



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.1.4.2025

**Pan
Jarosław Gospodarczyk
Dyrektor
Regionalny Ośrodek Psychiatrii
Sądowej w Branicach
ul. Szpitalna 19
48-140 Branice**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego
Regionalnego Ośrodka Psychiatrii Sądowej w Branicach**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Branicach, ul. Szpitalna 19 ¹ ; 48-140 Branice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gospodarczyk, Dyrektor Regionalnego Ośrodka Psychiatrii Sądowej w Branicach, od 6 grudnia 2023 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Analiza porównawcza dochodów budżetowych 2. Ocena realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich 3. Prawdliwość i rzetelność sprawozdań
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Agnieszka Broszczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/10/2025 z 7 stycznia 2025 r. 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/12/2025 z 8 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: ROPS.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. ROPS pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Zakres kontroli Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości wprowadzonych zmian w planie finansowym dysponenta III stopnia w wyniku zwiększeń dokonanych środkami z rezerw celowych,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia,
- szczegółowa analiza wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych oraz analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego*.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. - planu finansowego ROPS.

Uzasadnienie oceny ogólnej Wydatki budżetu państwa w ROPS zrealizowano w sposób celowy. W wyniku szczegółowej kontroli próby wydatków budżetu państwa w kwocie 3 084 236,68 zł stwierdzono, że w zdecydowanej większości zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ oraz z zasadami prowadzenia gospodarki finansowej wynikającymi z art. 162 tej ustawy.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Wnioskowanie o środki z rezerwy celowej wynikało z faktycznych potrzeb jednostki i było uzasadnione, a otrzymane z tego tytułu środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

W 13 przypadkach objętych szczegółowym badaniem nastąpiło przekroczenie planu wydatków o łączną kwotę 148 488,10 zł, w ramach § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*, co było niezgodne z przepisem art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz zasadą gospodarki finansowej wynikającą z art. 162 pkt 3 tej ustawy. Ww. przekroczenie planu finansowego w poszczególnych dniach grudnia 2024 r. zostało z końcem roku uwzględnione w zmianie planu finansowego ROPS i nie miało wpływu na sprawozdawczość budżetową.

Zlecenie usług doradczych i eksperckich wynikało z potrzeb jednostki, zadania były realizowane zgodnie z umowami, terminowo i w pełnym zakresie. Płatności z tytułu realizacji umów wobec wykonawców zostały dokonane zgodnie z zapisami umów, oprócz jednego przypadku, w którym zobowiązanie wynikające z umowy o dzieło zostało uregulowane w kwocie niższej o 200 zł niż stanowiły zapisy umowy. W trakcie trwania kontroli NIK pozostająca do zapłaty kwota została przekazana wykonawcy umowy.

Stwierdzone nieprawidłowości w ramach zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego obejmującego zakup bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów, dotyczące braków w zapisach w dokumentach zamówienia oraz protokole postępowania, nie miały wpływu na prawidłowość przygotowania, przeprowadzenia i udzielenia zamówienia publicznego oraz realizację umowy.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie za IV kwartał o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji ROPS jako dysponenta III stopnia w części 46 *Zdrowie*.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe ROPS (jako dysponenta III stopnia w części 46 *Zdrowie* budżetu państwa) wyniosły 8 287,29 zł i były wyższe od dochodów wykonanych w 2023 r. o 6 287,29 zł (tj. o 314,36%). W jednostce kontrolowanej nie planowano do wykonania na 2024 r. żadnych dochodów. Dyrektor wyjaśnił: (...) *Na rok 2024 jednostka nie planowała dochodów budżetowych z uwagi na fakt, że Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Branicach jest wyłącznie zakładem realizującym środek zabezpieczający.*

Główne źródła uzyskanych dochodów w 2024 r. stanowiły:

- zwrot kosztów zastępstwa procesowego (§ 0630 *Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego*) – 180 zł,
- wyegzekwowanie należności na rzecz wierzyciela z tytułu postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi (§ 0640 *Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień*) – 2 123,89 zł,

– kwoty uzyskane ze sprzedaży złomu z demontażu dwóch wind oraz sprzedaży drewna z wycinki drzew (§ 0970 *Wpływy z różnych dochodów*) – 5 983,40 zł.

W latach 2023-2024 w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych nie wykazano należności pozostałych do zapłaty.

(akta kontroli str. 388-390, 394-399)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane przez ROPS w kwocie 35 661 450,14 zł, co stanowiło 100% planu po zmianach (wynoszącego 35 663 218 zł) oraz 131,35% planu pierwotnego (wynoszącego 27 149 000 zł).

Plan pierwotny został zwiększony w trakcie roku budżetowego m.in. o środki finansowe przeznaczone na wzrost wynagrodzeń od stycznia 2024 r. dla pracowników medycznych i pracowników niemedycznych. Ponadto nastąpiło zwiększenie wydatków na działalność bieżącą jednostki, a także otrzymano środki na zakupy inwestycyjne oraz na realizację zadań inwestycyjnych w 2024 r. W 2024 r. zrealizowano wydatki w kwotach niższych niż w kwotach ujętych w planie pierwotnym w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej:

– § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* – według planu finansowego zaplanowano wydatkowanie 150 000 zł, natomiast faktycznie wydatkowano 30 440 zł (20,29% planu pierwotnego), co wynikało z pełnienia części dyżurów przez lekarza zatrudnionego w ramach umowy o pracę, a nie w ramach dyżurów medycznych zlecanych na zewnątrz w ramach umów zleceń;

– § 4240 *Zakup środków dydaktycznych i książek* – według planu finansowego zaplanowano wydatkowanie 5 000 zł, natomiast faktycznie wydatkowano 1 337,05 zł (26,74% planu pierwotnego);

