż podobne problemy dotyczą wiele jednostek samorządu terytorialnego, które to jednostki również przy ograniczonych możliwościach finansowych ponoszą swoje wydatki i regulują zobowiązania; w uzasadnieniu decyzji o odmowie umorzenia opłaty legalizacyjnej, nałożonej na Gminę Białą, poprzedni Wojewoda wskazał również, że stosowanie umorzenia całej należności do każdego takiego przypadku doprowadziłoby do przyjęcia za powszechną zasadę korzystania z tego rodzaju ulgi, co byłoby sprzeczne z jej wyjątkowym i nadzwyczajnym charakterem; opłata legalizacyjna została nałożona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa za określone uchybienie, zatem Gmina Biała powinna w równym stopniu uwzględniać i realizować zarówno zadania związane z funkcjonowaniem jednostki i jej mieszkańców, jak i obowiązki będące

konsekwencją podejmowania działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa;

2/ Gmina Olesno, przystępując do realizacji przedmiotowej inwestycji, kierowała się przesłankami wynikającymi z interesu publicznego; inwestycja była realizowana w znaczącej części na zdegradowanych terenach wokół wymagającego remontu dworca, będących własnością Skarbu Państwa; z kolei w uzasadnieniu decyzji w sprawie odmowy umorzenia opłaty nałożonej na Gminę Biała poprzedni Wojewoda uznał, że prowadzone przez tę Gminę prace inwestycyjne stanowiły jej zadania własne i *nie miały charakteru nadzwyczajnego lub wyjątkowości*; wskazał również, że *w interesie Skarbu Państwa jest aby zobowiązania były egzekwowane*. Decyzja w sprawie odmowy przyznania ulgi Gminie Biała została podtrzymana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

(akta kontroli str. 3032-3146)

Zastępca Dyrektora WFIB wyjaśnił: *Decyzja w przedmiocie umorzenia należności budżetu państwa, w tym z tytułu opłaty legalizacyjnej ma charakter uznaniowy, co oznacza, że organ może udzielić ulgi, ale nie ma obowiązku jej udzielenia. Ponadto: „Organ podatkowy obowiązany jest nie tylko do ustalania, czy zachodzą przesłanki wymienione w art. 67a § 1 (ważny interes podatnika lub interes publiczny), lecz także obowiązany jest do wyważenia interesu społecznego z indywidualnym interesem strony, gdyż zobowiązuje go do tego art. 2 Konstytucji RP w każdym przypadku, w którym w sprawie ma zastosowanie norma prawna uzależniająca załatwienie sprawy od tzw. uznania administracyjnego (wyrok NSA z dnia 8 października 2002 r., I SA/Wr 1458/01). Każdy wniosek o udzielenie ulgi w spłacie należności rozpatrywany i analizowany jest indywidualnie. Podjęcie decyzji również ma charakter indywidualny, niezależny od innych rozstrzygnięć. Decyzje dot. Gminy Olesno oraz Gminy Biała wydane zostały na podstawie szczegółowej analizy zebranego materiału dowodowego i prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów prawa. W obu decyzjach wyjaśnione zostały motywy przyjętego rozstrzygnięcia. Dodatkowo organ wziął pod uwagę, iż jednostki administracji publicznej, ze względu na charakter pełnionych funkcji, winny stanowić przykład dla społeczeństwa i stać na straży przestrzegania prawa – w przypadku Gminy Biała – naruszenie przepisów prawa, skutkujące nałożeniem opłaty legalizacyjnej, nie miało charakteru incydentalnego – w Gminie wielokrotnie i systematycznie dochodziło do naruszania przepisów Prawa budowlanego.*

W odpowiedzi na pytanie, które z danych przedstawionych przez Gminę Olesno w toku postępowania administracyjnego uznano za wystarczające dla potwierdzenia przytoczonych argumentów wnioskodawcy i dlaczego, stwierdził: *Tuż. organ, podejmując decyzję o umorzeniu nałożonej na Gminę Olesno opłaty legalizacyjnej, wziął pod uwagę, iż Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego realizująca określone ustawowo zadania publiczne, finansowane przede wszystkim z budżetu państwa, posiada ograniczoną swobodę w dysponowaniu środkami pieniężnymi i pomimo – jak określono w decyzji – stabilnej sytuacji finansowej Gminy, niewątpliwie, obowiązek zapłaty opłaty legalizacyjnej w wysokości 325.000 zł, spowodowałby konieczność ograniczenia innych wydatków samorządu, np. jak wskazała Gmina, wydatków na remonty dróg, oświatę. W interesie publicznym jest zabezpieczenie realizacji wszystkich zadań jednostki samorządu terytorialnego, służących interesom ogółu społeczeństwa, w tym zwłaszcza społeczności lokalnej. Poprzedni Wojewoda nie wyjaśnił natomiast, dlaczego takie same argumenty przedstawione przez dwie jednostki, zostały ocenione w różny sposób.*

(akta kontroli str. 3147-3150, 3161-3166)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu, że decyzja o umorzeniu należności bądź o odmowie umorzenia ma charakter uznaniowy, wskazuje natomiast, że

uznanie administracyjne nie oznacza całkowitej swobody organu. Wskazane ograniczenia stanowią gwarancję bezstronności i nienadużywania uprawnień przez organy władzy publicznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r. sygn. I OSK 2006/10, z uzasadnienia decyzji uznaniowej powinno wynikać, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. (...) organ w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego dla strony powinien wykazać, że nie mógł inaczej orzec z uwagi na konkretne okoliczności prawne lub faktyczne. W przeciwnym wypadku organ naraża się na skuteczny zarzut naruszenia zasady prawdy obiektywnej i obowiązku wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego (art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a.) oraz wadliwie sporządzonego uzasadnienia (art. 107 § 3 k.p.a.), a więc dowolności (arbitralności) rozstrzygnięcia.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności.

Badanie postępowań, w wyniku których umorzono kwoty należne od sześciu dłużników, w łącznej wysokości 1 333,2 tys. zł, wykazało, że w decyzjach dotyczących jednego dłużnika, na łączną kwotę 1 mln zł, nie wykazano zaistnienia przesłanki interesu publicznego, będącej podstawą umorzenia, a przy wydawaniu decyzji w sprawie umorzenia należności dwóch gmin (w tym decyzji na kwotę 325 tys. zł) doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego.

Działania windykacyjne, które Wojewoda Opolski obowiązany był podejmować wobec dłużników zlikwidowanego Funduszu Skarbu Państwa na podstawie art. 7b ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, w związku z art. 3 ustawy o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, były podejmowane ze zwłoką, skutkującą przedawnieniem części odsetek w łącznej kwocie 28,3 tys. zł. Ponadto dysponent części 85/16 nie wystąpił z pozwem o zasądzenie odsetek należności głównej, co umożliwiły obowiązujące przepisy prawa. Dysponent III stopnia opieszale podejmował czynności, mające na celu dochodzenie jednej z badanych należności. Ponadto przedawnione należności w kwocie 14,2 tys. zł spisano z ewidencji księgowej dopiero w trakcie kontroli NIK.

#### OBSZAR

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 85/16 – województwo opolskie w 2020 r. zostały zrealizowane w kwocie 1 852 856,1 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach. W ww. kwocie 4 302,5 tys. zł stanowiły wydatki, które stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego nie wygasły z upływem roku budżetowego – zostały przeniesione do realizacji na 2021 r.<sup>60</sup>.

(akta kontroli str. 2098-2128, 4178-4192, 4960-4962)

<sup>60</sup> Wydatki na zadania w zakresie: 1) rozbiórki wiaduktu nad linią kolejową nr 143 relacji Kalety-Wrocław Mikołajów w miejscowości Strzelce 525,3 tys. zł (rozdział 60017 *Drogi wewnętrzne*); 2) montażu instalacji fotowoltaicznej i zakup kontenerów socjalnych na potrzeby realizacji szkoleń w Ośrodku Szkolenia Komendy Wojewódzkiej PSP w Opolu 625,0 tys. zł (rozdział 75410 *Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej*); 3) remontów i zakupów w trzech komendach powiatowych PSP 395,0 tys. zł (rozdział 75411 *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*); 4) instalacji tlenu w szpitalach 2 652,3 tys. zł (rozdział 85111 *Szpitala ogólne*) i 5) utworzenia 50 miejsc opieki w żłobku 500,0 tys. zł (rozdział 85505 *Tworzenie i funkcjonowanie żłobków*).

W ustawie budżetowej na rok 2020 r. wydatki budżetu państwa w części 85/16 zostały zaplanowane w wysokości 1 801 234 tys. zł. W związku ze zmianą ustawy budżetowej na 2020 r., wprowadzoną ustawą o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, wydatki zostały ustalone w kwocie 1 706 076 tys. zł, tj. niższej o 95 158 tys. zł (5,3%).

W trakcie roku budżetowego plan wydatków Wojewody Opolskiego został zwiększony łącznie o 160 tys. zł, na skutek: a/ zwiększenia planu o 206 487,7 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu państwa<sup>61</sup>, b/ zwiększenia planu o 525,3 tys. zł środkami z rezerwy ogólnej, c/ zwiększenie planu o 5 700,0 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie podwyższenia uposażeń oraz przedłużony czas służby strażakom PSP<sup>62</sup> oraz d/ zmniejszenia planu o 52 703,2 tys. zł w związku z zablokowaniem środków przez Prezesa Rady Ministrów lub Wojewodę<sup>63</sup>.

(akta kontroli str. 35-40, 3930-3935, 4763-4767, 4959-4962)

Badanie zwiększenia budżetu Wojewody Opolskiego środkami finansowymi pochodzącymi z rezerwy ogólnej w kwocie 525,3 tys. zł<sup>64</sup> (100%) oraz z pięciu tytułów rezerw celowych<sup>65</sup>, w łącznej kwocie 70 595,8 tys. zł (34,2% łącznej kwoty środków przekazanych z rezerw celowych), wykazało, że po otrzymaniu decyzji ministra właściwego ds. finansów publicznych o przeniesieniu kwot z tych rezerw do części 85/16 budżetu państwa, dysponent części prawidłowo wprowadził odpowiednie zmiany w planie wydatków. Otrzymane środki wykorzystano<sup>66</sup> zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych decyzjach, a środki otrzymane na przeciwdziałanie COVID-19 zostały faktycznie przeznaczone na cele związane z profilaktyką lub zwalczaniem wirusa SARS-Cov-2.

<sup>61</sup> Wykorzystano środki w wysokości 192 191,5 tys. zł, z tego: a/ 148 427,4 tys. zł na dotacje; b/ 22 979,4 tys. zł na wydatki bieżące, c/ 17 988,0 tys. zł na wydatki majątkowe, d/ 2 261,9 tys. zł na współfinansowanie; e/ 534,9 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Główne przyczyny niewykorzystania środków z rezerw obejmowały: mniejszą niż szacowano liczbą osób uprawnionych do pobierania świadczeń rodzinnych i dużą liczbą decyzji odmownych, mniejszą liczbę seniorów kwalifikujących się do objęcia programem *Wspieraj seniora*, mniejszą niż szacowano liczbą dzieci uprawnionych do otrzymania świadczenia w ramach programu *Dobry start* oraz niższej realizacji planowanego odstrzału sanitarnego.

<sup>62</sup> Zwiększenie środkami przeniesionymi z części 42 *Sprawy wewnętrzne* do części 85/16 decyzjami z 31 maja 2020 r. nr MF/FS7.4143.3.132.2020.MF.1729 na kwotę 1 895 tys. zł i nr MF/FS7.4143.3.153.2020.MF.1935 na kwotę 3 805 tys. zł.

<sup>63</sup> Łącznie zablokowano 56 436,1 tys. zł, z tego Prezes Rady Ministrów zablokował 1 566 tys. zł (o tę kwotę pomniejszono plan wydatków dysponenta części 85/16), a Wojewoda Opolski zablokował 54 870,1 tys. zł (w związku z blokadą plan wydatków pomniejszono o 51 137,2 tys. zł).

<sup>64</sup> Z przeznaczeniem dla Gminy Domaszowice na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. "Rozbiórka wiaduktu nad linią kolejową nr 143 relacji Kalety-Wrocław Mikołajów w m. Strzelce".

<sup>65</sup> Badaniem objęto następujące tytuły rezerw: a/ poz. 7 Dopłaty do paliwa rolniczego (środki w kwocie 44 394,4 tys. zł), b/ poz. 34 Środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego, a także na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne i zasiłki dla opiekunów i na realizację art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem" (w kwocie 14 969,7 tys. zł), c/ poz. 68 Środki na zadania w obszarze zdrowia (w kwocie 5 416,7 tys. zł). Ponadto badaniem objęto pięć decyzji, przyznających środki na przeciwdziałanie epidemii COVID-19, pochodzące z dwóch tytułów rezerw: a/ poz. 4 Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (cztery decyzje na łączną kwotę 5 750 tys. zł) i b/ poz. 49 Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych (jedna decyzja w kwocie 65 tys. zł).

<sup>66</sup> Z wyjątkiem zadania inwestycyjnego pn. "Rozbiórka wiaduktu nad linią kolejową nr 143 relacji Kalety-Wrocław Mikołajów w m. Strzelce Opolskie"; realizacja poszczególnych etapów zadania, ze względu na sytuację epidemiczną, uległa wydłużeniu i niemożliwym stało się zakończenie zadania w 2020 r.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku (Dz. U. poz. 2422) została ujęta dotacja celowa, zaplanowana dla Gminy Domaszowice na realizację zadania pn. Rozbiórka wiaduktu nad linią kolejową nr 143 relacji Kalety-Wrocław Mikołajów w m. Strzelce (dział 600, rozdział 60013, paragraf 2030, kwota 525,3 tys. zł, termin realizacji 30 listopada 2021 r.).

Badaniem objęto również zwiększenie planu wydatków z budżetu środków europejskich o 3 836,5 tys. zł<sup>67</sup>, z przeznaczeniem na realizację przez: 1/ jednostki samorządu powiatowego województwa opolskiego projektu pt. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczach zastępczej w okresie epidemii COVID-19*, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, 2/ Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Opolu projektu pn. *Zachowanie dziedzictwa kulturowego i historycznego poprzez rewaloryzację obiektów zabytkowych w Pokoju i działania edukacyjno-informacyjne w województwie opolskim* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 oraz 3/ Komendę Wojewódzką PSP w Opolu projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 pn. *Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV*.

Wnioski o przyznanie środków wynikały z rozpoznanych przez wnioskodawców potrzeb. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono stosowne zmiany w planie finansowym części 85/16. Poziom wykorzystania środków pochodzących z poszczególnych rezerw celowych objętych badaniem wyniósł: 99,99%<sup>68</sup>, 78,4%<sup>69</sup>, 93,5%<sup>70</sup>, 61,5%<sup>71</sup> i 92%<sup>72</sup>.

Na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 dysponent części otrzymał z rezerw celowych budżetu państwa środki w wysokości 20 107,4 tys. zł, z których wykorzystano 19 537,2 tys. zł (97,2%)<sup>73</sup>. Ponadto z Rezerwy Wojewody Opolskiego na ww. cel przeznaczono i wykorzystano 129 tys. zł

(akta kontroli str. 41-56, 919-998, 1164-1233, 1413-1460, 1375-1385, 1485-1552, 1597-1606, 2018-2031, 5002-5010)

Do 18 kwietnia 2020 r. dysponent części 85/16 wydał, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o COVID-19, 40 poleceń skierowanych do: jednostek samorządu terytorialnego, komendantów wojewódzkich Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Dyrektora Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Opolu, kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i ośrodków wsparcia, dyrektorów podmiotów leczniczych oraz właścicieli hoteli i domów pomocy społecznej Diecezji Opolskiej. Jedno z ww. poleceń, wydane 31 marca 2020 r. i skierowane do Starosty Kędzierzysko-Kozielskiego, związane było z zapewnieniem wyżywienia mieszkańcom i pracownikom DPS w związku z objęciem tych osób kwarantanną. W ramach porozumienia zawartego 6 kwietnia 2020 r. przez Wojewodę z Powiatem

<sup>67</sup> Zwiększeń dokonano na podstawie trzech decyzji ministra właściwego ds. finansów publicznych – rezerwa celowa poz. 98.

<sup>68</sup> Rezerwa poz. 7.