– § 4710 *Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający* – według planu finansowego zaplanowano wydatkowanie 300 000 zł, natomiast faktycznie wydatkowano 57 768,87 zł (19,26% planu pierwotnego); Dyrektor wyjaśnił: (...) *Wpłaty na PPK – są to wydatki płacowe i plan do tego paragrafu podaje nam jednostka nadrzędna, niskie wykonanie spowodowane jest tym, iż mała ilość pracowników należy do programu.*

(akta kontroli str. 12-22, 25-35, 397-405, 477-478)

2. Struktura wydatków jednostki kontrolowanej według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco:

a/ wydatki bieżące⁶: 33 868 159,62 zł (100% planu po zmianach i 95% wszystkich wydatków)⁷;

b/ świadczenia na rzecz osób fizycznych (§ 3020): 44 198,38 zł (100% planu po zmianach i 0,12% wszystkich wydatków)⁸ – środki te przeznaczono na

⁶ §§ 400 do 472, § 474, § 475, §§ 477 do 481, §§ 483 do 493 i §§ 495 do 498 klasyfikacji paragrafów wydatków, o której mowa w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

⁷ W 2023 r. wydatkowano 28 110 588 zł.

⁸ W 2023 r. nie wydatkowano środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych.

świadczenia rzeczowe wynikające z przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, obejmujące zakup odzieży i obuwia ochronnego;

c/ wydatki majątkowe⁹: 1 749 092,14 zł (99,90% planu po zmianach i 4,9% wszystkich wydatków)¹⁰.

(akta kontroli, str. 18, 24, 397-399)

3. W 2024 r. plan wydatków ROPS został zwiększony o 320 463 zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej (pozycja 74 *Środki na zadania w obszarze zdrowia*)¹¹ z przeznaczeniem na zatrudnienie do oddziału izolacyjnego 10 osób, w tym pięciu sanitariuszy i pięciu pracowników ochrony. Środki pochodzące z ww. rezerwy zostały wykorzystane w całości. Po otrzymaniu decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na 2024 r. wprowadzono zmiany w planie finansowym jednostki. Wnioskowanie o środki z rezerwy celowej wynikało z faktycznych potrzeb jednostki kontrolowanej, a wydatkowanie środków nastąpiło zgodnie z celami określonymi w decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa.

Dyrektor, w sprawie przyczyn braku ujęcia ww. wydatków na etapie tworzenia planu finansowego jednostki w ramach opracowania projektu ustawy budżetowej, wyjaśnił: (...) *O przyznanie środków finansowych na zatrudnienie do oddziału izolacyjnego 10 pracowników – pięciu sanitariuszy i pięciu pracowników staraliśmy się już w 2023 r., z końcem 2023 r. dostaliśmy odpowiedź odmowną. Sprawa wróciła w 2024 r., w miesiącu październiku otrzymaliśmy środki. Wysokość wydatków była nam znana, jednak przyznana kwota wydatków z Ministerstwa Zdrowia nie obejmowała wydatków na zatrudnienie dodatkowych pracowników.*

(akta kontroli str. 37-95, 890-893)

Plan wydatków kontrolowanej jednostki w 2024 r. nie był zwiększany o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(akta kontroli str. 12, 17, 25-35)

4. Przeciętne zatrudnienie w 2024 r. wynosiło 165,05 etatów (przy 164,20 etatach w 2023 r.)¹². Na wynagrodzenia w 2024 r. według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wydatkowano łącznie 24 374 461 zł, tj. o 4 578 110 zł więcej niż wykazano w ww. sprawozdaniu za 2023 r. (19 796 351 zł). Przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło w 2024 r. 12 307 zł i wzrosło względem 2023 r. o 2 260 zł (tj. o 22,5%). Wydatki na wynagrodzenia zostały poniesione zgodnie z wysokością planu finansowego po zmianach.

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Zwiększenie etatów w 2024 r. przeciętnego zatrudnienia w stosunku do 2023 r. wynika z potrzeby zatrudniania pracowników na umowy na zastępstwo za pracowników przebywających na długich zwolnieniach lekarskich, w szczególności pracowników mających bezpośredni kontakt z pacjentami, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przebywających w Ośrodku pacjentów i personelu.*

(akta kontroli str. 391-393, 397-399)

⁹ §§ 601 do 603, §§ 605 do 608, §§ 610 do 617, §§ 619 do 623, §§ 625 do 644, §§ 646 do 649, §§ 651 do 659, §§ 661 do 676 i §§ 680 do 684 klasyfikacji paragrafów wydatków.

¹⁰ W 2023 r. wydatkowano 904 428,27 zł.

¹¹ Decyzja Ministra Finansów MF/FS1.4143.3.92.2024.MF.3255 z 27 września 2024 r.

¹² Według statusu zatrudnienia 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

5. Decyzjami Ministra Zdrowia dla ROPS (w okresie od kwietnia do września 2024 r.) zostały przyznane dodatkowe środki finansowe w kwocie 3 475 451 zł na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na:

a/ realizację zadania inwestycyjnego *Dostosowanie obiektu do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych na podstawie decyzji Państwowej Straży Pożarnej* w kwocie 755 950 zł (§ 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*)¹³;

b/ realizację dwóch zadań: *Dostawa sprzętu i oprogramowania podnoszącego poziom cyberbezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w ROPS w Branicach na kwotę 425 000 zł oraz Zakup bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów (75 szt.) na łączną kwotę 1 065 000 zł – (§ 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*)¹⁴;*

c/ realizację inwestycji *Rozbudowa i modernizacja ROPS w Branicach*¹⁵ w kwocie 1 229 501 zł (§ 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*)¹⁶.

Z ww. czterech zadań w całości zrealizowano dwa zadania, tj. dostawę sprzętu i oprogramowania podnoszącego poziom cyberbezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w ROPS w Branicach oraz zakup bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów, na które wydatkowano łącznie 1 488 232,14 zł.

W ramach zadania obejmującego dostawę sprzętu i oprogramowania podnoszącego poziom cyberbezpieczeństwa zakupiono m.in.: a/ serwer, na którym będą przechowywane i robione automatyczne kopie bezpieczeństwa wszystkich komputerów i serwerów w razie wystąpienia awarii, b/ licencje na korzystanie z oprogramowania, c/ urządzenie służące do zabezpieczenia internetowego jednostki, d/ oprogramowanie antywirusowe, e/ oprogramowanie do monitorowania sieci internetowej, f/ oprogramowanie do skanów podatności, co umożliwiło wdrożenie całego systemu cyberbezpieczeństwa. W ramach drugiego zadania zakupiono 75 kompletów wandaloodpornego wyposażenia sal pacjentów, co ma służyć podniesieniu bezpieczeństwa pacjentów agresywnych i autoagresywnych oraz personelu ROPS, jak również warunków sanitarnych (możliwość pełnej dezynsekcji wyposażenia sal).

W przypadku inwestycji pn. *Rozbudowa i modernizacja ROPS w Branicach*, zgodnie z wnioskiem jednostki kontrolowanej przesłanym pismem z 8 października 2024 r. i uzupełnionym o zaktualizowany *Program Inwestycji* 25 października 2024 r., decyzją Ministra Zdrowia¹⁷ nastąpiło zmniejszenie środków finansowych przyznanych na 2024 r. na realizację ww. zadania inwestycyjnego do kwoty 160 000 zł (zmniejszenie o kwotę 1 069 501 zł z uwagi na brak możliwości wydatkowania środków w 2024 r.)¹⁸. W ramach poniesionych wydatków w 2024 r. wyłoniono w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcę dokumentacji architektoniczno-budowlanej dla

¹³ Pismo znak OII.3150.175.2023.KT z 24 kwietnia 2024 r. Decyzją Ministra Zdrowia znak 46.3122.2.35.2024.ZW z 29 kwietnia 2024 r. dokonano zmian w budżecie państwa na 2024 r.

¹⁴ Pismo znak OII.3150.77.2024.AG z 15 maja 2024 r. Decyzją Ministra Zdrowia znak 46.3122.2.45.2024.ZW z 29 maja 2024 r. dokonano zmian w budżecie państwa na 2024 r.

¹⁵ Inwestycja przeznaczona do realizacji w latach 2024-2027 o wartości kosztorysowej 74 466 697 zł, z tego w latach 2025-2027 w maksymalnej kwocie 73 237 196 zł.

¹⁶ Pismo znak OII.3150.29.2024.AG z 3 września 2024 r. Decyzją Ministra Zdrowia znak 46.3122.2.92.2024.ZW z 23 września 2024 r. dokonano zmian w budżecie państwa na 2024 r.

¹⁷ Pismo znak OII.3150.29.2024.GL z 9 grudnia 2024 r. Decyzją Ministra Zdrowia znak 46.3122.2.133.2024.ZW z 12 grudnia 2024 r. dokonano zmian w budżecie państwa na 2024 r.

¹⁸ W wyniku dokonanych zmian w latach 2025-2027 przyznano środki z przeznaczeniem na realizację inwestycji o maksymalnej wartości 74 306 697 zł.

inwestycji, wykonany został projekt koncepcyjny oraz plan zagospodarowania terenu.

W przypadku zadania pn. *Dostosowanie obiektu do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych (...)*, w związku z wnioskami jednostki kontrolowanej przekazywanymi do Ministerstwa Zdrowia w 2024 r. dotyczącymi: a/ zmiany harmonogramu finansowania zadania, b/ wydłużenia okresu realizacji, c/ zwiększenia zakresu rzeczowego, d/ zwiększenia wartości kosztorysowej inwestycji oraz środków na sfinansowanie realizacji inwestycji, decyzją Ministra Zdrowia¹⁹ zostały zatwierdzone wnioskowane zmiany, m.in. obniżona została kwota środków przyznanych na wydatki majątkowe w 2024 r. do kwoty 100 860 zł²⁰ (zmniejszenie o kwotę 655 090 zł z uwagi na brak możliwości wydatkowania środków w 2024 r.). W ramach poniesionych wydatków została wykonana m.in. kompletna dokumentacja architektoniczna wraz z kosztorysami inwestorskimi i ekspertyza techniczna zatwierdzona przez Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

W ww. przypadkach częściowej realizacji dwóch zadań ich dalsza realizacja nie została przeniesiona na 2025 r. w ramach wydatków, które w 2024 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego - będą one realizowane w ramach planów rzeczowo-finansowych jednostki na kolejne lata budżetowe.

(akta kontroli, str. 248-387)

6. Zobowiązania na koniec 2024 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wyniosły 2 353 800,96 zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 2 110 994 zł (89,7%). Tytuły i kwoty zobowiązań były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej kontrolowanej jednostki.

W ROPS nie wystąpiły przypadki braku wykazywania zobowiązań wymagalnych w ciągu roku i jednoczesnego wykazywania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Na koniec roku budżetowego nie wykazywano zobowiązań wymagalnych i wydatków niewygasających.