<sup>69</sup> Rezerwa poz. 34 – powodem niewykorzystania 21,6% środków były: a/ mniejsza niż szacowały jednostki samorządu terytorialnego liczba osób uprawnionych do pobierania świadczeń rodzinnych w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. a także duża ilość decyzji odmawiających przyznania prawa do świadczeń rodzinnych, oraz ograniczenia kadrowe i organizacyjne, które spowodowały, że wnioski z listopada i grudnia zostaną rozpatrzone w ustawowym terminie do końca lutego 2021 r. oraz b/ mniejsza liczba osób uprawnionych niż szacowana przez jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na nabycie uprawnień do świadczeń z ZUS, zgony osób uprawnionych do świadczenia, mniejszą liczbę osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy, od których jest obowiązek opłacania składki zdrowotnej.

<sup>70</sup> Rezerwa poz. 68 – powodem niewykorzystania 6,5% środków były: zmniejszona liczba osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku lub stypendium stażowego, za które należy opłacić składki zdrowotne do końca grudnia 2020 r., zgodnie z art. 86 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.), a także fakt przebywania pracowników na zwolnieniach lekarskich i izolacjach (WSSE w Opolu).

<sup>71</sup> Rezerwa poz. 49 – powodem niewykorzystania 38,5% środków były oszczędności powstałe na skutek przeprowadzonego rozeznania rynku i zakupu najkorzystniejszej cenowo oferty.

<sup>72</sup> Rezerwa poz. 4 – powodem niewykorzystania 8% środków były niższe niż szacowano koszty kwarantanny i wynagrodzeń personelu medycznego oddelegowanego decyzjami Wojewody do pracy w szpitalach oraz niższe koszty (na wynagrodzenia, delegacje, wyżywienie kadry medycznej) podmiotów leczniczych z którymi zawarto umowy w sprawie finansowania kosztów świadczenia usług związanych z COVID-19.

<sup>73</sup> Powyższe dane zostały przekazane przez pracowników OUW 14 kwietnia 2021 r. Według wcześniejszej wersji zestawienia decyzji zwiększających i zmniejszających plan wydatków dysponenta części 85/16, przekazanej 5 lutego 2021 r., ww. dysponent otrzymał łącznie 23 081,8 tys. zł, a wykorzystał 22 828,6 tys. zł.

Kędzierzyńsko-Kozielskim przyznana została dotacja celowa w kwocie 20 tys. zł (rozdział 85195 § 2120), z której to kwoty wykorzystano 11,8 tys. zł. Powyższe polecenie dotyczące zapewnienia przez Starostę wyżywienia osobom objętym kwarantanną, w tym pracownikom, wykraczało poza zakres działań związanych z utrzymaniem domów pomocy społecznej w ramach zadań własnych, na które otrzymywało z budżetu dotację celową (rozdział 85202 §2130). Po 18 kwietnia 2020 r. Wojewoda wydał 30 poleceń osobom sprawującym funkcje organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i dyrektorom podmiotów leczniczych.

Wojewoda nie zawierał z przedsiębiorcami umów w trybie art. 11 ust. 3 (do 18 kwietnia 2020 r.) lub art. 11 ust. 6 (od 18 kwietnia 2020 r.) ustawy o COVID-19, finansowanych ze środków budżetu państwa. Nie stwierdzono, aby powodem niezawierania takich umów były odmowy przedsiębiorców.

Dysponent części 85/16 – województwo opolskie nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów dyspozycji wpłat środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 40a-40b, 3958-3988, 4251-4291)

W 2020 r. Wojewoda Opolski zablokował na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych 54 870,1 tys. zł<sup>74</sup>, a Prezes Rady Ministrów – na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-109 – 1 566 tys. zł<sup>75</sup>. W kwocie zablokowanych wydatków 53 773,4 tys. zł przeznaczonych było na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku dokonanych blokad plan finansowy w części 85/16 został zmniejszony o 52 703,2 tys. zł. Szczegółowym badaniem Najwyższej Izby Kontroli objęto trzy decyzje o blokowaniu wydatków<sup>76</sup>, o wartości ogółem 30 939,5 tys. zł (stanowiącej 56,4% środków zablokowanych przez Wojewodę). Powodem ww. blokad były w szczególności:

- nadmiar środków zaplanowanych na wypłatę świadczeń wychowawczych, wynikający z: mniejszej niż szacowano liczby osób uprawnionych do pobierania świadczeń wychowawczych w 2020 r., dużej liczby decyzji odmawiających przyznania prawa do świadczenia, mniejszej niż szacowano liczby decyzji przyznających świadczenia wychowawcze w związku z koordynacją systemów zabezpieczeń społecznych oraz zmian miejsca zamieszkania świadczeniobiorców;
- nadwyżka środków zaplanowanych na realizację zadań w ramach Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Województwa Opolskiego, spowodowana zaistniałą sytuacją epidemiologiczną w 2020 r. oraz uzyskaniem oszczędności po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- nadwyżka środków zaplanowanych na przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w 2020 r., wynikająca z weryfikacji potrzeb Powiatu Prudnickiego.

W 2020 r. nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków ze względu na stwierdzoną niegospodarność (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Blokad dokonano na podstawie umotywowanych wniosków właściwych wydziałów OUW. Decyzje w sprawie blokad wydawane były bezzwłocznie po otrzymaniu przez WFiB informacji o niezrealizowaniu zakładanych wydatków. Wszystkie wnioski o blokadę oraz decyzje dysponenta o blokadzie

<sup>74</sup> Wojewoda wydał 107 decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków; w tym 57 decyzji na łączną kwotę 10 925,2 tys. zł dotyczyło rezerw celowych. Środki z rezerw celowych w wysokości 2 773,3 tys. zł wykorzystano na przeciwdziałanie i walkę z pandemią COVID-19.

<sup>75</sup> Utworzono nową rezerwę celową poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”.

<sup>76</sup> Decyzje: nr 85/16.4143.12.65.2020.BD z 18 grudnia 2020 r. na kwotę 30 821,2 tys. zł środków zapisanych w ustawie budżetowej na 2020 r. na wypłatę świadczenia wychowawczego; nr 85/16.4143.12.69.2020.BD z 18 grudnia na kwotę 107,3 tys. zł środków zaplanowanych na realizację zadań w ramach Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Województwa Opolskiego oraz nr 85/16/4143/12/14/2020.BD z 20 listopada 2020 r. na kwotę 11 tys. zł środków zaplanowanych na przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej.

zaplanowanych wydatków zostały wprowadzone do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

(akta kontroli str. 20-40, 73, 849-918, 1333-1374, 1612-1614)

Plan finansowy wydatków Urzędu jako dysponenta III stopnia według ustawy budżetowej wynosił 44 870 tys. zł. Na podstawie decyzji ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz decyzji Wojewody Opolskiego, wydatki Urzędu zwiększono o dodatkowe środki w kwocie 6 633,3 tys. zł<sup>77</sup>, w wyniku czego plan po zmianach wyniósł 51 503,3 tys. zł. Wydatki zrealizowane przez Urząd wyniosły 50 249 tys. zł (97,6% planu po zmianach)<sup>78</sup>. W porównaniu do 2019 r. (42 208,6 tys. zł) wydatki były wyższe o 8 042,2 tys. zł (tj. o 19,1%).

(akta kontroli str. 74-90, 1377-1385, 1753-1762)

Wydatki poniesione w części 85/16 – województwo opolskie w 2020 r. były wyższe w stosunku do 2019 r. o 261 844,3 tys. zł, tj. o 16,5%. Najwyższe wydatki w kwocie 1 187 080,8 tys. zł, tj. 64,1% ogółu wydatków, poniesiono w dziale 855 *Rodzina*. Zostały one przeznaczone głównie na realizację świadczeń wychowawczych, świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W dalszej kolejności najwyższe wydatki poniesiono w działach: 851 *Ochrona zdrowia* – 143 618,2 tys. zł (7,8% ogółu wydatków); 852 *Pomoc społeczna* – 129 096,7 tys. zł (7%); 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 111 989,4 tys. zł (6%); 010 *Rolnictwo i łowiectwo* – 92 420 tys. zł (5%); 750 *Administracja publiczna* – 59 072,9 tys. zł (3,2%); 801 *Oświata i wychowanie* – 53 303,6 tys. zł (2,9%) i 600 *Transport i łączność* – 22 598,6 tys. zł (1,2% ogółu wydatków). Łączne wydatki poniesione w ww. ośmiu działach stanowiły 91,2% wydatków zrealizowanych przez dysponenta części 85/16.

(akta kontroli str. 2098-2128)

W toku realizacji budżetu na 2020 r. nie wykorzystano 13 229,6 tys. zł, co stanowiło 0,7% planu wydatków po zmianach. Różnica pomiędzy planem a jego realizacją dotyczyła przede wszystkim dotacji dla gmin (przeznaczonych na świadczenie wychowawcze, świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego, sprawy obywatelskie, ośrodki wsparcia i realizację programu *Senior+*) oraz dotacji dla Samorządu Województwa Opolskiego na dopłaty do biletów ulgowych, z uwagi na mniejszą liczbę osób korzystających z publicznej komunikacji autobusowej, posiadających uprawnienia do zniżek ustawowych<sup>79</sup>.

Wysoki stopień wykorzystania środków w porównaniu do planu wynikał ze zmniejszenia planu finansowego części 85/16 przez ministra właściwego ds. finansów publicznych, w związku z blokadami środków dokonanymi w trakcie roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1334-1374)

W 2020 r. wydatki zrealizowano w pięciu grupach ekonomicznych, z tego: 88,9% stanowiły dotacje i subwencje, 8,9% – wydatki bieżące jednostek budżetowych, a 1,6% – wydatki majątkowe. Pozostałe 0,6% stanowiły łącznie wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

(akta kontroli str. 2098-2128, 3880)

<sup>77</sup> Z tego 4 589,8 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa, 85 tys. zł z rezerwy Wojewody oraz 1 958,5 tys. zł z przeniesień między podziałkami klasyfikacji budżetowej. Środki z rezerw celowych w wysokości 3 232 tys. zł zaplanowano przeznaczyć na przeciwdziałanie i walkę z pandemią COVID-19.

<sup>78</sup> Na wydatki bieżące przeznaczono 44 831,6 tys. zł (87%), na wydatki majątkowe – 4 543,5 tys. zł (8,8%), na współfinansowanie – 1 536 tys. zł (4%), a na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 592,2 tys. zł (1,1%).

<sup>79</sup> W rozdziale 60003 Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe.

Wydatki na dotacje wyniosły ogółem 1 672 681,3 tys. zł, w tym:

- 1 647 999,5 tys. zł w grupie ekonomicznej „dotacje i subwencje”, z tego na:
  - a/ dotacje celowe – 1 645 846,2 tys. zł, b/ dotacje podmiotowe – 1 841,9 tys. zł<sup>80</sup>,
  - c/ dotacje na realizację zadań bieżących gmin z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej, finansowanych w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych – 228,6 tys. zł<sup>81</sup>, d/ rekompensaty utraconych dochodów – 82,8 tys. zł<sup>82</sup>;
- 18 927,2 tys. zł w grupie ekonomicznej „wydatki majątkowe”;
- 5 754,6 tys. zł w grupie ekonomicznej „współfinansowanie projektów z udziałem środków UE”.

Wydatki na dotacje w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 227 806,8 tys. zł, co wynikało w szczególności ze zmian w programie *Rodzina 500+*, dotyczących wypłaty świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko przez cały 2020 r. (zmiany te obowiązywały od 1 lipca 2019 r.).

(akta kontroli str. 2098-2128)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków na wybrane dotacje w łącznej kwocie 200 489,8 tys. zł (tj. 12% łącznej kwoty wydatków na dotacje), przeznaczonych na:

- dofinansowanie zadań zleconych powiatom w zakresie utrzymania miejskich i powiatowych komend PSP, w kwocie 97 202 tys. zł<sup>83</sup>,
- finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego, w kwocie 68 243,4 tys. zł<sup>84</sup>,
- rekompensowanie przewoźnikom strat z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych ulg przy przewozie osób uprawnionych w publicznym zbiorowym przewozie autobusowym, w kwocie 18 110,9 tys. zł<sup>85</sup>,
- zapewnienie osobom potrzebującym pomocy w formie posiłku w ramach programu *Posiłek w szkole i w domu*, w kwocie 9 274,3 tys. zł<sup>86</sup>,
- dofinansowanie zadań zleconych powiatom i Samorządowi Województwa Opolskiego w zakresie zabezpieczenia w szpitalach bazy medycznej na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, w kwocie 7 659,2 tys. zł<sup>87</sup>.

<sup>80</sup> § 258 *Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych*, przyznana 29 spółkom wodnym, w szczególności na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

<sup>81</sup> § 204 *Dotacje przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących gmin z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowanych w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych*.

<sup>82</sup> § 268 *Rekompensaty utraconych dochodów w podatkach i opłatach lokalnych*.

<sup>83</sup> Rozdział 75411 § 2110 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat* i § 6410 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*.

<sup>84</sup> Rozdział 85141 *Ratownictwo medyczne* § 2840 *Dotacja celowa z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań bieżących realizowanych przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych*.

<sup>85</sup> Rozdział 60003 § 2210 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa*.

<sup>86</sup> Rozdział 85230 *Pomoc w zakresie żywienia* § 2030 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych)*.

<sup>87</sup> Rozdział 85111 § 2110 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, § 2210 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa*, § 6410 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat*, § 6510 *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez samorząd województwa*. Kontrolą objęto wykorzystanie dotacji przyznanych dwiema decyzjami ministra właściwego ds. finansów publicznych z 9 marca i 27 listopada 2022 r. na łączną kwotę 7 850,3 tys. zł na budowę i modernizację instalacji tlenowych w 17 szpitalach na terenie województwa i doposażenie w środki ochrony osobistej i sprzęt medyczny pięciu szpitali.

Wojewoda, przekazując dotacje na dofinansowanie zadań, gromadził dane o zakresie rzeczowym zrealizowanych zadań i uzyskanych efektach. Z dokumentacji gromadzonej przez dysponenta części 85/16 wynikało, że: a/ przekazywane kwoty dotacji wynikały ze sporządzonych kalkulacji potrzeb; b/ terminy ich przekazania umożliwiały realizację zadań; c/ kwoty dotacji przekazywane poszczególnym jednostkom umożliwiały realizację dotowanych zadań; d/ beneficjenci dotacji nie zgłaszali niedoborów; e/ w umowach dotacji zawierano postanowienia o obowiązku jej zwrotu w przypadku wykorzystania dotacji lub jej części niezgodnie z przeznaczeniem, lub w nadmiernej wysokości; f/ prowadzona analiza wniosków o przyznanie dotacji pozwalała zweryfikować zasadność ubiegania się o uruchomienie kolejnych transz dotacji; g/ w odniesieniu do dotacji przeznaczonych na zadania własne bieżące i inwestycyjne zachowana była reguła określona w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą kwota dotacji na dofinansowanie takich zadań nie przekraczała 80% kosztów realizacji zadania.

Na podstawie przekazywanych przez beneficjentów dotacji okresowych i końcowych sprawozdań z realizacji zadań finansowanych środkami dotacji, Wojewoda Opolski sprawował kontrolę wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz dokonywał ocen ich wykorzystania. Stosownie do przepisu art. 152 ust. 2 ww. ustawy, dysponent części 85/16 budżetu państwa zatwierdzał rzeczowe i finansowe rozliczenia dotacji, przedstawiane przez dotowane podmioty.