W 2024 r. w ROPS nie naliczono, jak też nie wypłacono odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 477-478, 521-547)

7. Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej²¹ 35 zapisów księgowych na kwotę 2 975 159,97 zł²², które stanowiły 53,1% zrealizowanych wydatków budżetu państwa po wyłączeniu wydatków płacowych. Ponadto badaniem objęto dodatkowe 11 wydatków na łączną kwotę 109 076,71 zł dobranych w sposób celowy.

¹⁹ Pismo znak OII.3150.175.2023.KT z 17 grudnia 2024 r. Decyzją Ministra Zdrowia znak 46.3122.2.147.2024.ZW z 19 grudnia 2024 r. dokonano zmian w budżecie państwa na 2024 r. Inwestycja o wartości kosztorysowej 3 025 068 zł do realizacji w latach 2023-2025, z czego w 2025 r. Ministerstwo Zdrowia planowało przyznanie środków w wysokości 2 881 158 zł.

²⁰ W 2025 r. zaplanowano przyznanie środków na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na realizację inwestycji w łącznej maksymalnej kwocie 2 881 158 zł.

²¹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

²² Badaniem objęto wydatki bieżące (pozapłacowe) i wydatki majątkowe.

Łączna kwota objętych badaniem wydatków (46) wyniosła 3 084 236,68 zł, tj. 55,04% wydatków budżetu państwa po wyłączeniu wydatków płacowych.

(akta kontroli str. 552-554, 595-598)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że poza opisanymi niżej przypadkami przekroczenia planu finansowego, wydatki potwierdzone prawidłowo sporządzonymi dowodami księgowymi, dokonywane były z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 oraz w art. 162 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodnie z planem finansowym i z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Środki przeznaczono na bieżące zakupy towarów i usług służących zapewnieniu funkcjonowania ROPS oraz na sfinansowanie zadań obejmujących m.in. zakup łóżek, krzeseł i stolików na potrzeby pacjentów jednostki kontrolowanej. Stwierdzone w 13 przypadkach przekroczenia planu finansowego ROPS opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydatki inwestycyjne prawidłowo odzwierciedlono w ewidencji środków trwałych i zaliczono do właściwej kategorii zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²³.

Wszystkie objęte badaniem wydatki zrealizowano w terminach wynikających z treści zawartych umów lub innych równoważnych dokumentów, bez konieczności ponoszenia wydatków z tytułu odsetek lub kar.

(akta kontroli str. 561-756)

8. W latach 2023-2024 zadania na rzecz kontrolowanej jednostki w innej formie niż umowa o pracę wykonywało siedem osób²⁴, w tym pięć w 2023 r. (umowy zlecenia)²⁵ oraz dwie w 2024 r. (w ramach umowy zlecenia²⁶ i w ramach umowy o dzieło). Poniesione z tego tytułu wydatki wyniosły łącznie 201 316 zł, w tym: 173 226 zł w 2023 r. oraz 28 090 zł w 2024 r.

W wyniku badania umów zlecenia²⁷ zawartych z trzema osobami (łącznie osiem umów zawartych z dwoma osobami wykonującymi zadania podstawowe²⁸ oraz jedna dotycząca zadań pomocniczych²⁹) stwierdzono, że ich przedmiot i zakres był adekwatny do potrzeb jednostki kontrolowanej i zgodny z charakterem jej działalności. Zawarte umowy zlecenia nie miały charakteru stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³⁰.

(akta kontroli, str. 36, 425-464, 994-997)

9. W 2024 r. łączne wydatki na zakup (zlecenie) usług doradczych i eksperckich wyniosły 56 067 zł (0,16% wydatków ogółem w 2024 r.). Najwyższe wydatki z tego

²³ Dz. U. poz. 1864.

²⁴ Osoby niebędące pracownikami jednostki kontrolowanej.

²⁵ Cztery zawarte z osobami wykonującymi zadania podstawowe i jedna z osobą wykonującą zadania pomocnicze.

²⁶ Zawarta z osobą wykonującą zadania podstawowe.

²⁷ Łączne poniesione wydatki z tego tytułu wyniosły 40 124 zł.

²⁸ Umowy nr: 1/2023 z 30 grudnia 2022 r., 4/2023 z 19 stycznia 2023 r., 5/2023 z 27 stycznia 2023 r., 6/2023 z 3 lutego 2023 r., 11/2023 z 17 marca 2023 r., 12/2023 z 28 marca 2023 r., 14/2023 z 7 kwietnia 2023 r. oraz 17/2023 z 2 maja 2023 r. - na pełnienie dyżurów medycznych.

²⁹ Umowa nr 20/2023 z 31 maja 2023 r. na wykonywanie prac w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.

tytułu dotyczyły obsługi prawnej jednostki kontrolowanej (34 317 zł) oraz koordynacji prac projektowych w związku z zadaniem dotyczącym rozbudowy i modernizacji ROPS (12 400 zł)³¹.

(akta kontroli, str. 131-132)

Zasady zlecania usług zostały uregulowane w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w ROPS w Branicach³² oraz w Zasadach nadzoru nad realizacją umów cywilnoprawnych oraz zasadach zlecania usług doradczych w Regionalnym Ośrodku Psychiatrii Sądowej (ROPS) z 31 grudnia 2023 r.