(akta kontroli str. 3989-4110, 4636-4711)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1 740,7 tys. zł<sup>88</sup>, tj. 100% planu po zmianach i w porównaniu do 2019 r. (1 548,3 tys. zł), były wyższe o 12,4%. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono: a/ na wypłatę zasądzonych rent za popełnione błędy lekarskie – 407,5 tys. zł (w 2019 r. było to 399,6 tys. zł); b/ na pomoc materialną dla uczniów o charakterze motywacyjnym – 363 tys. zł; c/ na wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń, wypłacane funkcjonariuszom PSP – 175,1 tys. zł<sup>89</sup>; d/ na wypłatę przez Opolskiego Kuratora Oświaty nagród dla nauczycieli i pracowników oświaty o charakterze szczególnym (niezaliczanych do wynagrodzeń) – 185 tys. zł, e/ na wynagrodzenia i zwrot kosztów przejazdów członków Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych – 107,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 2098-2128, 3881-3914)

Świadczenia dysponenta III stopnia na rzecz osób fizycznych w 2020 r. wyniosły 588,6 tys. zł. Najwyższe kwotowo wydatki poniesiono na wypłatę zasądzonych rent (407,5 tys. zł) oraz na wynagrodzenia i zwrot kosztów przejazdu członków Wojewódzkiej Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych (107,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 3915-3929)

W 2020 r. poniesiono również wydatki na dofinansowanie kosztów kształcenia pracowników OUW, w tym poprzedniego Wojewody Opolskiego oraz poprzedniej Dyrektora Biura Obsługi Urzędu. Jak ustalono, poprzedni Wojewoda Opolski, p. Adrian Czubak oraz poprzednia Dyrektora Biura Obsługi Urzędu, p. Ewa Zalewska, wystąpili do ówczesnej Dyrektora Generalnej z wnioskami<sup>90</sup> o przyznanie dofinansowania kosztów studiów podyplomowych na kierunku Master of Business Administration. Przydatność kierunku studiów na stanowisku Dyrektora Biura Obsługi Urzędu stwierdził pracownik Oddziału Organizacji i Zarządzania Dokumentami. Wniosek złożony przez ww. osobę został opatrzony adnotacją Głównego Księgowego Urzędu o treści: *W bieżącym roku budżetowym*

<sup>88</sup> Ponadto 6,4 tys. zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych w grupie wydatków na współfinansowanie.

<sup>89</sup> M.in. wypłaty równoważników pieniężnych za brak lokalu 59,6 tys. zł, dopłaty do wypoczynku funkcjonariuszy i ich rodzin 69,2 tys. zł i za przejazdy raz w roku funkcjonariuszy i ich rodzin 16,5 tys. zł.

<sup>90</sup> Wnioski z 7 i 10 sierpnia 2020 r.

dofinansowania do studiów dla pracowników Urzędu (§ 3020) zostały zabezpieczone z budżetu na szkolenia KSC (§ 4550). Na obecną chwilę – w odniesieniu do upływu czasu, wygenerowały się oszczędności na § 4550 – ok. 20 tys. zł. oraz § 4700 (szkolenia pracowników niebędących w KSC) – ok. 1,3 tys. zł. Na wniosek dysponenta, WFiB może decyzją przesunąć środki na odpowiedni paragraf celem zabezpieczenia kwoty wskazanej we wniosku o dofinansowanie kosztów kształcenia. Wniosek poprzedniego Wojewody został natomiast zaakceptowany pod względem finansowym przez Główną Księgową Urzędu. Z uwagi na nieobecność Dyrektora Generalnej oraz osoby ją zastępującej, wniosek złożony przez poprzedniego Wojewodę Opolskiego został zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Biura Obsługi Urzędu, a wniosek przedłożony przez ówczesną Dyrektora Biura Obsługi Urzędu – przez poprzedniego Wojewodę Opolskiego. Podstawą przyznania dofinansowania kosztów ww. studiów były umowy zawarte pomiędzy:

- Adrianem Czubakiem a Opolskim Urzędem Wojewódzkim; w związku z nieobecnością Dyrektora Generalnej Urzędu oraz osoby ją zastępującej, umowę ze strony pracodawcy podpisał Zastępca Dyrektora Biura Obsługi Urzędu (umowa nr OUW.2403.6.2020 z 14 sierpnia 2020 r.);
- Ewą Zalewską a reprezentującym Urząd Wojewodą Opolskim (umowa nr OUW.2403.7.2020 z 3 września 2020 r.).

Wskazanym osobom przyznano dofinansowanie w wysokości odpowiednio 9,8 tys. zł oraz 8,7 tys. zł. W treści zawartych umów ujęto przesłanki zwrotu przyznanego dofinansowania, wymienione w art. 103<sup>5</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*<sup>91</sup>. Jednocześnie osoby, którym przyznano dofinansowanie, zobowiązano do przepracowania w Urzędzie dwóch lat po jego otrzymaniu, chyba że rozwiązanie stosunku pracy nastąpi z przyczyn niedotyczących i niezawinionych przez pracowników (poprzedni Wojewoda nie miał obowiązku zwrotu dofinansowania również w przypadku odwołania go ze stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów).

Jak ustalono, podstawą przyznania dofinansowania poprzedniej Dyrektora Biura Obsługi Urzędu było zarządzenie nr 1/17 Dyrektora Generalnego z 10 stycznia 2017 r. w sprawie ustalania zasad realizacji szkoleń w służbie cywilnej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz warunków ich dofinansowania w OUW.

(akta kontroli str. 2220-2289)

W toku kontroli zwrócono się – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz art. 40 ust. 7 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli – do Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o udzielenie informacji w następujących sprawach: 1/ Czy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>92</sup>/Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>93</sup> zostały wprowadzone procedury, dotyczące wyrażania zgody na dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez osoby pełniące funkcje wojewodów oraz zasad udzielania takiego dofinansowania? 2/ W przypadku braku takich procedur proszę o wskazanie, na jakich zasadach powinno następować przyznanie dofinansowania ww. kosztów, w szczególności czy koszty takiego dofinansowania powinny zostać pokryte z budżetu właściwego Urzędu Wojewódzkiego zatrudniającego osobę pełniącą funkcję wojewody, czy też z budżetu KPRM/MSWiA lub z budżetu innego urzędu/ministerstwa oraz czy wymagane było uzyskanie zgody na przyznanie takiego dofinansowania (w przypadku odpowiedzi twierdzącej proszę o wskazanie osoby lub organu właściwego do udzielenia takiej zgody)? 3/ Kto, oprócz osoby

<sup>91</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

<sup>92</sup> Dalej: KPRM.

<sup>93</sup> Dalej: MSWiA.

pełniące funkcję wojewody, powinien być stroną umowy o dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych ze środków z budżetu państwa? Ponadto Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zadano pytanie o treści: Czy Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pan Paweł Szefernaker, był uprawniony do udzielenia zgody na podnoszenie kwalifikacji zawodowych Wojewody Opolskiego, Pana Adriana Czubaka, w formie studiów podyplomowych na kierunku Master of Business Administration w Wyższej Szkole Bankowej? Podsekretarz Stanu – Zastępca Szefa KPRM wyjaśnił: Ad 1. W KPRM nie wprowadzono procedur dotyczących wyrażania zgody na dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez osoby pełniące funkcje wojewodów oraz zasad udzielania takiego dofinansowania. Ad 2. Dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji, w tym m.in. studiów podyplomowych, powinno odbywać się na zasadach określonych przez pracodawcę. W przypadku osoby pełniące funkcję Wojewody Opolskiego koszty te mogą być pokryte jedynie z budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, którego pracownikiem jest Wojewoda Opolski. Dla oceny przedstawionej sprawy pomocna może być analiza uchwały Sądu Najwyższego<sup>3</sup>, zgodnie z którą wojewoda jest pracownikiem urzędu, którym kieruje. Ponieważ ustawa o pracownikach urzędów państwowych nie reguluje całokształtu praw i obowiązków objętych nią pracowników, z mocy art. 5 Kodeksu pracy w zakresie nieuregulowanym jej przepisami stosuje się przepisy Kodeksu. Zatem w kwestii podnoszenia kwalifikacji zawodowych stosuje się tu art. 1031<sup>5</sup> Kodeksu pracy. Zgodnie z przytoczoną uchwałą, akt powołania wojewody ma znaczenie podwójne. Jest nie tylko powierzeniem mu funkcji publicznoprawnej [...], lecz także powoduje powstanie stosunku pracy między wojewodą a urzędem wojewódzkim [...]. Skoro urząd wojewódzki jest w myśl wyrażonej w tym względzie dyspozycji art. 3 Kodeksu pracy pracodawcą, to ze środków budżetu tego urzędu powinny zostać pokryte koszty podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownika. Ad 3. Zgodnie z art. 1034 §1 Kodeksu pracy: Pracodawca zawiera z pracownikiem podnoszącym kwalifikacje zawodowe umowę określającą wzajemne prawa i obowiązki stron. Zatem stroną umowy o dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownika powinna być osoba reprezentująca pracodawcę, tj. Opolski Urząd Wojewódzki.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA stwierdził: W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 2 marca 2021 r. (LOP.410.001.2021) uprzejmie informuję, że pismem z dnia 24 lipca 2020 r. udzielono Panu Adrianowi Czubakowi Wojewodzie Opolskiemu zgody na korzystanie z urlopu szkoleniowego lub zwalnianie się z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, w związku z uczestnictwem w obowiązkowych zajęciach związanych ze studiami podyplomowymi na kierunku Master of Business Administration pod warunkiem zapewnienia zastępstwa przez wicewojewodę. Jednocześnie w tym samym piśmie poinformowano, że brak jest podstaw prawnych do pokrycia kosztów nauki wskazanej we wniosku ze środków MSWiA (kopia w załączeniu). Odnosząc się do zadanych przez Panią Dyrektor pytań wyjaśniam co następuje. Ad. 1. W MSWiA nie funkcjonują procedury dotyczące wyrażania zgody na dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez osoby pełniące funkcje wojewodów oraz zasad udzielania takiego dofinansowania. Ad. 2. Dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji, w tym m.in. studiów podyplomowych powinno odbywać się na zasadach określonych przez pracodawcę. W konkretnym przypadku osoby pełniące funkcję Wojewody Opolskiego koszty te mogą być pokryte jedynie z budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, którego pracownikiem jest Wojewoda Opolski. Jak już wspomniano brak jest podstaw do pokrywania takich kosztów z budżetu MSWiA. Funkcjonująca w MSWiA i zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego MSWiA w dniu 15.06.2018 r. Polityka Podnoszenia Kwalifikacji Zawodowych Pracowników

MSWiA w rozdz. 1.2. wyraźnie stwierdza, że jest ona skierowana jedynie do osób zatrudnionych w MSWiA. Polityka zawiera również zasady dofinansowania podnoszenia kwalifikacji pracowników. Ad. 3. Kwestie te powinny być określone w wewnętrznych uregulowaniach Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jedynie dla przykładu można wskazać, że wspomniana wyżej Polityka określa kto w imieniu MSWiA podpisuje umowy na dofinansowanie studiów wyższych lub podyplomowych (jest to dyrektor Biura Kadr Szkolenia i Organizacji MSWiA). Ad 4. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy. Ponadto zgodnie z art. 11 Prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu wobec wojewody uprawnień, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewody oraz rozstrzygania sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej. Upoważnieniem z dnia 22 sierpnia 2019 r. Prezes Rady Ministrów Pan Mateusz Morawiecki upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Mariusza Kamińskiego m.in. do kierowania w jego imieniu działalnością wojewody, w szczególności wydawania w tym zakresie wytycznych i poleceń, żądania przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonywania okresowej oceny jego pracy (kopia w załączeniu). Z kolei zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5 decyzji nr 8 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Sekretarz Stanu Paweł Szefernaker prowadzi sprawy wynikające z nadzoru nad realizacją zadań objętych działem administracji rządowej - administracja publiczna, z zastrzeżeniem spraw powierzonych Maciejowi Wąsikowi, Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (w zakresie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu), a także zgodnie z pkt 20 wyraża zgody na zagraniczne podróże służbowe wojewodów oraz wykorzystywanie urlopu wypoczynkowego przez wojewodów (kopia w załączeniu). Z przytoczonych wyżej przepisów i upoważnienia wynika, że Sekretarz Stanu w MSWiA Pan Paweł Szefernaker był upoważniony do wykonania czynności kierowniczej jaką było udzielenie zgody na korzystanie z urlopu szkoleniowego lub zwalnianie się z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, w związku z uczestnictwem w obowiązkowych zajęciach związanych ze studiami podyplomowymi na kierunku Master of Business Administration.

(akta kontroli str. 4380-4422)

W odpowiedzi na pismo, zawierające żądanie przedstawienia dokumentacji, dotyczącej przyznania przedmiotowego dofinansowania, poprzedni Wojewoda stwierdził, że: kadra kierownicza (Adrian Czubak - Wojewoda Opolski, Ewa Zalewska - Dyrektor Biura Obsługi Urzędu), ubiegająca się o zgodę na dofinansowanie do ponoszonych kosztów związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w roku szkolnym 2020/2021, otrzymała ją, zgodnie z przyjętymi zasadami określonymi w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego nr 1/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad realizacji szkoleń w służbie cywilnej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz warunków ich dofinansowania w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu. Wnioski o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, które umożliwiają wystąpienie z wnioskiem o dofinansowanie do ponoszonych kosztów nauki na kierunku Master

of Business Administration w Akademii WSB, uzyskały zgodę Pana Pawła Szefermakera - Sekretarza Stanu w MSWiA, Dyrektora Generalnego w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz zostały pozytywnie zaopiniowane zarówno przez Oddział Organizacji i Zarządzania Dokumentami w zakresie przydatności wybranego kierunku studiów na zajmowanych stanowiskach kierowniczych jak i przez Główną Księgową, pod względem możliwości finansowych Urzędu. (...) W tym miejscu, na szczególną uwagę zasługuje fakt, że kontrole przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, w zakresie wykonania budżetu państwa w części dotyczącej Wojewody Opolskiego, nigdy wcześniej nie dotyczyły obszaru paragrafów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z konkretnym kierunkiem studiów. Nigdy też, nie badano celowości poniesionego wydatku w obszarze kształcenia, w odniesieniu do przydatności kierunku studiów na zajmowanym stanowisku pracy. Wobec powyższego, w nawiązaniu do poprzedniego akapitu oraz w związku z nagłym zainteresowaniem Kontrolerów NIK powyższą kwestią, informuję, iż w latach 2009-2014 pracownicy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego otrzymywali dofinansowanie do poniesionych kosztów kształcenia w kwotach przekraczających 10 000 zł na kierunkach studiów absolutnie niezwiązanych z zajmowanym stanowiskiem pracy w OUW i zakresem obowiązków, np. logopedia, czy studia doktoranckie na kierunku prawo i nigdy takie wydatki nie były choćby ogólnie sprawdzane. Powyższe przykłady dotyczą pracowników OUW, którzy nawet nie zajmowali stanowisk kierowniczych, odpowiednio sekretarka i specjalista! W tym miejscu należy dodać, że uwaga kontrolerów NIK, nigdy wcześniej, nie skupiała się również na kontroli paragrafów związanych z poniesionymi wydatkami z tytułu zewnętrznych (wyjazdowych) szkoleń kadry kierowniczej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Na przestrzeni lat 2011-2014 wydatkowano na powyższy cel około 30 000 zł.

(akta kontroli str. 2220-2223)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 165 383,7 tys. zł<sup>94</sup>, co stanowiło 98,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wydatki te były wyższe o 30 412,4 tys. zł (22,5%). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne (§§ 401-408, 411-414, 418, 420 i 444) zrealizowane w kwocie 125 228,3 tys. zł (99,4% planu po zmianach). W porównaniu do 2019 r. wydatki na wynagrodzenia w części 85/16 były wyższe o 17 824,1 tys. zł (16,6%), co wynikało z podwyżek wynagrodzeń pracowników Urzędu oraz pracowników jednostek podległych Wojewodzie w trakcie 2019 r., a także w związku ze wzrostem wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników laboratoryjnych wynikającą ze zwalczania skutków COVID-19. Zakupy towarów i usług (§§ 421-439) zrealizowano w kwocie 30 018,6 tys. zł, tj. o 43,2% wyższej od wykonania w tej grupie wydatków roku poprzednim (20 968,6 tys. zł). Wyższe wydatki poniesiono w szczególności na: odstrzał sanitarny dzików, odszkodowania za utylizację zwierząt zarażonych chorobami, jak również na zakupy materiałów i wyposażenia związanych ze zwalczaniem COVID-19. Ponadto Gminie Kluczbork wypłacono odsetki w kwocie 2 499,4 tys. zł, w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w Opolu z 9 października 2019 r.<sup>95</sup>, przyznającego zapłatę dodatkowych środków za realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 2098-2128, 4195-4239, 4901-4929)

<sup>94</sup> Ponadto 2 779,6 tys. zł stanowiły wydatki bieżące na współfinansowanie.

<sup>95</sup> Sygn. I C 386/15.

Przeciętne zatrudnienie<sup>96</sup> w 2020 r. w ramach części 85/16 – województwo opolskie wyniosło 1 373 osób i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. (1 369) o cztery osoby (0,3%). Nieznaczny wzrost zatrudnienia, obliczony według metodologii sporządzania sprawozdania Rb-70<sup>97</sup>, wynikał z czasowej nieobecności pracowników, spowodowanej przebywaniem na długotrwałych zwolnieniach lekarskich, urlopach macierzyńskich lub wychowawczych oraz korzystaniem z zasiłków opiekuńczych, przysługujących na dzieci do 8 lat, w związku z zamknięciem placówek opiekuńczych i oświatowych z powodu pandemii COVID-19<sup>98</sup>. Niemniej w 2020 r. nastąpiły zmiany w zatrudnieniu w jednostkach podległych Wojewodzie, związane ze zmianą zakresu zadań realizowanych przez te jednostki. Dotyczyło to w szczególności: Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Opolu, gdzie zatrudnienie wzrosło o 16 etatów<sup>99</sup> oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego, gdzie zatrudnienie wzrosło o trzy etaty<sup>100</sup>. Przeciętne zatrudnienie w OUW w 2020 r. wynosiło 395 osób i było większe od przeciętnego zatrudnienia w roku poprzednim o trzy osoby<sup>101</sup>.

(akta kontroli str. 4240-4250, 4930-4932)

Wydatki na wynagrodzenia w części 85/16 w 2020 r. wyniosły 105 163 tys. zł i były wyższe o 15 937 tys. zł (tj. o 17,9%) od wydatków poniesionych z tego tytułu w 2019 r. (wynoszących 89 226 tys. zł). Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił w jednostkach Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>102</sup> (o 6 395 tys. zł), w Urzędzie (o 2 905 tys. zł), w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Opolu (o 1 215 tys. zł) oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii i w powiatowych inspektoratach weterynarii (o 1 759 tys. zł). Wzrost wynagrodzeń w 2020 r. został zaplanowany w ustawie budżetowej na 2020 r. (w kwocie o 19 589 tys. zł wyższej w stosunku do ustawy budżetowej na 2019 r.), a ponadto w trakcie roku zwiększono plan wydatków na wynagrodzenia środkami z rezerw – o kwotę 3 204 tys. zł, przeznaczoną m.in. na zwalczanie skutków COVID-19. Według danych zawartych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków, nie doszło do przekroczenia planu wydatków na wynagrodzenia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w OUW wyniosło 6,1 tys. zł (brutto) i było wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2019 r. o 12,9%. Powyższe było spowodowane m.in. tym, że podwyżki wynagrodzeń, finansowane w 2019 r. z rezerwy celowej budżetu państwa, zostały przyznane w trakcie ww. roku,

<sup>96</sup> W przeliczeniu na pełne etaty wykazane w sprawozdaniu Rb-70, tj. bez pracowników przebywających na urlopach bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich i długotrwałych zwolnieniach lekarskich.

<sup>97</sup> Dane o zatrudnieniu według sprawozdania Rb-70. Według § 17 pkt 9 lit. b załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564) do stanu zatrudnionych nie wlicza się osób przebywających na urlopach bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

<sup>98</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez poszczególne jednostki podległe Wojewodzie.

<sup>99</sup> W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479), do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska, doszły zadania wymienione są w art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm.), obejmujące: 1) ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w Kodeksie karnym oraz wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń oraz w ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia; 2) wykonywanie innych czynności poza trybem kontrolnym, określonych w art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przeciwko środowisku; 3) przestrzeganie przepisów dotyczących programu działań związanych z ograniczaniem zanieczyszczenia wód azotem.

<sup>100</sup> W związku z wejściem w życie w dniu 7 listopada 2019 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. poz. 1466), na wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego nałożono obowiązek przeprowadzenia kontroli technicznych co najmniej 5% łącznej liczby pojazdów do przewozu osób i ładunków oraz ciągników siodłowych i przyczep zarejestrowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>101</sup> Według sprawozdań Rb-70.

<sup>102</sup> Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Opolu i 11 powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

a ich wypłata następowała jedynie w drugiej połowie 2019 r. W przypadku 2020 r. podwyższone wynagrodzenie było natomiast wypłacane przez cały rok. Skutkowało to istotnym wzrostem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 4195-4250)

Wynagrodzenia bezosobowe w 2020 r. wyniosły 5 672,5 tys. zł i były o 443,6 tys. zł (7,3%) niższe niż w 2019 r.<sup>103</sup> Wynagrodzenia te wypłacono głównie lekarzom weterynarii sprawującym nadzór nad zakładami produkującymi żywność pochodzenia zwierzęcego oraz nad przemieszczaniem trzody chlewnej i zaopatrywaniem ich w świadectwa zdrowia (4 762,7 tys. zł<sup>104</sup>), lekarzom konsultantom wojewódzkim (190,8 tys. zł), specjalistom i rzeczoznawcom za wykonanie ocen i ekspertyz w zakresie jakości wykonanych prac konserwatorskich przy zabytkach, wykonanie badań archeologicznych i opracowanie kart ewidencyjnych zabytków (250,3 tys. zł) oraz m.in. ekspertom wchodzącym w skład komisji kwalifikacyjnych powołanych do rozpatrzenia wniosków nauczycieli ubiegających się o nadanie wyższego stopnia awansu zawodowego i autorom pytań zadań dla uczniów szkół podstawowych na konkursy przedmiotowe (86,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 778-782, 2098-2128, 3885-3914)

W 2020 r. zadania na rzecz Urzędu na podstawie umów zlecenia<sup>105</sup> wykonywały 84,98 osoby (o 7,54 więcej niż w 2019 r.). Na realizację tych umów wydatkowano 268 tys. zł.

(akta kontroli str. 778-782, 1619-1621)

W 2020 r. zawarto umowy zlecenia z ośmioma pracownikami ówczesnego Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia<sup>106</sup> Urzędu. Umowy te dotyczyły wykonywania: 1/ zadań związanych z obsługą *Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020*<sup>107</sup>, w okresie od kwietnia do grudnia 2020 r. oraz 2/ zadań związanych z obsługą posiedzeń składów orzekających Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Opolu<sup>108</sup>, w okresie od stycznia do grudnia 2020 r. Łącznie za obsługę ww. zadań pracownikom Urzędu wypłacono 43,1 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej Urzędu, zawarcie umów zlecenia związanych z realizacją *Programu „Senior+”* było skutkiem braku zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych na wypłatę osobom obsługującym program wynagrodzeń w ramach stosunku pracy<sup>109</sup>. Jednocześnie Dyrektorka Generalna Urzędu wskazała wyjątkowe okoliczności związane z realizacją tego programu,

<sup>103</sup> Wynosiło 6 116,1 tys. zł.

<sup>104</sup> W rozdziałach: 01022 *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego* – 884,9 tys. zł; 01033 *Wojewódzkie inspektoraty weterynarii* – 12,0 tys. zł i 01034 *Powiatowe inspektoraty weterynarii* – 3 865,9 tys. zł.

<sup>105</sup> Analizą objęto umowy zlecenia trwające sześć miesięcy lub dłużej oraz umowy powtarzane nieprzerwanie przez ten okres.

<sup>106</sup> Obecnie Wydział PS.

<sup>107</sup> O którym mowa w uchwale nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Senior+ na lata 2015-2020* (M. P. poz. 341, ze zm.), dalej *Program Senior+*. Zadania realizowane na podstawie tych umów obejmowały: udzielanie informacji o zasadach tego programu, ocenę złożonych ofert, przekazywanie środków dotacji, sprawowanie kontroli i nadzoru nad realizacją programu oraz monitorowanie ciągłości realizacji zadań finansowanych w jego ramach. Zadania te, zgodnie z zawartymi umowami, miały być wykonywane poza godzinami wynikającymi z umów o pracę.

<sup>108</sup> Udział w posiedzeniach składów orzekających Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Opolu w charakterze członka powołanego składu oraz wydawania ocen funkcjonowania społecznego lub ocen zawodowych niezbędnych do wydawania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności oraz osobisty udział w szkoleniach pracowników socjalnych i doradców zawodowych – członków Wojewódzkich Zespołów ds. Orzekania o Niepełnosprawności, organizowanych przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Warszawie. Zadania te, zgodnie z zawartymi umowami, miały być wykonywane poza godzinami wynikającymi z umów o pracę.

<sup>109</sup> Pismo Ministerstwa Finansów znak FS9.4143.2.2017.113.BIM z 21 lutego 2017 r.

wynikające z konieczności realizacji zadań z wykorzystaniem funkcjonującego w Urzędzie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami, przygotowaniem niezwłocznie zestawień i materiałów dla ministerstwa oraz prowadzenia obsługi petentów mogących zgłaszać się do Urzędu osobiście lub telefonicznie. Wnioski Dyrektora Wydziału PS o zawarcie umów zlecenia zatwierdzane były przez Dyrektora Generalną Urzędu, a do rachunków dołączano zestawienia czasu przeznaczanego na obsługę Programu.

(akta kontroli str. 778-782, 1619-1621, 1656-1667)

Ponadto w 2020 r. dwie pracownice Wydziału PS zawarły umowy<sup>110</sup> z Przewodniczącą Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Opolu<sup>111</sup> dotyczące udziału w posiedzeniach ww. Zespołu w charakterze członków orzekających. Uzasadnieniem zawarcia tych umów było powołanie ww. osób przez Wojewodę Opolskiego na członków ww. Zespołu, co w świetle zapisów § 3 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu nr 10/2017 z 16 marca 2017 r. w sprawie zasad zawierania umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi i przedsiębiorcami, nie wymagało złożenia wniosku i zgody Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli str. 1320-1332, 1652-1677, 1690-1707)

Praca zdalna w Urzędzie wykonywana była od marca do grudnia 2020 r., a udział procentowy pracowników świadczących pracę zdalnie wynosił od 5% i 4% w lipcu i sierpniu do 51% w listopadzie i 45% w grudniu 2020 r.<sup>112</sup>

Warunki wykonywania przez pracowników Urzędu pracy zdalnej zostały określone w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Urzędu nr 16/2020 z 4 sierpnia 2020 r. w sprawie ramowych zasad organizacji pracy zdalnej w Urzędzie, które zmieniło poprzednio obowiązujące regulacje w tym zakresie ustalone w zarządzeniach nr 7/2020 z 20 kwietnia 2020 r. i nr 8/2020 z 24 kwietnia 2020 r. W zarządzeniach wskazano zasady obowiązujące przy kierowaniu pracownikami do pracy zdalnej, w tym ustalono, że odpowiedzialnymi za organizację pracy zdalnej są dyrektorzy wydziałów i kierownicy komórek organizacyjnych, którzy ustalali zasady zgłaszania gotowości pracownika do pracy zdalnej. Przyjętą w Urzędzie metodą ewidencjonowania czasu pracy realizowanego w formie zdalnej były miesięczne zestawienia, w których ewidencjonowano czas pracy i wykonywane czynności. Dokumenty te były jednocześnie podstawą weryfikacji wykonanych zadań. Na potrzeby świadczenia pracy zdalnej przekazano pracownikom 102 laptopy z wyposażeniem, o wartości 550,6 tys. zł.

Urząd z tytułu świadczenia pracy w formie zdalnej, zaoszczędził na szkoleniach 107,0 tys. zł, a także poniósł niższe o 73,4 tys. zł koszty najmu, naprawy i zakupu materiałów eksploatacyjnych drukarek i innych urządzeń wielofunkcyjnych. Niższe były też o 3,2 tys. zł opłaty za wodę i odprowadzanie ścieków. Wyższe były natomiast opłaty za gaz i energię elektryczną, pomimo niższego ich zużycia. Wzrost jednostkowy cen tych mediów spowodował że opłaty za nie były wyższe, odpowiednio o 2,3 tys. zł<sup>113</sup> i 99,8 tys. zł<sup>114</sup>.

(akta kontroli str. 3861-3879)

Wydatki majątkowe zrealizowane w części 85/16 wynosiły 29 034,2 tys. zł<sup>115</sup>, tj. 86,9% planu po zmianach i były wyższe o 7 557,6 tys. zł (35,2%) od wykonania

<sup>110</sup> Umowa nr OUW.II.5.2020; WZO.2140.5.2020 z 10 stycznia 2020 r. zawarta z D.G. i nr OUW.II.78.2020; WZO.2140.5.2020 z 23 stycznia 2020 r. zawarta J.A.

<sup>111</sup> Dalej: WZON.

<sup>112</sup> W pozostałych miesiącach udział pracowników świadczących pracę zdalnie wynosił: marzec 34%; kwiecień 42%; maj 37%; czerwiec 23%; wrzesień 7% i październik 42%.

<sup>113</sup> Gazu zużyto mniej o 1 653 m<sup>3</sup>, tj. o 9,5% mniej.

<sup>114</sup> Energii elektrycznej zużyto mniej o 9 843 kWh, tj. o 1,8% mniej.

<sup>115</sup> W podanej kwocie 18 927,2 tys. zł stanowiły środki na dotacje majątkowe. Ponadto 965 tys. zł stanowiły wydatki majątkowe w grupie współfinansowanie.

2019 r. (21 476,6 tys. zł), głównie z powodu zakupów sprzętu służącego realizacji zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia i zapobieganiem rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19 oraz wykonania instalacji tlenowej w szpitalach, zakupów sprzętu dla Inspekcji Sanitarnej<sup>116</sup>, jak również z powodu przeznaczenia większej kwoty na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w ramach programu *Maluch+*. Kwota 3 577,6 tys. zł środków przeznaczonych na wydatki majątkowe została ujęta w wykazie środków, które nie wygasają z upływem 2020 r.<sup>117</sup>.

(akta kontroli str. 486-4100, 2098-2128, 4573-4590, 4677)

W planie finansowym Urzędu jako dysponenta III stopnia na wydatki majątkowe przewidziano 2 866 tys. zł<sup>118</sup>. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian<sup>119</sup> plan tych wydatków wzrósł do 4 708,1 tys. zł<sup>120</sup>. Wydatki majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 4 684,3 tys. zł, głównie w rozdziale 75011 (w którym wydatkowano 3 608,9 tys. zł, tj. 77%), z tego:

1/ 1 487,9 tys. zł przeznaczono na prace związane z renowacją budynku Urzędu, w tym stolarki okiennej;

2/ 700 tys. zł wydatkowano na zakup urządzeń wraz z oprogramowaniem do ochrony sieci komputerowej OUW;

3/ 421,4 tys. zł przeznaczono na przebudowę infrastruktury informatycznej;

4/ 370,1 tys. zł wydatkowano na budowę zabezpieczeń przeciwpożarowych w budynku OUW;

5/ 116,9 tys. zł przeznaczono na zakup i montaż systemu pomiaru temperatury w budynku OUW<sup>121</sup> oraz w Wydziale Paszportów<sup>122</sup>;

6/ 95 tys. zł wydatkowano na realizację Programu INTERREG V-A Republika Czeska-Polska 2014-2020, ramach którego zakupiono sprzęt komputerowy i oprogramowanie w związku z pełnieniem przez Wojewodę Opolskiego funkcji Kontrolera Krajowego;

7/ 94 tys. zł przeznaczono na zakup oprogramowania do systemów informatycznych OUW;

8/ 60,6 tys. zł wydatkowano na zakup urządzeń do sieci informatycznej Urzędu;

9/ 51,1 tys. zł przeznaczono na zakup skanerów do kancelarii ogólnej OUW;

10/ 48,4 tys. zł wydatkowano na zakup zasilaczy awaryjnych (tzw. ups-ów) do Urzędu;

11/ 47,9 tys. zł przeznaczono na zakup systemu bezpieczeństwa do komputerów pracowników Urzędu;

12/ 46,7 tys. zł wydatkowano na dokumentację projektową dotyczącą przebudowy i modernizacji niskiej części budynku OUW w celu rozszerzenia funkcjonalności Centrum Obsługi Cudzoziemców w ramach projektu nr 12/10-2019/OG-FAMI pn. *Przyjazny urząd dla legalnej migracji*;

13/ 32,5 tys. zł wydatkowano na zakup zasilaczy w układzie sterowania agregatu prądotwórczego, stanowiącego awaryjne źródło w zasilania dla OUW;

14/ 20,3 tys. zł przeznaczono na zakup urządzenia do kompensacji mocy biernej pojemnościowej energii elektrycznej;

<sup>116</sup> M.in. spektrometru oraz chromatografu do laboratorium Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Opolu.

<sup>117</sup> W środkach tych ujęto m.in. 2 647,6 tys. zł na dokończenie montażu instalacji tlenowych w szpitalach oraz 500 tys. zł na utworzenie miejsc w żłobku dla 50 dzieci.

<sup>118</sup> Zaplanowano sześć zadań.