Dyrektor, w zakresie ujęcia w procedurach narzędzi weryfikacji wykorzystania efektów prac zleconych wyjaśnił: (...) *W zasadach nadzoru (...) nie przewidziano narzędzi weryfikacji efektów zleconych prac. Każda umowa o dzieło lub zlecenie jest dostosowana do unikalnych potrzeb merytorycznych i organizacyjnych konkretnego zlecenia/projektu/zadania. Ze względu na różnorodność przedmiotu umów (np. szkolenia, doradztwo prawne), ich efektów (materialnych lub niematerialnych) oraz terminów realizacji, w mojej ocenie nie istnieje uniwersalny mechanizm oceny, który mógłby być zastosowany do wszystkich przypadków. Próba wprowadzenia sztywnych zasad naruszałaby elastyczność niezbędną przy realizacji zadań o zróżnicowanym charakterze [co] narzuciłoby szablony wymagania, które mogą być nieadekwatne do faktycznych potrzeb. Nadto wydaje się, że treść umowy powinna przede wszystkim odpowiadać celowi gospodarczemu i intencjom stron. W przypadku umów o niskiej wartości lub krótkim okresie realizacji, wprowadzenie skomplikowanych mechanizmów kontrolnych byłoby nieproporcjonalne do skali zlecenia. W mojej ocenie aktualny model – oparty na odpowiedzialności kierowników merytorycznych – w pełni zabezpiecza interesy Zamawiającego, bez potrzeby nadmiernej formalizacji.*

(akta kontroli, str. 408, 412, 414-415, 796-809)

Badaniem wydatków na zakup usług doradczych i eksperckich objęto pięć umów, z tytułu których poniesiono w 2024 r. wydatki w łącznej kwocie 53 545,5 zł (95,5% wartości zawartych umów o charakterze doradczym lub eksperckim)³³.

W toku analizy ustalono, że:

- na etapie planowania wydatku dokonano analizy potrzeb i celowości wydatku,
- zadania nie pokrywały się z zadaniami komórek organizacyjnych lub poszczególnych stanowisk pracy w ramach jednostki,
- wyboru wykonawcy usługi dokonano z zachowaniem właściwej procedury udzielenia zamówienia publicznego,
- koszt realizacji zadania określony w umowie został rzetelnie skalkulowany i ujęty w planie finansowym jednostki,
- dokonano rzetelnego odbioru zadania, które zostało zrealizowane zgodnie z umową, terminowo i w pełnym zakresie,
- określone w umowie efekty i cele zostały osiągnięte, a także wykorzystane w działalności ROPS,
- płatności z tytułu realizacji umów wobec wykonawców zostały dokonane zgodnie z zapisami tych umów (oprócz jednego przypadku).

³¹ Inwestycja realizowana w latach 2024-2027.

³² Przyjęty zarządzeniem nr 73/2023 z 31 grudnia 2023 r.

³³ Nr 1/2024 z 2 grudnia 2024 r. (umowa o dzieło), Nr 9/2024 z 23 października 2024 r., Nr 1/2024 z 2 stycznia 2024 r., Nr 11/2024 z 12 listopada 2024 r. oraz Nr 10/2024 z 6 listopada 2024 r.

Stwierdzona w zakresie rozliczenia ww. umów nieprawidłowość została szczegółowo opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w czterech umowach nie zawarto zapisów określających elementy nadzoru ze strony jednostki nad ich realizacją, a w dwóch - zapisów określających sposób zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania przez jego wykonawcę (w tym zasady stosowania kar umownych), jak też nie określono w nich sposobu odstąpienia od umowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 133-242, 999-1012)

10. Szczegółowemu badaniu poddano jedno postępowanie³⁴ o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w 2024 r. przez ROPS w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczącego zadania pn. *Zakup bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów*. Wartość udzielonego zamówienia brutto wyniosła 1 063 328,85 zł. Weryfikacją objęto przygotowanie i przeprowadzenie postępowania, udzielenie zamówienia, wykonanie obowiązków oraz prawidłowość realizacji zawartej umowy. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wskazania w dokumentach zamówienia powodów niedokonania podziału zamówienia na części, pomimo takiego wymogu określonego w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁵ oraz na braku wyszczególnienia w protokole postępowania w sekcji *Załączniki do protokołu* trzech dokumentów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W pozostałym zakresie ustalono m.in., że wyboru dostawcy dokonano w sposób nienaruszający zasad konkurencyjności, działania jednostki zgodne były z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i aktów wykonawczych do tej ustawy, wykonanie zawartej umowy przebiegło prawidłowo, a przedmiot zamówienia służył realizacji zadań jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli str. 757-889)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ROPS 13 wydatków objętych szczegółowym badaniem zostało dokonanych ponad wysokość ustaloną w planie finansowym jednostki w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz zasadą gospodarki finansowej wynikającą z art. 162 pkt 3 tej ustawy. Przekroczenie wynikało z poniesienia wydatków w niżej wymienionych paragrafach klasyfikacji budżetowej wchodzących w skład planu wydatków ujmowanego w § 4000:

1/ § 4280 *Zakup usług zdrowotnych* (usługa farmaceutyczna) – kwota 8 000 zł została zapłacona 12 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 274 308,61 zł (przekroczenie planu o 7 911,19 zł);

2/ § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* (zakup drona) – kwota 4 599 zł została zapłacona 18 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił

³⁴ Do badania wybrano w sposób celowy zamówienie o najwyższej wartości spośród zamówień udzielonych w 2024 r.