<sup>119</sup> W trakcie roku do planu Urzędu wprowadzono 16 nowych zadań na łączną kwotę 2 304,1 tys. zł oraz zmniejszono wartość zadań ujętych w pierwotnym planie *per saldo* o 462 tys. zł.

<sup>120</sup> Wskazana kwota obejmuje również wydatki majątkowe na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

<sup>121</sup> Przy ul. Piastowskiej 14 (wejście główne).

<sup>122</sup> Przy ul. Ozimskiej 19.

15/ 16,2 tys. zł przeznaczono na wykonanie sieci teleinformatycznej na I piętrze oraz serwerowni OUW w Opolu.

Wprowadzone zmiany w planie wydatków majątkowych oraz przeznaczenie środków na ww. cele było uzasadnione i wynikało z zakresu realizowanych zadań. W przypadku zmian dokonywanych na podstawie art. 171 ust. 3 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych uzyskano wymagane zgody ministra właściwego ds. finansów publicznych.

Łączna wartość niezrealizowanych zadań wynosiła 14,6 tys. zł.

Dyrektor Generalny OUW wyjaśnił: *Powodem niezrealizowania zaplanowanego w 2020 r. zadania inwestycyjnego pn. „Montaż częściowego ogrodzenia terenu budynku Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu przy ul. Piastowskiej 14 – od stawku Barlickiego” było:*

- niewykonanie polecenia Wojewody Opolskiego i niedopilnowanie w przeciągu całego 2020 roku realizacji zadania przez ówczesnego Dyrektora Generalnego Urzędu Panią Izabelę Bryję,
- niezrealizowanie przez wybranego Wykonawcę zadania w wyznaczonym terminie.

Na prośbę o przedłożenie kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli polecenia Wojewody wydanego ówczesnej Dyrektorki Generalnej w zakresie realizacji ww. zadania inwestycyjnego poprzedni Wojewoda złożył wyjaśnienia bezpośrednio Dyrektorowi Delegatury NIK w Opolu, wyjaśniając: *Informuję, że Dyrektor Generalny Urzędu zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopad 2008 r. o służbie cywilnej<sup>123</sup> podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu. W tym przypadku kierownikiem Urzędu jest Wojewoda, a zgodnie z § 3 Regulaminu organizacyjnego OUW Wojewoda realizuje zadania przy pomocy Wicewojewody, Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz organów administracji rządowej zespolonej w województwie. § 4 Regulaminu organizacyjnego OUW przewiduje, że Wojewoda nadzoruje oraz określa kierunki pracy i zadań Wydziałów OUW. Zgodnie z obowiązującym w Polsce ustawodawstwie, kierownik jednostki organizacyjnej nie ma obowiązku wydawania wszystkich poleceń na piśmie, jedynie w sytuacji, gdy ustne polecenie jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki – wtedy konieczne jest na wniosek pracownika – potwierdzenie pisemne takiego polecenia. § 7 ust. 6 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego OUW przewiduje, że Wydziały realizują zadania Wojewody z zakresu administracji rządowej w województwie, a w szczególności organizują wykonanie zadań określonych w aktach prawnych naczelnych i centralnych organów władzy, a także w rozporządzeniach, zarządzeniach i poleceniach służbowych Wojewody. Ponadto informuję, a dokładniej mówiąc przypominam, że rok 2020 był rokiem, w czasie którego na całym terenie Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca ogłoszono stan epidemii. W ubiegłym roku, jako przedstawiciel Rządu RP na terenie województwa opolskiego byłem przede wszystkim odpowiedzialny za prowadzenie polityki rządowej w walce SARS-CoV-2. W tym czasie w ramach realizacji tego głównego zadania, ponosiłem pełną odpowiedzialność za wszystkie zadania realizowane przeze mnie z polecenia władz rządowych oraz za podjęte inicjatywy, które były skierowane przede wszystkim na ratowanie ludzkiego zdrowia i życia. Ponadto z dużymi sukcesami i z zachowaniem terminowości wykonania były realizowane wszystkie pozostałe programy rządowe skierowane między innymi na rozwój społeczny, gospodarczy, kulturalny. Wymagało to dostosowania pracy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego do nowej rzeczywistości funkcjonowania między innymi w zakresie personalnym, komunikacyjnym i informacyjnym. W tym czasie celem podolania tych wszystkich zadań wydałem co najmniej kilka tysięcy poleceń*

<sup>123</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 265.

ustnych zarówno Dyrektorowi Generalnemu OUW, Dyrektorom Wydziałów na obsłudze technicznej Urzędu skończywszy. Tak więc wniosek o przedłożenie przez Wojewodę ówczesnej Dyrektor Generalnej polecenia pisemnego, traktuję jako wniosek pozbawiony jakichkolwiek zasadności. Jeżeli w tym miejscu moja odpowiedź jest dla Pani Dyrektor niekompletna bądź pozostawiająca jakiekolwiek wątpliwości, to w trybie pilnym proszę o zorganizowanie osobistej konfrontacji z byłą Dyrektorem Generalną OUW Panią Izabelą Bryją celem potwierdzenia mojego stanowiska. Jeśli to dla Pani Dyrektor jest za mało to proszę o skierowanie mojej sprawy do odpowiednich organów państwowych, celem przedstawienia moich wyjaśnień pod przysięgą bądź użyciem wariografu. Wobec powyższego mam nadzieję, że wyjaśnienie w sprawie niewykonania płotku o długości około 8 m z jedną furtką o wartości około 15-20 tys. zł w porównaniu do ponad 4 600 000 zł – tj. wartości zadań i zakupów inwestycyjnych jakie miały miejsce w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu w roku 2020 – jest dla Pani Dyrektor i kontrolerów NIK wystarczające.

(akta kontroli str. 57-72, 91-101, 999-1163, 1983-1988)

Na wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej przebudowy i modernizacji niskiej części budynku OUW w celu rozszerzenia funkcjonalności Centrum Obsługi Cudzoziemców w ramach programu pn. *Przyjazny urząd dla legalnej migracji* realizowanego w ramach Programu Krajowego Funduszu Azylu Migracji i Integracji na lata 2014-2020 wydatkowano 46,7 tys. zł z zaplanowanych na ten cel 70 tys. zł<sup>124</sup>. Wolne środki w kwocie 23,3 tys. zł na sporządzenie dodatkowej dokumentacji projektowej oraz na opracowanie aktualizacji ekspertyzy ppoż.<sup>125</sup> nie zostały w 2020 r. wykorzystane, a następnie – pomimo powzięcia informacji, że środki te nie zostaną wykorzystane w 2020 r. – nie zostały zgłoszone do blokady, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 80-90, 1031-1033, 1461-1477)

Zobowiązania w części 85/16 według stanu na 31 grudnia 2020 r. wyniosły 8 897,7 tys. zł i były o 22,2% wyższe od zobowiązań na koniec 2019 r. (wynoszących 7 282,7 tys. zł). Zasadniczą pozycję (8 180,5 tys. zł 91,9%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

(akta kontroli str. 1753-1762, 2098-2128)

Również w Urzędzie 92,2% stanu zobowiązań na koniec 2020 r. (tj. 2 340,9 tys. zł z 2 539,9 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi. W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Ponadto w 2020 r. w Urzędzie nie wystąpiły przypadki naliczenia i wypłacenia odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 1557, 1849-1859)

W rozporządzeniu w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego, w części 85/16 ujęto wydatki w łącznej kwocie 4 302,5 tys. zł, przeznaczone na realizację następujących zadań: 1) rozbiórka wiaduktu nad linią kolejową nr 143 relacji Kalety-Wrocław Mikołajów w miejscowości Strzelce – 525,3 tys. zł (rozdział 60017); 2) montaż instalacji fotowoltaicznej i zakup kontenerów socjalnych na potrzeby realizacji szkoleń w Ośrodku Szkolenia Komendy Wojewódzkiej PSP w Opolu – 625,0 tys. zł (rozdział 75410); 3) remonty i zakupy w trzech komendach powiatowych PSP – 395,0 tys. zł (rozdział 75411); 4) wykonanie instalacji tlenu w szpitalach na terenie województwa opolskiego – 2 652,3 tys. zł (rozdział 85111) i 5) utworzenie 50 miejsc opieki

<sup>124</sup> Z rezerwy celowej poz. 8 przeznaczono 69,6 tys. zł a z podziału rezerwy utworzonej w budżecie Wojewody Opolskiego na 2020 r. 0,4 tys. zł.

<sup>125</sup> Na rozbudowę OUW o poczekalnię.

w żłobku – 500,0 tys. zł (rozdział 85505). Wnioski o przeniesienie wydatków do wykorzystania w 2021 r. spełniały warunki określone w przepisach art. 21 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19<sup>126</sup>.

Brak realizacji zadania polegającego na rozbiórce wiaduktu wynikał z niezyskania przez Gminę Domaszowice uzgodnień projektu rozbiórki tego obiektu z PKP Energetyka S.A. Analizą objęto wydatki Komendy Wojewódzkiej PSP w Opolu oraz czterech Komend Powiatowych, których plan wprowadzono na podstawie nowelizacji ustawy budżetowej z 28 października 2020 r.<sup>127</sup> i które nie wygasły z upływem 2020 r. Dotyczyły one sześciu zadań, tzn.:

1/ wykonania instalacji fotowoltaicznej w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Opolu (148,3 tys. zł) – w wyniku rozmów przeprowadzonych z potencjalnymi wykonawcami na przełomie października i listopada 2020 r. pracownicy Komendy ustalili, że ze względu na ograniczoną dostępność paneli fotowoltaicznych oraz na problemy z dostępnością monterów, spowodowane epidemią COVID-19, realizacja zadania w 2020 r. nie będzie możliwa;

2/ wykonania zestawu kontenerów socjalnych na potrzeby szkoleń w Ośrodku Szkolenia Komendy Wojewódzkiej PSP (81,7 tys. zł) – według informacji przekazanej pracownikom Komendy przez wykonawcę zadania 17 listopada 2020 r. realizacja zadania nie dojdzie do skutku w 2020 r.;

3/ remontu budynku w Komendzie Powiatowej PSP w Oleśnie (60 tys. zł) – według opinii technicznej dotyczącej uszkodzeń konstrukcji ścian, przekazanej do Komendy 13 listopada 2020 r., a sporządzonej w związku z planowanym remontem budynku, konieczne było wykonanie dodatkowych pomiarów i ustalenia stanu budynku, co uniemożliwiło realizację zadania w 2020 r.;

4/ remontu posadzek w garażach w Komendzie Powiatowej PSP w Krapkowicach (130 tys. zł) – we wrześniu 2020 r. podjęto bezskuteczne działania w celu wyboru wykonawcy zadania; wykonawca wybrany 4 listopada 2020 r. poinformował o braku możliwości realizacji zadania do końca 2020 r.;

5/ zakupu zestawu do tlenoterapii w Komendzie Powiatowej PSP w Krapkowicach (5 tys. zł) – zapytanie ofertowe przekazano czterem wykonawcom 17 listopada 2020 r.; z odpowiedzi jedyne wykonawcy, który przedstawił ofertę, wynikała możliwość przekroczenia terminu dostawy;

6/ przebudowy stanowiska kierowania Komendy Miejskiej PSP w Opolu (200 tys. zł) – umowę na realizację zadania podpisano 17 listopada 2020 r.; termin realizacji zamówienia określono na 40 dni od daty jej podpisania; powołując się na sytuację epidemiologiczną, mogącą skutkować opóźnieniem realizacji prac oraz na konieczność przeprowadzenia czynności odbiorowych, uznano, że rozliczenie zadania w 2020 r. jest zagrożone.

(akta kontroli str. 4166-4177, 4526-4571)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków Urzędu jako dysponenta III stopnia w kwocie 4 268,9 tys. zł<sup>128</sup> (stanowiącej 8,5% wydatków Urzędu), w tym wydatki majątkowe w kwocie 2 350,2 tys. zł<sup>129</sup> i wydatki bieżące w kwocie 1 918,7 tys. zł<sup>130</sup>. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie zapisów na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*, metodą monetarną (MUS<sup>131</sup>). Badaniem objęto 47 zapisów/dowodów księgowych na kwotę 2 632,9 tys. zł. Ponadto

<sup>126</sup> Dz. U. poz. 1747.

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

<sup>128</sup> W tym wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 (13 wydatków w kwocie 879,7 tys. zł).

<sup>129</sup> Badaniem objęto 14 wydatków majątkowych w kwocie 1 386,6 tys. zł dobranych metodą MUS oraz trzy takie wydatki w kwocie 963,6 tys. zł dobrane do badania w sposób celowy.

<sup>130</sup> Badaniem objęto 37 wydatków bieżących Urzędu, dobranych metodą MUS, w kwocie 1 215,2 tys. zł oraz 14 takich wydatków w kwocie 703,5 tys. zł, dobranych do badania w sposób celowy.

<sup>131</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

w sposób celowy dobrano próbę wydatków w wysokości 1 636 tys. zł<sup>132</sup> (18 dowodów).

Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich dokonywania. W dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 11-14, 1234-1332, 1403-1412, 1572-1593)

Szczegółowym badaniem – pod kątem prawidłowości stosowania procedur zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>133</sup>, aktów wykonawczych do upzp oraz wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych<sup>134</sup> – objęto trzy postępowania, w wyniku których w 2020 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 1 097 tys. zł<sup>135</sup>. Badaniem objęto dwa zamówienia<sup>136</sup> o wartości przekraczającej równowartość 30 tys. euro (bez podatku od towarów i usług)<sup>137</sup>, w tym jedno zamówienie „antycovidowe”<sup>138</sup>, do którego udzielenia zamawiający nie zastosował przepisów upzp, powołując się na wyłączenia, o których mowa w art. 6 ustawy o COVID-19 oraz na przepis art. 33 ust. 7 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>139</sup>. Badaniem objęto także jedno zamówienie podprogowe<sup>140</sup> (zamówienie o wartości nieprzekraczającej równowartość 30 tys. euro bez podatku od towarów i usług)<sup>141</sup>.

(akta kontroli str. 102-777)

Przeprowadzone badanie zamówienia na dostawę sprzętów komputerowych nie wykazało nieprawidłowości w zakresie jego przygotowania, przeprowadzenia, udzielenia oraz realizacji. Działania Urzędu były zgodne z przepisami upzp oraz wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Prawidłowo stosowano zasadę konkurencyjności, a realizacja zamówienia pod kątem przedmiotu, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawcy była zgodna z treścią zawartej umowy. Zamówienie podprogowe na dostawę mebli biurowych przeprowadzono zgodnie z procedurą określoną w załączniku nr 23 do

<sup>132</sup> W tym wydatki w kwocie 42,5 tys. zł z realizacji pięciu umów zleceń.

<sup>133</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: upzp.

<sup>134</sup> Zarządzenie nr 10/2020 Dyrektora Generalnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez OUW, których wartość w skali roku przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 upzp; zarządzenie nr 3/2020 Dyrektora Generalnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania przez OUW zamówień publicznych, których wartość szacunkowa w skali roku nie przekracza wyrażonej w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 upzp.

<sup>135</sup> Zamówienia pn.: 1/ *Dostawa sprzętów komputerowych* – postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zamówienia 425,6 tys. zł; 2/ *Usługi hotelarsko-gastronomiczne realizowane na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej* o łącznej wartości zamówienia 595,9 tys. zł; 3/ *Dostawa mebli biurowych na potrzeby kontrolera Krajowego Programu Operacyjnego Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014-2020, w ramach projektu pn. „Pomoc Techniczna dla kontrolera krajowego OUW”*, o łącznej wartości 75,5 tys. zł.

<sup>136</sup> Dostawa sprzętów komputerowych oraz Usługi hotelarsko-gastronomiczne realizowane na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej.

<sup>137</sup> Zamówienia o wartości przekraczającej 128 079 zł bez podatku od towarów i usług, dla postępowań wszczętych po 1 stycznia 2020 r.

<sup>138</sup> *Usługi hotelarsko-gastronomiczne realizowane na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej*. Zamówienia publiczne niezbędne do przeciwdziałania COVID-19 lub zamówienia publiczne udzielane w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz inne zamówienia, do udzielenia których, na mocy przepisów tarcz antykrzysowych, nie było obowiązku stosowania upzp.

<sup>139</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.

<sup>140</sup> Dostawa mebli biurowych na potrzeby kontrolera Krajowego Programu Operacyjnego Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014-2020, w ramach projektu pn. „Pomoc Techniczna dla kontrolera krajowego OUW”. Postępowanie przeprowadzone w trybie zapytania ofertowego, dalej: *Dostawa mebli biurowych*.

<sup>141</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 8 upzp, ustawy tej nie stosuje się do zamówień, których wartość (bez podatku od towarów i usług) nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

Podręcznika Beneficjenta dofinansowania w ramach Programu INTERREGT V-A Republika Czeska – Polska: *Zasady szczegółowe dotyczące udzielenia zamówień w projekcie*. Zgodnie z zapisami ww. dokumentu dokonano m.in. upublicznienia zapytania ofertowego w *Bazie konkurencyjności*, a sporządzony protokół postępowania zawierał wszystkie wymagane elementy. Umowa została zawarta z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza, a postanowienia umowy były zgodne z warunkami wynikającymi ze złożonej oferty. Zamówienie na dostawę mebli biurowych nie zostało poprzedzone zapytaniem ofertowym w sposób określony w § 5 ust. 1 *Regulaminu udzielania przez OUW zamówień publicznych, których wartość szacunkowa w skali roku nie przekracza wyrażonej w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 upzp*, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Poniesione wydatki z tytułu realizacji wyżej opisanych dwóch zamówień publicznych, były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań Urzędu.

(akta kontroli str. 102-777)

Zamówienie publiczne na usługi hotelarsko-gastronomiczne realizowane na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej o łącznej wartości 595,9 tys. zł, zrealizowano na podstawie zawartych pięciu umów z podmiotami świadczącymi usługi hotelarskie. Do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia OUW nie zastosował przepisów upzp oraz wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych, powołując się na wyłączenia, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o COVID-19. Wyboru wykonawców zamówienia dokonano spośród podmiotów wskazanych przez starostów z terenu województwa opolskiego oraz w wyniku własnego rozpoznania rynku. Określona w umowach wysokość wynagrodzenia stanowiła cenę dobowego pobytu jednej osoby wraz z wyżywieniem (w wysokości 125 zł), a w czterech spośród pięciu umów – również opłatę dodatkową za gotowość świadczenia usługi. W Urzędzie weryfikowano rzeczywistą ilość wykorzystanych usług na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej poprzez porównywanie wykazów, zawierających inicjały osób oraz liczby dni pobytu<sup>142</sup>, z wykazem osób skierowanych na kwarantannę prowadzonym przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Poniesione z tego tytułu wydatki służyły realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 w sytuacji prawdopodobieństwa rozprzestrzeniania się tej choroby.

Zamawiający nie zapewnił jednolitych warunków dla wszystkich wykonawców zamówienia, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 486-777, 783-848)

Dysponent części 85/16 sprawował nadzór nad prawidłowością realizacji wydatków poprzez weryfikację rocznych i okresowych analiz z wykonania planu dochodów i wydatków jednostek administracji zespolonej, weryfikację wydatków tych jednostek na etapie wnioskowania o zmiany w planie finansowym w trakcie roku budżetowego, jak również poprzez przeprowadzane kontrole.

(akta kontroli str. 4712-4762, 4940-4948)

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Opolskiego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o niezwłoczne podejmowanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych w przypadkach, o których mowa w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W celu realizacji tego wniosku w Urzędzie wszyscy pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców zostali zobowiązani do stałego monitorowania realizacji planowanych wydatków w obsługiwanych obszarach dotacyjnych. NIK wnioskuje również o stosowanie w prowadzonych

<sup>142</sup> Stanowiących załączniki do przekazanych faktur za wykonane usługi zakwaterowania.

postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych kryteriów oceny ofert zapewniających równe traktowanie wszystkich oferentów. Wniosek ten nie został w pełni zrealizowany, gdyż badanie zamówienia publicznego na usługi hotelarsko-gastronomiczne na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej wykazało, że wykonawców takich usług nie traktowano w równy sposób.

(akta kontroli str. 914)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dysponent części 85/16 – województwo opolskie niezasadnie wystąpił o ujęcie w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r., środków dotacji celowej w kwocie 500 tys. zł, przeznaczonej na utworzenie 50 miejsc opieki w żłobku w ramach programu *Maluch+ 2020*. Umowa na udzielenie wsparcia finansowego na realizację ww. zadania została zawarta 23 listopada 2020 r., a realizacja zadania i wykorzystanie środków miało nastąpić w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2020 r. Termin zakończenia realizacji zadania, rozumianego jako dzień dokonania wpisu utworzonych miejsc opieki do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, został ustalony na 31 stycznia 2021 r. W złożonym wniosku beneficjent nie wskazał rozpoczęcia realizacji zadania i poniesienia jakichkolwiek kosztów związanych z realizacją zadania. W wykazie zadań zrealizowanych/planowanych wskazano natomiast, że do 31 grudnia 2020 r. beneficjent planuje sporządzić projekt budowlany wraz z projektem branżowym, bez wskazania kosztów planowanych do poniesionych w tym okresie. Natomiast po 31 grudnia 2020 r. (do 30 listopada 2021 r.) zaplanował prace budowlane związane z utworzeniem żłobka oraz zakup i montaż wyposażenia. Jednocześnie z podpisaniem umowy beneficjent sporządził wniosek o zmianę terminu wykonania zadania dotyczącego tworzenia miejsc opieki w związku z COVID-19, który wpłynął do Urzędu 24 listopada 2020 r. Następnie beneficjent 27 stycznia 2021 r. zrezygnował z dofinansowania zadania z programu *Maluch+ 2020*, gdyż otrzymał dofinansowanie z tego programu na 2021 r. Tym samym zadanie to mogło zostać sfinansowane ze środków budżetowych na 2021 r.

Postanowienia art. 21 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 wskazują, że ustalając wykaz oraz plan finansowy wydatków niewygasających należało mieć na względzie m.in. możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w 2020 r.

Dyrektor Wydziału PS wyjaśnił, że w jego ocenie działania związane z ujęciem ww. dotacji w wydatkach niewygasających z upływem 2020 r. były zgodne z zaleceniami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i nie naruszały przepisów prawa. Ponadto wyjaśnił, że wnioskując o ujęcie tych środków w wydatkach niewygasających z upływem 2020 r. kierowano się priorytetowym dla rządu charakterem tego zadania z uwagi na wsparcie rodziny oraz zapewnieniem ww. Ministerstwa o możliwości realizacji zadań w ramach Programu *Maluch+2020* do 30 listopada 2021 r. Ponadto Dyrektor wskazał na determinację beneficjenta w dążeniu do realizacji zadania, pomimo radykalnych zmian warunków gospodarczych z uwagi na pandemię.

(akta kontroli str. 4111-4165)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w przywołanych przez Dyrektora Wydziału PS pismach Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zalecono zgłaszanie środków otrzymanych na realizację zadań w ramach Programu *Maluch+2020* do wydatków które nie wygasają z upływem 2020 r., lecz równocześnie zastrzeżono, że dotyczy to beneficjentów którzy ze względu na trwający stan epidemii COVID-19,

mają lub będą mieli trudności z dokończeniem inwestycji polegających na utworzeniu miejsc opieki w 2020 r.

2. W 2020 r. nie wykorzystano zabezpieczonych w planie finansowym środków w wysokości 23,3 tys. zł<sup>143</sup>, przeznaczonych na pokrycie kosztów realizacji projektu nr 12/10-2019/OG-FAMI pn. „Przyjazny urząd do legalnej migracji – etap II”<sup>144</sup>, realizowanego w ramach Programu Krajowego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji na latach 2014-2020. Dopiero w okresie od 7 do 18 grudnia 2020 r. (tj. ponad dwa miesiące po powzięciu informacji o wystąpieniu wolnych środków<sup>145</sup>) przeprowadzono telefoniczne rozeznanie rynku z rzeczoznawcami ds. ppoż. w zakresie wykonania ekspertyzy technicznej ppoż. dla zadania pn. *Rozbudowa budynku OUW o pawilon na poziomie parteru budynku*<sup>146</sup> i zrezygnowano z realizacji zadania. Ponadto dysponent części 85/16 po powzięciu informacji, że środki te nie zostaną wykorzystane w 2020 r. nie podjął decyzji o ich zablokowaniu. Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła: *1/ Beneficjent (Opolski Urząd Wojewódzki) w budżecie projektu "Przyjazny urząd dla legalnej migracji – etap II" zaplanował środki na sporządzenie dokumentacji projektowej w wysokości 69 622 zł. W poprzednim roku budżetowym zrealizowano I etap zamówienia – opracowanie dokumentacji projektowej dot. przebudowy i remontu niskiej części budynku OUW, w celu rozszerzenia funkcjonalności Centrum Obsługi Cudzoziemców. W toku realizacji projektu, w związku z sytuacją pandemiczną panującą na terenie kraju, zaplanowano modyfikację projektu, polegającą na rozbudowie budynku OUW o poczekalnię przeznaczoną wyłącznie dla cudzoziemców, ograniczając w ten sposób gromadzenie się klientów oczekujących na załatwienie sprawy w gmachu OUW. W związku z powyższym wystąpiła konieczność sporządzenia dodatkowej dokumentacji projektowej w zakresie rozbudowy o poczekalnię oraz opracowania aktualizacji ppoż. – etap II przygotowania dokumentacji projektowej, na którą planowano przeznaczyć niewydatkowane środki w wysokości 23 261 zł. W związku z trudnościami ze znalezieniem potencjalnych wykonawców na przygotowanie ekspertyzy ppoż., II etap opracowania dokumentacji nie mógł zostać zrealizowany do końca poprzedniego roku budżetowego. (...). 2/ W związku z sytuacją pandemiczną panującą na terenie kraju w październiku 2020 r. zaplanowano modyfikację projektu, polegającą na rozbudowie budynku OUW o poczekalnię przeznaczoną wyłącznie dla cudzoziemców, ograniczając w ten sposób gromadzenie się klientów oczekujących na załatwienie sprawy w gmachu OUW. W listopadzie 2020 r. dokonano analizy dokumentacji ppoż. będącej w posiadaniu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz możliwości rozbudowy budynku gmachu OUW pod kątem uwarunkowań konserwatorskich. Z uwagi na powyższe w grudniu 2020 r. przeprowadzono telefoniczne rozeznanie rynku. Biorąc pod uwagę wprowadzenie pracy zdalnej w urzędzie, absencję części pracowników urzędu, był to najszybszy możliwy termin na rozpoczęcie niniejszej procedury. 3/ Dysponent odstąpił od dokonania blokady, gdyż w okresie od 18 grudnia 2020 r. priorytetem Wydziału było zakończenie zadań związanych z wypłatą środków budżetu państwa. Zgodnie*

<sup>143</sup> Pochodzących z rezerwy celowej poz. 8 (69,6 tys. zł) oraz z podziału części rezerwy utworzonej w budżecie Wojewody Opolskiego na 2020 r. (0,4 tys. zł).

<sup>144</sup> Tj. kosztów opracowania dodatkowej dokumentacji projektowej w zakresie rozbudowy OUW o poczekalnię oraz aktualizacji ekspertyzy ppoż. – etap II.

<sup>145</sup> 5 października 2020 r. rozstrzygnięto zapytanie ofertowe i wybrano wykonawcę, podpisując z nim 16 października 2020 r. umowę na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę w zakresie dotyczącym przebudowy i modernizacji niskiej części budynku OUW w celu rozszerzenia funkcjonalności Centrum Obsługi Cudzoziemców za 46,7 tys. zł.

<sup>146</sup> Dane pochodzące z notatki służbowej pracownika Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości z dnia 21 grudnia 2020 r.

z zapisami art. 177 ust. 1 [ustawy o finansach publicznych] dysponent może dokonać blokady środków, co oznacza fakultatywność blokowania.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że blokada wydatków powinna odbywać się w możliwie krótkim czasie po zaistnieniu przesłanki do podjęcia decyzji w tej sprawie.

(akta kontroli str. 1478-1484, 1869)

3. Pracownikowi, realizującemu na podstawie umowy zlecenia nr OUW.II.95.2020 z 23 kwietnia 2020 r. zadania przypisane Wojewodzie w Programie wieloletnim Senior+, wypłacono 21 grudnia 2020 r. wynagrodzenie za grudzień 2020 r. w wysokości 0,7 tys. zł netto (1 tys. zł brutto) mimo nieprzedstawienia wraz z rachunkiem ewidencji liczby godzin wykonanego zadania. Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 1 ust. 1 zawartej umowy, zgodnie z którym wynagrodzenie za wykonane zlecenie miało być płatne w terminie 14 dni od daty przedłożenia do OUW prawidłowo wystawionego rachunku wraz z ewidencją ilości godzin wykonywanego zlecenia. Przedmiotowe rozliczenie pracownik złożył dopiero 5 stycznia 2021 r. W tym samym dniu Zastępca Dyrektora Wydziału PS sprawdził pod względem merytorycznym przedstawiony dokument oraz stwierdził wykonanie zlecenia w sposób zgodny z umową.

Dyrektor Wydziału PS wyjaśnił: (...) zgodnie z pismem Dyrektora Generalnego Opolskiego Urzędu z 4 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia zasad organizacyjnych obowiązujących pod koniec 2020 r. w sprawie ustanowienia zasad organizacyjnych obowiązujących pod koniec roku budżetowego 2020 r., wyznaczono nieprzekraczalny termin 14 grudnia 2020 r. na przedłożenie do Biura Obsługi Urzędu dokumentów finansowych, w szczególności rachunków z umów zleceń zawartych z osobami fizycznymi, z zastrzeżeniem że dokumenty do zapłaty złożone po tym terminie mogą stać się zobowiązaniami bez pokrycia w planie finansowym wydatków 2020 r. W związku z tym rachunek za wykonanie umowy nr OUW.II.95.2020 za miesiąc grudzień 2020 r. dotyczącej realizacji w 2020 r. Programu Wieloletniego Senior+ przedłożono zgodnie z ww. wytycznymi. Program realizowany jest do końca roku, de facto do 31 grudnia i nie można spowodować wcześniejszego zakończenia realizacji zadań z niego wynikających z uwagi na jego specyfikę (charakter ciągły). Odnośnie potwierdzenia przez Dyрекcję Wydziału Polityki Społecznej realizowania zadań wynikających z ww. umowy to następuje ono w sposób ciągły i bieżący, chociażby przez weryfikację i podpisywanie pism, materiałów, zestawień przygotowywanych przez zleceniobiorcę. Natomiast ostateczne, formalnie potwierdza się realizację zadania na miesięcznej ewidencji ilości godzin (co za grudzień nastąpiło niezwłocznie po zakończeniu miesiąca, czyli 5 stycznia 2021 r.). Tak więc rozliczając rachunek Dyрекcja WPS miała wiedze odnośnie zrealizowanych zadań wg stanu bieżącego. Należy mieć również na uwadze, że umowa dotyczy gotowości wykonywania zadań, niezależnie od ilości zrealizowanych i wykonywanych godzin. (...).

(akta kontroli str. 1279-1292)

4. Nie respektowano zasad odpracowywania wyjść prywatnych przez dwie pracownice Urzędu, powołane przez Wojewodę Opolskiego na członkinie WZON. Jak ustalono, z pracownicami tymi Przewodniczący WZON zawarł 10 i 23 stycznia 2020 r. umowy zlecenia na udział w posiedzeniach składów orzekających WZON oraz na udział w szkoleniach dla pracowników socjalnych i doradców zawodowych. Czas realizacji ww. umów w godzinach pracy Urzędu ewidencjonowany był jako wyjścia prywatne, odpracowywane w okresie późniejszym. Z ewidencji czasu pracy wynikało, że odpracowanie nie w każdym przypadku następowało w miesięcznych okresach rozliczeniowych, gdyż w 2020 r. jedna z pracownic odpracowała w okresie rozliczeniowym 2,5 z 21,5 godziny, a druga – 9,5 z 25,5 godziny. Powyższe było

niezgodne z § 16 ust. 3 Regulaminu pracy OUW<sup>147</sup>, zgodnie z którym pracowników Urzędu obowiązywał jednomiesięczny okres rozliczeniowy czasu pracy. W § 22 ust. 3 ww. Regulaminu ustalono również, że udzielając zwolnienia z pracy w celach prywatnych, dyrektorzy wydziałów jednocześnie ustalają zasady i warunki odpracowania czasu zwolnienia, z tym, że odpracowanie winno nastąpić w okresie rozliczeniowym.