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 296 383,40 zł (przekroczenie o 29 985,98 zł);

3/ § 4210 (zakup cymbergaja) – kwota 7 900 zł została zapłacona 18 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 305 292,33 zł (przekroczenie o 38 894,91 zł);

4/ § 4210 (zakup krzeseł obrotowych) – kwota 2 464,41 zł została zapłacona 18 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 308 530,47 zł (przekroczenie o 42 133,05 zł);

5/ § 4280 (dyżury lekarskie) – kwota 3 940 zł została zapłacona 18 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 312 816,69 zł (przekroczenie o 46 419,27 zł);

6/ § 4280 (dyżury lekarskie) – kwota 5 330 zł została zapłacona 18 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 318 146,69 zł (przekroczenie o 51 749,27 zł);

7/ § 4210 (zakup plotera) – kwota 9 900 zł zapłacona została 19 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 328 046,69 zł (przekroczenie o 61 649,27 zł);

8/ § 4210 (zakup podstawy do plotera) – kwota 6 765 zł zapłacona została 20 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 336 318,02 zł (przekroczenie o 69 920,60 zł);

9/ § 4210 (zakup zasilacza awaryjnego) – kwota 1 620 zł zapłacona została 27 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 340 387,84 zł (przekroczenie o 73 990,42 zł);

10/ § 4210 (zakup szaf do magazynów) – kwota 19 803 zł została zapłacona 27 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 360 190,84 zł (przekroczenie o 93 793,42 zł);

11/ § 4210 (montaż klimatyzatorów) – kwota 29 600,20 zł została zapłacona 27 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 389 791,04 zł (przekroczenie o 123 393,62 zł);

12/ § 4220 *Zakup środków żywności* (dostawa posiłków dla pacjentów) – kwota 40 980,10 zł została zapłacona 27 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku 431 283,34 zł (przekroczenie o 164 885,92 zł);

13/ § 4300 *Zakup usług pozostałych* (kontrola dźwigów) – kwota 7 675,20 zł została zapłacona 27 grudnia 2024 r., w tym dniu plan wydatków w § 4000 wynosił 266 397,42 zł, a jego wykonanie po tym wydatku – 444 237,74 zł (przekroczenie o 177 840,32 zł).

Dokonanie ww. 13 wydatków objętych szczegółowym badaniem skutkowało przekroczeniem planu finansowego na łączną kwotę 148 488,10 zł.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto w art. 162 pkt 3 ww. ustawy wskazano, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Zwiększenie planu wydatków w § 4000 klasyfikacji budżetowej o 180 395,92 zł nastąpiło dopiero 30 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 567-570, 579-601, 690-691, 699-700, 703-705, 708-709, 717-727, 735-736, 606-612, 615-624, 630-641)

Główna księgowa ROPS wyjaśniła: (...) *Przekroczenie planu finansowego wydatków nastąpiło na skutek przeoczenia związanego z natłokiem pracy w zakresie zakończenia roku budżetowego. Przesunięcie w paragrafach zostało dokonane 30 grudnia. Ostatecznie ogólny plan finansowy nie został przekroczony.*

(akta kontroli str. 4-7, 548-551)

2. W dokumentach zamówienia publicznego pn. *Zakup bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów* nie wskazano powodów niedokonania podziału tego zamówienia na części, co naruszało wymóg wynikający z art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z tym przepisem zamawiający wskazuje w dokumentach zamówienia powody niedokonania podziału zamówienia na części.

(akta kontroli str. 819-828, 838-885)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Uzasadnienie niedokonania podziału faktycznie nie znalazło się w dokumentach zamówienia, jednak znalazło się w protokole postępowania. Powodem braku uzasadnienia w dokumentach zamówienia jest moja zwykła omyłka – przeoczenie tego faktu spowodowane dużym nakładem pracy w tym okresie.*

(akta kontroli str. 886-889)

3. W protokole postępowania dotyczącego zamówienia pn. *Zakup bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów* nie wymieniono w sekcji *Załączniki do protokołu* trzech dokumentów, tj. a/ ofert wykonawców ubiegających się o zamówienie, b/ oświadczenia składanego przez zamawiającego na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (kierownika zamawiającego oraz członków komisji przetargowej) oraz c/ umowy w sprawie zamówienia publicznego. Powyższe zaniechania Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działanie nierzetelne, gdyż zgodnie z art. 73 ust. 1 ww. ustawy m.in. oferty, oświadczenia oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią obligatoryjne załączniki do protokołu postępowania.

(akta kontroli str. 819-836, 881-885)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Do protokołu z postępowania dołączono jako załączniki zarówno oferty wykonawcy, oświadczenia składane przez zamawiającego na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy PZP, jak również umowę o udzielenie zamówienia publicznego.* Wyjaśnił również, że dokumenty te zostały przedłożone na potrzeby kontroli wraz z protokołem i bez wątpienia stanowią załączniki do protokołu, natomiast omyłkowo (przez przeoczenie) nie wymieniono ww. dokumentów na liście załączników.

(akta kontroli str. 886-889)

4. Zobowiązanie wynikające z umowy o dzieło nr 1/2024 z 2 grudnia 2024 r.³⁶ zostało uregulowane w kwocie niższej niż określono w § 6 ust. 1 umowy, tj. w kwocie 7 000 zł³⁷ zamiast w kwocie 7 200 zł.

(akta kontroli str. 152-158)

³⁶ Wykonanie czterech osłon ochronnych na odbiorniki telewizyjne, 1800 zł za sztukę.

³⁷ Uregulowana przelewem 20 grudnia 2024 r.