(akta kontroli str. 1320-1332, 1652-1676, 1690-1707, 3936-3957)

Dyrektor Wydziału PS, który pomimo posiadania wiedzy iż dwie pracownice wykonują w godzinach pracy Wydziału prace dodatkowo płatne, nie wyegzekwował odpracowania czasu pracy w sposób ustalony w Regulaminie pracy Urzędu, wyjaśnił, że powyższe było spowodowane panującą pandemią COVID-19 i podejmowanymi działaniami zapobiegającymi ryzyku zakażeniu w Urzędzie.

W związku z tym w uzgodnieniu z ówczesnym Dyrektorem Generalnym Urzędu ustalono wydłużenie czasu odpracowania prywatnych wyjść do końca 2021 r.

(akta kontroli str. 4315-4325)

Dyrektor Generalna Urzędu wyjaśniła że w Urzędzie nie było przyzwolenia na nieodpracowywanie czasu poświęconego na prywatne przez pracowników Urzędu. Z uwagi na panującą sytuację epidemiologiczną panującą w kraju i na wprowadzone obostrzenia w Urzędzie, kierując się troską o najwyższe bezpieczeństwo pracowników Urzędu, na podstawie ustnych uzgodnień z ówczesną Dyrektorem Generalną a Dyrektorem Wydziału PS wydłużono okres rozliczeniowy czasu pracy do końca 2020 r., bądź do końca trwania okresu pandemii.

(akta kontroli str. 4330-4332)

Kierownik Działu Kadr wyjaśniła że pracownikom tym nie potrącono z wynagrodzenia równowartości nieodpracowanych godzin, bowiem nie otrzymała z Wydziału PS informacji o nieodpracowanych godzinach przez pracownice.

Jednocześnie wyjaśniła, że Oddział Kadr w ramach kontroli zarządczej nie zidentyfikował ryzyka polegającego na nierzetelnym prowadzeniu w wydziałach ewidencji wyjść poza Urząd i w 2020 r. nie przeprowadzał kontroli rzetelności prowadzonych w wydziałach ewidencji wyjść poza Urząd.

(akta kontroli str. 4333-4342)

Nierespektowanie zasad i trybu zawierania umów cywilnoprawnych przez pracowników Urzędu oraz nierozliczanie czasu pracy zgodnie z ustalonymi zasadami świadczy o niedostatecznej skuteczności kontroli zarządczej w tym zakresie.

5. Pracowników Urzędu nie traktowano w sposób równy przy przyznawaniu dofinansowania kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Jak ustalono, w 2020 r. sześciu pracowników kontrolowanej jednostki wystąpiło do Dyrektora Generalnej z wnioskami o dofinansowanie kosztów kształcenia. Osobom tym przyznano dofinansowanie w różnej wysokości, tj. ówczesnej Dyrektora Biura Obsługi Urzędu (pełniącej obecnie funkcję Dyrektora Generalnego Urzędu) przyznano dofinansowanie w wysokości 100% kwoty wnioskowanej, tj. 8,7 tys. zł, poprzedniemu Wojewodzie Opolskiemu – 82,4% kwoty wnioskowanej, tj. 9,8 tys. zł, a pozostałym pracownikom (zatrudnionym na stanowiskach: zastępcy kierownika oddziału, starszego inspektora – dwie osoby oraz operatora numerów alarmowych) – po 50% wnioskowanych kwot (od 1,1 tys. zł do 1,7 tys. zł). Ponadto wniosek złożony przez poprzednią Dyrektora Biura Obsługi Urzędu został rozpatrzony pozytywnie, mimo że nie zawierał opisu sytuacji materialnej wnioskodawcy, o którym

<sup>147</sup> Wprowadzonego zarządzeniem nr 25/2017 Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 1 września 2017 r.

mowa w § 1 ust. 6 pkt 4 lit. c zarządzenia Nr 1/17 Dyrektora Generalnego z 10 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad realizacji szkoleń w służbie cywilnej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz warunków ich dofinansowania w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu<sup>148</sup>.

Poprzedni Zastępca Dyrektora Biura Obsługi Urzędu (a obecny Dyrektor Biura Obsługi Urzędu), który pod nieobecność ówczesnej Dyrektorki Generalnej zaakceptował wniosek poprzedniego Wojewody oraz zawarł z nim umowę w sprawie dofinansowania kosztów kształcenia, wyjaśnił: *Przy rozpatrywaniu wniosku ówczesnego Wojewody Opolskiego, Pana Adriana Czubaka analizie poddane zostało jego oświadczenie majątkowe (publikowane na stronie KPRM), z którego treści wynikał brak posiadania nieruchomości, wysokość posiadanego zobowiązania względem banku z tytułu kredytu hipotecznego na remont domu, brak dodatkowych zajęć lub funkcji zarobkowych w radach nadzorczych czy spółkach prawa handlowego. Pracodawcy znane również były składniki wynagrodzenia ówczesnego Wojewody tj. brak dodatków, brak nagród uznaniowych oraz brak DWR. Szczegółowa sytuacja materialna została omówiona na spotkaniu w dniu 11 sierpnia 2020 r. pomiędzy ówczesnym Wojewodą Opolskim a Zastępcą Dyrektora Biura Obsługi Urzędu, podczas którego Pan Adrian Czubak opisał swoją sytuację materialną w zakresie obciążeń finansowych z tytułu kredytu, zasądzonych alimentów a także obciążenie z tytułu pożyczki mieszkaniowej zaciągniętej w OUW (wniosek z 23 czerwca 2020). Z przekazanej informacji wynikało, że nie posiadał żadnej nieruchomości jak również oszczędności finansowych. Ponadto, podczas rozmowy ówczesny Wojewoda wskazał, że Pani Izabela Bryja Dyrektorka Generalna OUW wyrażała zgodę na dofinansowanie studiów innym dyrektorom, którzy zarabiają w skali roku więcej od Niego o kilkadziesiąt tysięcy zł, nie są obciążeni kredytami, posiadają nieruchomości oraz możliwość dodatkowego zarobkowania (informacja z oświadczeń majątkowych dyrektorów OUW). Ze spotkania sporządzono notatkę służbową, której nie dołączono do akt sprawy ze względu na zawarte w niej informacje osobiste. Wyjaśnił również: W kwietniu, kiedy podejmowano decyzję o dofinansowaniu kosztów studiów dla 4 pracowników OUW, sytuacja finansowa Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego była niejasna z uwagi na rozpoczynającą się pandemię koronawirusa. W związku z tym Dyrektorka Generalna podjęła decyzję o dofinansowaniu jedynie w 50% (...). W trakcie roku wygenerowane zostały oszczędności (m.in. z uwagi na odwołanie szkoleń oraz brak kosztów związanych z delegacjami), które umożliwiły późniejsze dofinansowanie studiów w wyższej kwocie. Składający wyjaśnienia wskazał również, że poprzedni Wojewoda nigdy wcześniej nie korzystał z takiej formy dofinansowania.*

Poprzedni Wojewoda, który zaakceptował wniosek ówczesnej Dyrektorki Biura Obsługi Urzędu, wyjaśnił, że przy ustalaniu wysokości dofinansowania kosztów kształcenia dla Dyrektorki Biura Obsługi Urzędu zostały zastosowane kryteria stosowane w stosunku do wszystkich pracowników tj. określone w Zarządzeniu Nr 1/2017 Dyrektora Generalnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad realizacji szkoleń w służbie cywilnej i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników oraz warunków ich dofinansowania w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu. Zgodnie z §1 ust. 6 pkt 2 ww. Zarządzenia dofinansowanie uzależnione jest od posiadanych środków finansowych i zakresu merytorycznego studiów. Mając na uwadze fakt, że okresie w jakim był rozpatrywany wniosek Urząd miał możliwość poniesienia kosztów dofinansowania, a zakres merytoryczny studiów ma charakter typowo związany z zarządzaniem i tym samym przydatny przy wykonywaniu obowiązków na stanowisku Dyrektorki Biura Obsługi Urzędu. Dofinansowanie udzielone Dyrektorki

<sup>148</sup> Dalej: zarządzenie w sprawie szkoleń.

*Biura Obsługi Urzędu zostało przyznane w wysokości 74 % kosztów studiów. Jest to dofinansowanie nieznacznie wyższe od dofinansowania przyznanego innymi pracownikom, które kształtowało się na poziomie 50%. Należy ponadto wskazać, że pozytywne rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie zależne jest od wskazanych wyżej przesłanek dotyczących możliwości finansowania i zakresu merytorycznego studiów, a nie od innych okoliczności np. trudnej sytuacji materialnej wnioskodawcy i jego udokumentowania w określony sposób. Takich wymagań nie zawiera Zarządzenie Nr 1/2017 ani inne regulacje dotyczące świadczeń związanych z doszkadzaniem przyznawanych na rzecz pracowników Służby Cywilnej. Wymóg podania danych dotyczących sytuacji materialnej wnioskodawcy ma charakter wyłącznie informacyjny i możliwy jest do zrealizowania w każdy sposób umożliwiający rozpatrującemu wniosek zapoznanie się z tymi informacjami, w tym poprzez przekazanie tych informacji osobiście przez wnioskodawcę, który zazwyczaj oprócz wniosku pisemnego jest zainteresowany szczegółowym przedstawieniem swojej sytuacji i motywacji do podnoszenia kwalifikacji. W przedmiotowym przypadku informacje przedstawione przez wnioskodawcę dotyczące posiadanych przez wnioskodawcę zobowiązań finansowych oraz braku możliwości dodatkowego zarobkowania w porównaniu z sytuacją innych wnioskodawców nie wykluczały pozytywnego rozpatrzenia wniosku na podstawie wskazanych na wstępie kryteriów.*

*(akta kontroli str. 2220-2289, 3715-3717, 4368-4422, 4957-4958)*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z § 1 ust. 6 pkt 4 zarządzenia w sprawie szkoleń wnioski o dofinansowanie pracownicy obowiązani są składać w terminie do 28 lutego każdego roku. Tymczasem poprzedni Wojewoda oraz poprzednia Dyrektorka Biura Obsługi Urzędu złożyli wnioski dopiero 7 i 10 sierpnia 2020 r. Dodać należy, że mimo wygenerowania w trakcie roku oszczędności, pozostałym czterem pracownikom nie zwiększono poziomu dofinansowania kosztów kształcenia. Natomiast część środków, które zgodnie z przywołanym wyjaśnieniem, zaoszczędzono w związku z epidemią COVID-19, ówczesny Zastępca Dyrektorki Biura Obsługi Urzędu przyznał swojemu przełożonemu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że wnioski pracowników, którym dofinansowano koszty podnoszenia kwalifikacji zawodowych w 50%, również zawierały informacje świadczące o ich trudnej sytuacji majątkowej.

6. Zamówienie publiczne na dostawę mebli biurowych nie zostało poprzedzone zapytaniem ofertowym udostępnionym w sposób określony w § 5 ust. 1 *Regulaminu udzielania przez OUW zamówień publicznych, których wartość szacunkowa w skali roku nie przekracza wyrażonej w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 upzp*<sup>149</sup>, tj. co najmniej poprzez jeden z poniższych sposobów: a/ zamieszczenie na stronie internetowej zamawiającego (Biuletynie Informacji Publicznej); b/ poprzez jego przekazanie e-mailem/lub pisemnie do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców na wzorze stanowiącym załącznik nr 2 do tego Regulaminu.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła że zamówienie było realizowane zgodnie z zapisami § 2 ust. 2 *Regulaminu (...)*. Z uwagi na to, że zamówienie było współfinansowane ze środków europejskich, procedurę złożenia zamówienia przeprowadzono z zachowaniem wytycznych wynikających z przepisów prawnych i dokumentów określających sposób udzielania takich zamówień, tj. zapisów Załącznika nr 23 do Podręcznika Beneficjenta dofinansowania Program INTERREGT V-A Republika Czeska – Polska. W związku z powyższym, zgodnie z zapisami pkt. 1.2. 12) ww. załącznika, nie było podstawy do zastosowania uproszczonej procedury wszczęcia zamówienia publicznego poprzez zamieszczenie

<sup>149</sup> Zarządzenie nr 3/2020 Dyrektorki Generalnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 12 lutego 2020 r.

go na stronie BIP Urzędu lub przestanie do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców. Przeprowadzenie zamówienia publicznego w inny sposób, niż zastosował Zamawiający, skutkowałoby nałożeniem korekty finansowej za brak zachowania procedury konkurencyjności, a tym samym wiązałoby się z działaniem na szkodę Skarbu Państwa. Zastosowana przez Zamawiającego procedura była szersza, a sporządzone dokumenty zawierają wszystkie elementy i informacje wynikające z zapisów ww. Regulaminu, w tym zapisów załącznika nr 2 i 3.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z zapisami § 2 ust. 2 ww. Regulaminu, zamówienia współfinansowane ze środków europejskich lub innych mechanizmów finansowych udzielane są na podstawie Regulaminu z zachowaniem wytycznych wynikających z przepisów prawnych i dokumentów określających sposób udzielania takich zamówień. Dodać należy także, że w sporządzonym wniosku (z 4 listopada 2020 r.) o udzielenie przedmiotowego zamówienia, wskazano iż zamówienie nie jest zwolnione z obowiązku przeprowadzenia zapytania ofertowego na podstawie Regulaminu. W związku z powyższym udzielenie zamówienia na dostawę mebli biurowych powinno zostać poprzedzone udostępnieniem zapytania ofertowego także w sposób określony przez regulacje wewnętrzne Urzędu, z jednoczesnym stosowaniem przepisów ww. Podręcznika Beneficjenta.

(akta kontroli str. 408-485)

7. Nie zapewniono jednolitych warunków dla wszystkich wykonawców zamówienia na usługi hotelarsko-gastronomiczne na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej, gdyż cztery z pięciu zawartych umów zawierały zapisy dotyczące dodatkowej opłaty za gotowość świadczenia usługi, ponoszonej przez zamawiającego niezależnie od opłat za pobyt i wyżywienie. OUW jako zamawiający nie określił warunków (zasad), od których uzależnione było przyznanie tej opłaty oraz jej wysokość, co skutkowało brakiem jednolitości postępowania przy jej ustalaniu dla poszczególnych wykonawców. W rezultacie opłata za gotowość świadczenia usługi: a/ została określona w różnej wysokości dla różnych wykonawców (tj. w wysokości 3 tys. zł miesięcznie dla dwóch wykonawców<sup>150</sup>, 2 tys. zł miesięcznie dla jednego wykonawcy<sup>151</sup>, 25 zł brutto za dobową dostępność pokoju dla innego wykonawcy<sup>152</sup>); b/ dla jednego wykonawcy nie została wprowadzona<sup>153</sup>; c/ w przypadku dwóch umów była wprowadzana, a następnie rezygnowano z tej opłaty<sup>154</sup>. Ponadto w maju 2020 r. zamawiający rozwiązał jedyną umowę, w której opłata za gotowość nie występowała.

Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wyjaśnił, że cztery umowy na świadczenie usług gastronomiczno-hotelarskich w zakresie prowadzenia kwarantanny instytucjonalnej obejmowały dodatkowo opłatę za gotowość świadczenia usługi będącej przedmiotem umowy. Opłata za gotowość wprowadzana była na wniosek danego obiektu. Opłaty za gotowość świadczenia usług będących przedmiotem umów były w różnej wysokości oraz na różne okresy czasu, ze względu na przeprowadzane indywidualnie z każdym obiektem ustalenia. W umowie nr OUW.I.32.2020 z dnia 26.03.2020 r. proponowana przez Wykonawcę wysokość opłaty za gotowość wynosiła 1 000 zł brutto za dzień gotowości, ostatecznie wynegocjowano kwotę 2 000 zł brutto za miesiąc gotowości. W umowie nr OUW.I.35.2020 z dnia 01.04.2020 r. opłata za gotowość wynosiła 3 000 zł brutto za miesiąc gotowości. Wprowadzona do umowy opłata za gotowość wynosząca

<sup>150</sup> Umowy o numerach OUW.I.37.2020 oraz OUW.I.35.2020.

<sup>151</sup> Umowa nr OUW.I.32.2020.

<sup>152</sup> Umowa nr OUW.I.56.2020.

<sup>153</sup> Umowa nr OUW.I.40.2020.

<sup>154</sup> Umowy o numerach OUW.I.35.2020 oraz OUW.I.37.2020.

3 000 zł brutto za miesiąc gotowości ustalona została telefonicznie (po negocjacjach – pierwotnie Wykonawca żądał kwoty 4 000 zł brutto). Następnie w trakcie trwania umowy, z inicjatywy Zamawiającego aneksem z dnia 27.04.2020 r. od maja 2020 r. zrezygnowano z tej opłaty. Kolejno, aneksem z dnia 09.10.2020 r. na wniosek Wykonawcy przywrócono w umowie opłatę za gotowość. Umowa nr OUW.I.37.2020 z dnia 06.04.2020 r. w pierwotnym brzmieniu nie przewidywała opłaty za gotowość. Dopiero aneksem z dnia 08.10.2020 r., na wniosek Wykonawcy, wprowadzono do umowy opłatę za gotowość. W umowie nr OUW.I.40.2020 z dnia 15.04.2020 r. opłata za gotowość nie występowała w ogóle, ponieważ oferta danego obiektu nie przewidywała takiej opcji oraz Wykonawca nie wnosił o wprowadzenie takiej opłaty do umowy. W umowie nr OUW.I.56.2020 z dnia 20.05.2020 r. opłata za gotowość wynosiła 25 zł brutto za dobową dostępność pokoju. Wykonawca na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej dla uczniów szkół średnich z województwa opolskiego, będących obywatelami państw trzecich, na czas matur udostępnił obiekt, który pełnił funkcję izolatorium, w ramach czego Wykonawca otrzymywał w/w stawkę za gotowość (stawka określona była Zarządzeniem Prezesa NFZ nr 60/2020/DSOZ z dnia 21.04.2020 r.).

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśnił, że rozwiązał umowę nr OUW.I.40.2020 z 15.04.2020 r., w oparciu o aktualną sytuację epidemiologiczną i brak zainteresowania ze względów ekonomicznych kontynuowaniem umowy przez Wykonawcę (pismo L.dz.0741/PZ/2020 z 25 maja 2020 r.). Dodał także, iż brak opłaty za gotowość w przypadku ww. umowy, wynikał ze składanych przez Wykonawcę różnych propozycji finansowania ośrodka kwarantanny. W ramach zorganizowanego spotkania z Wykonawcą, (3.04.2020 r.) ustalono wspólnie (w wyniku negocjacji) stawkę 125 zł za osobodzień bez opłaty za gotowość. W spotkaniu uczestniczyli także: Wicemarszałek Województwa Opolskiego oraz Zastępca Dyrektora ds. Medycznych Narodowego Funduszu Zdrowia Opolskiego Oddziału Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 486-777, 783-848, 1387-1402)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak określonych warunków (zasad), od których uzależniona była ww. opłata, jej wysokość oraz okres jej ponoszenia mogło prowadzić do dowolności prowadzonego postępowania w poszczególnych przypadkach zawieranych umów. Dodać należy, iż brak określonych zasad co do ponoszenia takiej opłaty oraz sposobu ustalania jej wysokości i czasu ponoszenia, zwłaszcza na styku publiczno-prywatnym, stanowić może zagrożenie wystąpienia rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym. Przykładem powyższej dowolności i uznaniowości były rozwiązania zastosowane przy zawieraniu i rozwiązywaniu umowy nr OUW.I.40.2020 z dnia 15.04.2020 r., gdzie przedmiotowa opłata za gotowość nie występowała, a mimo to umowa z Wykonawcą nie była kontynuowana/aneksowana i podmiot został wyłączony z miejsc przeznaczonych na kwarantannę instytucjonalną (pismo BOU.967.18.2020.MK z 27 maja 2020 r.). Dodać w tym miejscu także należy, że Wykonawca umowy nr OUW.I.40.2020 w informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wskazał, że wnioskował o wprowadzenie do umowy „stałej opłaty za gotowość” (pismo L.dz.0561/PZ/2020 z 2 kwietnia 2020 r.), ale jego wniosek w tej kwestii nie został uwzględniony w umowie. Dodatkowo, Wykonawca w piśmie z 25 maja 2020 r., nie wskazywał na brak zainteresowania kontynuowaniem umowy nr OUW.I.40.2020, a jedynie zwracał się z prośbą o informacje co do dalszych losów związanych z funkcjonowaniem kwarantanny instytucjonalnej w jego spółce, z uwagi na konieczność przeprowadzenia analizy skutków jej prowadzenia i opracowania propozycji adekwatnych rozwiązań celem ich zaprezentowania współpracownikowi.

(akta kontroli str. 486-777, 783-848, 1387-1402)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2020 nie zaplanowano dla części 85/16 wydatków budżetu środków europejskich. Na podstawie trzech decyzji ministra właściwego ds. finansów publicznych dysponentowi części 85/16 zostały przyznane środki z rezerwy celowej budżetu środków europejskich w kwocie 3 836,5 tys. zł<sup>155</sup>, z przeznaczeniem na realizację przez:

1/ Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Opolu<sup>156</sup> projektu pn. *Zachowanie dziedzictwa kulturowego i historycznego poprzez rewaloryzację obiektów zabytkowych w Pokoju i działania edukacyjno-informacyjne w województwie opolskim* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020<sup>157</sup> (140,9 tys. zł);

2/ Komendę Wojewódzką PSP w Opolu<sup>158</sup> projektu *Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (90,4 tys. zł);

3) jednostki samorządu powiatowego województwa opolskiego<sup>159</sup> projektu pt. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*, w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój na lata 2014-2020* (3 605,2 tys. zł).

Wydatki budżetu środków europejskich w części 85/16 zrealizowano w kwocie 3 510,2 tys. zł, co stanowiło 91,5% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 41-49)

Wydatki w ramach RPO WO zrealizowano w zaplanowanej wysokości 140,9 tys. zł. Środki zostały wykorzystane na zorganizowanie czterech konferencji obejmujących tematy: 1/ utrzymania obiektów zabytkowych; 2/ rozwijania turystyki z wykorzystaniem dziedzictwa kulturowego; 3/ ochrony zabytków dziedzictwa kultury oraz 4/ rewitalizacji krajobrazu kulturowego. W konferencjach uczestniczyło 348 osób, w tym właściciele i zarządcy obiektów zabytkowych, przedstawiciele samorządu terytorialnego, wykładowcy i studenci szkół wyższych oraz właściciele firm branży turystycznej. Zorganizowano również warsztaty ceramiczne dla 70 dzieci. W ramach projektu sfinansowano wydanie folderów i broszury oraz reklamy prasowe o organizowanych konferencjach.

(akta kontroli str. 3787-3817)

Wydatki zaplanowane w ramach PO liŚ zostały zrealizowane w 100% i przeznaczono je na zakup pojemnika do transportu materiałów CBRNe<sup>160</sup> i zestawu do dezynfekcji pomieszczeń z zagrożeń mikrobiologicznych metodą fumigacji.

(akta kontroli str. 3818-3846)

Środki zaplanowane na realizację projektu *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*, wykorzystano w kwocie 3 278,9 tys. zł (90,9%) na zakup 1 065 komputerów wraz z oprogramowaniem, w tym 24 dla dzieci z niepełnosprawnością oraz 322 sztuk sprzętu multimedialnego. Pomocą objęto 957 podmiotów, w tym 564 rodziny zastępcze spokrewnione, 292 rodziny zastępcze niezawodowe, 61 zawodowych, 20 rodzinnych domów dziecka i 20 placówek opiekuńczo-wychowawczych.

(akta kontroli str. 3847-3860)

<sup>155</sup> Zwiększeń dokonano na podstawie trzech decyzji ministra właściwego ds. finansów publicznych – rezerwa celowa poz. 98.

<sup>156</sup> W rozdziale 92120 *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami*, § 4007 i § 4177.

<sup>157</sup> Dalej PRO WO.

<sup>158</sup> W rozdziale 75410 § 6067 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (płatności w zakresie budżetu środków europejskich).

<sup>159</sup> W rozdziale 85504, § 2057.

<sup>160</sup> Zagrożenia wynikające z użycia broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 12% wydatków na dotacje przekazane z budżetu państwa w części 85/16 oraz 8,5% wydatków Urzędu stwierdzono, że zostały one poniesione w sposób celowy, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości polegające na: nierównym traktowaniu wykonawców, świadczących usługi hotelarsko-gastronomiczne na potrzeby kwarantanny instytucjonalnej, niezamieszczeniu ogłoszenia o zamówieniu w sposób określony w obowiązujących w UOW przepisach wewnętrznych, braku blokady niewykorzystanych środków, jak również nieprawidłowości w zakresie realizacji umów zleceń, nie miały istotnego wpływu na wykonanie wydatków w części 85/16. Również nieprawidłowości polegające na nieuzasadnionym wnioskowaniu o ujęcie w wydatkach niewygasających środków na utworzenie żłobka oraz na nierównym traktowaniu pracowników przy przyznawaniu dofinansowania kosztów kształcenia nie skutkowały obniżeniem oceny w badanym obszarze. Wojewoda Opolski, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem wydatków budżetu państwa w części 85/16.

OBSZAR

### 3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 85/16 – województwo opolskie i rocznych sprawozdań jednostkowych Urzędu jako dysponenta III stopnia tj. sprawozdań:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
  - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
  - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
  - z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
  - z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR)<sup>161</sup>,
  - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE)<sup>162</sup>,
  - z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie:
- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
  - zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

<sup>161</sup> Dotyczy dysponenta części. Dysponent III stopnia nie przekazywał takiego sprawozdania.

<sup>162</sup> Sprawozdanie łączne dysponenta części zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych Komendy Wojewódzkiej PSP w Opolu oraz Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Opolu, a także sprawozdania częściowego WFIB.

Łączne sprawozdania budżetowe, sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. oraz łączne sprawozdanie Rb-BZ1 zostały sporządzone przez dysponenta części 85/16 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 1708-1848, 1860-1868, 1870-1980, 1989-2017, 2055-2215, 2291-2369)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny o wzmocnienie nadzoru nad realizacją planów w układzie zadaniowym w szczególności przez Opolskiego Kuratora Oświaty. W celu realizacji ww. wniosku Urząd podjął następujące działania: Opolskiemu Kuratorowi Oświaty wydano polecenie przedkładania do WFIB kwartalnych sprawozdań z wykonanych wartości mierników, aktualizacji mierników oraz uzasadnienia ewentualnych odchyłeń wartości wykonanych od wartości planowanych.

(akta kontroli str. 4839-4845)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Zasady dotyczące rachunkowości przyjęte zostały w jednostce kontrolowanej na podstawie: a/ zarządzenia nr 110/19 Wojewody Opolskiego z 16 września 2019 r. w sprawie ustalenia Zasad Rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont w OUW, b/ zarządzenia nr 159/20 Wojewody Opolskiego z 30 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia Zasad rachunkowości oraz Zakładowego planu kont w OUW oraz c/ zarządzenia nr 191/09 Wojewody Opolskiego z dnia 6 października 2009 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu, kontroli, ewidencji, przechowywania dokumentów księgowych w OUW (wraz ze zmianami<sup>163</sup>). W dokumentacji tej nie określono aktualnie stosowanej wersji oprogramowania stosowanego do prowadzenia ewidencji księgowej oraz daty rozpoczęcia jej stosowania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałym zakresie dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli, str. 3463-3601, 3663-3664)

Księgi rachunkowe OUW prowadzone były przy zastosowaniu technik komputerowych, za pomocą systemu informatycznego pn. TBD-FK. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz system ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Organizacja rachunkowości i ustanowiony w jednostce kontrolowanej system kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 3463-3530)

<sup>163</sup> Z 14 grudnia 2010 r. i z 30 maja 2011 r.

Salda kont księgi głównej na 31 grudnia 2019 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2020 r. jako bilans otwarcia wg stanu na 1 stycznia 2020 r., zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto, stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 ww. ustawy, obroty dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 3602)

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych objęto: a/ 59 zapisów księgowych na łączną kwotę 5 645,1 tys. zł<sup>164</sup> wylosowanych metodą MUS<sup>165</sup>, b/ dobranych w sposób celowy 15 sald zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych na kwotę 181,7 tys. zł oraz sześć sald należności z tytułu dochodów budżetowych<sup>166</sup> na kwotę 293,4 tys. zł, które pozostały nierozliczone na 31 grudnia 2020 r., c/ dobranych w sposób celowy 31 zapisów księgowych na kwotę 196,9 tys. zł na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych za 2020 r.

Dowody te zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalno-rachunkowej, prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono m.in., że: a/ system organizacji rachunkowości i zapisy księgowe umożliwiały jednoznaczne powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, b/ podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były prawidłowo udokumentowane, c/ zapisy księgowe były poprawne i dokonane zostały w sposób trwały.

(akta kontroli str. 3454-3662)

W księgach rachunkowych za okres od stycznia do lutego 2021 r. nie wystąpiły zapisy dotyczące roku 2020. Tym samym księgi rachunkowe za 2020 r. były kompletne, tj. ujęto w nich wszystkie dowody księgowe dotyczące tego roku.

(akta kontroli str. 3457-3459)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W obowiązującej w 2020 r. dokumentacji, opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości<sup>167</sup>, nie podano aktualnie stosowanej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jej stosowania, do czego zobowiązywał przepis art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości.

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśnił, że powyższe było wynikiem niedopatrzenia. Jednocześnie zobowiązano się do uzupełnienia dokumentacji o brakujące zapisy.

(akta kontroli str. 3463-3530, 3649-3653)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych, sporządzone przez dysponenta części 85/16 oraz przez dysponenta III stopnia. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych, jak również sporządzania sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzono terminowo

<sup>164</sup> Przyjęto wartości bezwzględne operacji.

<sup>165</sup> Z konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” subkonta dochodów i subkonta wydatków posiadających szczegółowość paragrafową, z wyłączeniem wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych (w paragrafach 401-408, 411-413, 418).

<sup>166</sup> 100% należności pozostałych do zapłaty dysponenta III stopnia ujętych na koncie 221, z tego pięć sald przeterminowanych (objętych badaniem w zakresie prawidłowości windykacji należności) i jedno bieżące.

<sup>167</sup> Polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniami Wojewody Opolskiego w sprawie ustalenia Zasad Rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu: nr 110/19 z 16 września 2019 r. oraz nr 159/20 z 30 grudnia 2020 r.

i stosownie do przepisów rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego ds. finansów publicznych w tym zakresie.

Stwierdzona nieprawidłowość w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczyła nieuwzględnienia w zasadach (polityce) rachunkowości informacji o aktualnie stosowanej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jej stosowania.

## V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spośród sześciu pracowników kontrolowanej jednostki, którzy w 2020 r. uzyskali dofinansowanie kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych, najwyższy poziom takiego dofinansowania przyznany został poprzedniemu Wojewodzie oraz ówczesnej Dyrektorce Biura Obsługi Urzędu. Ze środków Urzędu dofinansowano tym osobom koszty kształcenia w ramach studiów podyplomowych organizowanych przez Wyższą Szkołę Bankową na kierunku Master of Business Administration. Program tych studiów koncentrował się jednakże na kwestiach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a nie realizacji zadań administracji publicznej. Dla kadry zarządzającej w sektorze publicznym dedykowane są natomiast studia podyplomowe, których ukończenie umożliwia uzyskanie tytułu Master of Public Administration. Tym samym, zdaniem NIK, środki te mogły być wykorzystane w sposób zapewniający lepsze efekty dla działalności kontrolowanej jednostki, poprzez pełniejsze dopasowanie kierunku studiów do zadań wykonywanych przez osoby objęte taką formą kształcenia zawodowego.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie bezzwłocznego podejmowania działań zmierzających do egzekucji należności wymagalnych.
2. Dokonywanie prawidłowej oceny występowania przesłanek stosowania ulg w spłacie należności, w tym weryfikację projektów decyzji w sprawie umorzenia należności Skarbu Państwa przez obsługę prawną Urzędu.
3. Wnioskowanie o ujęcie w wydatkach niewygasających wydatków na takie zadania, których realizacja może zostać faktycznie rozpoczęta w danym roku budżetowym.
4. Niezwłoczne podejmowanie decyzji o blokowaniu wydatków, które nie zostaną wykorzystane w danym roku budżetowym.
5. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków dowolności postępowania przy zawieraniu umów.
6. Zapewnienie wszystkim pracownikom równego dostępu do dofinansowania kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>168</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 16 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontrolerzy:

Aleksandra Pawlicka  
doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis

  
DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu  
.....  
podpis  
Iwona Zyman

Zbigniew Łupicki  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

  
.....  
podpis

Damian Mielcarek  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

  
.....  
podpis

<sup>168</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.