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Uregulowanie zobowiązania w wysokości niższej niż wynikało to z umowy o dzieło nr 1/2024 z 2 grudnia 2024 r. nastąpiło w wyniku omyłki. Kwota została Panu (...) wypłacona 7 lutego 2025 r. i nie ma on roszczeń wobec ROPS względem odsetek od tej kwoty. Podkreślam, iż sytuacja ta nie miała na celu uszczuplenie wynagrodzenia Zleceniobiorcy, nie wpłynęła też w żaden sposób na nad uszczuplenie budżetu państwa.*

(akta kontroli str. 408, 411, 415)

5. Rachunek Nr 2024/9/1 z 6 grudnia 2024 r. na kwotę 2 350 zł, wystawiony przez wykonawcę umowy zlecenia nr 9/2024 zawartej 23 października 2024 r., nie został rzetelnie zweryfikowany, gdyż:

- na rachunku jego wystawca omyłkowo wskazał, że czas pracy przeznaczony na wykonanie ww. zlecenia wynosił 0,00 h pomimo tego, że będąca w posiadaniu jednostki kontrolowanej dokumentacja dotycząca postępowania rekrutacyjnego wskazywała na czynny udział zleceniobiorcy w tym procesie,
- jako końcową datę realizacji zlecenia wystawca wskazał 10 listopada 2024 r., pomimo że ostatnia czynność dotycząca tej umowy została wykonana 18 listopada 2024 r.³⁸

Po stwierdzeniu wykonania pracy zgodnie z umową, sprawdzeniu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, ww. rachunek został zatwierdzony przez główną księgową i dyrektora do wypłaty. Wynagrodzenie z tego tytułu zostało uregulowane przelewem 6 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 171-176)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Rachunek nr 2024/9/1 od Pana (...) zatwierdzono, bowiem zapis „10 listopada 2024 r.” potraktowano jako oczywistą omyłkę pisarską. Konkurs zakończył się 18 listopada, Pan (...) był członkiem komisji konkursowej, uczestniczył w przesłuchaniu kandydatów, zadawał pytania, podpisywał dokumenty jeszcze 18 listopada, a więc data na rachunku jest z przyczyn oczywistych omyłkowa. (...) Wskazany na rachunku czas pracy określony na „0,00 godziny” jest bez znaczenia, załącznikiem do rachunku jest zestawienie przepracowanych godzin. To on wskazuje czas pracy.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że zgodnie z postanowieniami wynikającymi z zarządzenia Dyrektora z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia w ROPS w Branicach Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w rozdziale 3 Zasady kontroli dokumentów finansowo-księgowych ujęto zapisy o tym, że: 1/ każdy dowód księgowy musi być poddany kontroli merytorycznej w komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za zakres działalności, której dany dowód dotyczy (§ 11 ust. 1); 2/ kontrola merytoryczna polega na sprawdzeniu, czy dane zawarte w dokumencie odpowiadają rzeczywistości, a w szczególności czy dana operacja gospodarcza została zrealizowana zgodnie z umową a zastosowane ceny i stawki są zgodne z zawartymi umowami (§ 11 ust. 2 pkt 3 i pkt 4); 3/ kontrola formalno-rachunkowa polega na sprawdzeniu, czy dokument zawiera m.in. czas dokonania operacji gospodarczej, której dowód dotyczy oraz właściwe określenie przedmiotu operacji, jej wartości i ilości (§ 12 ust. 1 pkt 3 i pkt 4).

(akta kontroli str. 406-407, 410, 938-943)

³⁸ Protokół nr 3 z przeprowadzonego naboru.

6. W czterech umowach³⁹ obejmujących wykonanie usług doradczych i eksperckich nie zawarto zapisów określających zasady nadzoru jednostki kontrolowanej nad ich realizacją, a w dwóch⁴⁰ - określających sposób zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania przez jego wykonawcę (w tym poprzez wprowadzenie kar umownych) oraz okoliczności uprawniających do odstąpienia od umowy, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 152-153, 161-162, 171-172, 185-187)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Nadzór nad umowami zlecenia i umowami o dzieło mają zawsze kierownicy komórek organizacyjnych, dla których realizowana jest ta usługa. (...) Zawód radcy prawnego jest zawodem zaufania publicznego; świadczone usługi miały charakter doradczy/ekspercki, oparty na współpracy i wzajemnym zaufaniu bez którego realizacja usługi nie byłaby możliwa. Nadzór nad realizowaną umową ma bezpośrednio Dyrektor. W odniesieniu do braku w umowach zapisów dotyczących kar umownych wskazał: (...) W umowach nie zastosowano kar umownych, bowiem ze względu na ograniczony okres świadczenia usług, ryzyko istotnych opóźnień lub naruszeń umowy jest minimalne. W przypadku ewentualnych uchybień, zamawiający może dochodzić roszczeń na zasadach ogólnych (np. art. 471-493 Kodeksu cywilnego⁴¹), bez konieczności stosowania dodatkowych mechanizmów. Ponadto świadczone usługi miały charakter doradczy/ekspercki, oparty na współpracy i wzajemnym zaufaniu. Wprowadzenia kar mogłoby nadmiernie sformalizować relację, co jest nieuzasadnione w przypadku krótkotrwałych zleceń. Wartość umów oraz ich okres realizacji nie uzasadniają wdrażania skomplikowanych mechanizmów kontrolnych, które i tak zawarte są już w przyjętych w grudniu 2023 r. „Zasadach nadzoru nad realizacją umów cywilnoprawnych oraz zasad zlecania usług doradczych w ROPS”. W zakresie dotyczącym braku w umowach zapisów określających sposób odstąpienia od ich realizacji kierownik kontrolowanej jednostki wyjaśnił: (...) Strony świadomie zrezygnowały z klauzuli odstąpienia, uznając że krótki horyzont czasowy i precyzyjnie określony zakres obowiązków wystarczająco zabezpieczają interesy Zleceniodawcy. W przypadku całkowitej niewykonalności umowy, strony mogą skorzystać z ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego (np. art. 632 § 1 Kodeksu cywilnego – rozwiązanie umowy za porozumieniem stron). W ocenie Zamawiającego, powyższe podejście jest zgodne z zasadą racjonalności i efektywności wydatków publicznych, a interesy stron pozostają zabezpieczone poprzez ogólne przepisy Kodeksu cywilnego.*

(akta kontroli str. 408, 411-412)

Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do powyższych wyjaśnień wskazuje, że umieszczanie w zawieranych umowach zapisów określających zasady nadzoru jednostki kontrolowanej nad ich realizacją umożliwia wykonawcom tych umów zapoznanie się z tymi zasadami bez odwoływania się do regulacji wewnętrznych obowiązujących w ROPS w Branicach. Także umieszczanie w zawieranych

³⁹ Umowa o dzieło nr 1/2024 z 2 grudnia 2024 r. (wykonanie osłon ochronnych na odbiorniki telewizyjne), umowy zlecenie Nr 9/2024 z 23 października 2024 r. (uczestnictwo w komisji rekrutacyjnej) oraz Nr 10/2024 z 6 listopada 2024 r. (koordynacja prac projektowych), a także umowa Nr 1/2024 z 2 stycznia 2024 r. (obsługa prawna).

⁴⁰ Umowy zlecenie Nr 9/2024 z 23 października 2024 r. (uczestnictwo w komisji rekrutacyjnej) oraz Nr 10/2024 z 6 listopada 2024 r. (koordynacja prac projektowych).

⁴¹ Tj. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.) – przypis NIK.

umowach postanowień odnoszących się do zabezpieczenia należytej ich realizacji przez wykonawców (w tym dotyczących kar umownych czy też zasad odstąpienia od umowy) służy precyzyjnemu określeniu uprawnień i obowiązków stron umowy.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2024 r. ROPS nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 23)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Wydatki budżetu państwa w ROPS zrealizowano w sposób celowy. Środki z rezerwy celowej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a wnioskowanie o ich przyznanie wynikało z faktycznych potrzeb jednostki kontrolowanej.

W przypadku 13 wydatków objętych szczegółowym badaniem nastąpiło przekroczenie planu finansowego o łączną kwotę 148 488,10 zł, co było niezgodne z zasadami dokonywania wydatków publicznych wynikającymi z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz z zasadą gospodarki finansowej wynikającą z art. 162 pkt 3 tej ustawy. Ww. przekroczenie planu finansowego w poszczególnych dniach grudnia 2024 r. zostało z końcem roku uwzględnione w zmianie planu finansowego ROPS i nie miało wpływu na sprawozdawczość budżetową.

Stwierdzone nieprawidłowości w ramach zamówienia publicznego, dotyczące braków w zapisach w dokumentach zamówienia oraz w protokole postępowania, nie miały wpływu na prawidłowość jego przygotowania i przeprowadzenia.

OBSZAR

3. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia w ROPS rocznych sprawozdań jednostkowych za 2024 r.:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościami i zobowiązaniami, zostały sporządzone terminowo oraz poprawnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ustalono jednak, że obowiązująca w ROPS polityka rachunkowości nie została zaktualizowana, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 465-547, 890-937)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Obowiązujące w jednostce kontrolowanej zasady (polityka) rachunkowości przyjęte zarządzeniem Dyrektora nr 8 z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie *wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości* (wraz z aneksami z 12 czerwca 2012 r., z 19 marca 2015 r. oraz z 20 marca 2018 r.) nie zawierały aktualnych zapisów, co stanowi wyraz braku rzetelnego działania. Aktualizacją nie objęto:

1/ zapisów o obowiązujących przepisach dotyczących sprawozdawczości i sposobu gospodarowania składnikami majątku, tj. powołano się na: a/ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴², podczas gdy w okresie objętym kontrolą obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴³, b/ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁴, podczas gdy aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁵, c/ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego powierzonego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym⁴⁶, podczas gdy obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁴⁷;

2/ informacji o wykorzystywanym systemie finansowo-księgowym – w polityce (zasadach) rachunkowości ujęto zapis, że księgi rachunkowe prowadzone są przy zastosowaniu techniki komputerowej z wykorzystaniem oprogramowania System „FK 2000” autorstwa AGROPIN Opole, natomiast od 2021 r. jednostka kontrolowana prowadzi księgi rachunkowe przy pomocy systemu finansowo-księgowego System Zarządzania Firmą RT (w wersji 3.3)⁴⁸.

(akta kontroli str. 465-468, 896-937)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Politykę rachunkowości staraliśmy się aktualizować, stąd aneksy aktualizujące, jednak przez nieuwagę nie została zaktualizowana w pełnym zakresie. Brak aktualizacji nie miał wpływu na zachowanie zgodności z zasadami rachunkowości i sprawozdawczości, bowiem sposób i tryb gospodarowania składnikami majątku oraz sprawozdawczość realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami.* Ponadto wskazał, że *Przedsiębiorstwo Informatyczne*

⁴² Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 454, ze zm. Aktualnie obowiązuje natomiast rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133).

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1773.

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

⁴⁶ Dz. U. Nr 114, poz. 761, ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2303, ze zm.

⁴⁸ Producentem którego jest Przedsiębiorstwo Informatyczne ROL-TECH spółka cywilna Małek, Kościółek z siedzibą w Opolu (45-590) przy ul. Kowalskiej 1.

ROL-TECH (...) jest producentem programu FK, natomiast AGROPIN Opole zajmuje się wdrażaniem systemów do obsługi firm.

(akta kontroli str. 890-893)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹ kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację przyjętych zasad (politykę) rachunkowości, której zakres określono w ust. 1 ww. przepisu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca braku zaktualizowania polityki rachunkowości nie miała wpływu na prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

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 nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym jednostki z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień.
2. Wzmocnienie nadzoru nad dokumentowaniem prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
3. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji dowodów stanowiących podstawę wypłaty wynagrodzeń wynikających z zawartych umów.
4. Zamieszczanie w umowach zlecania usług doradczych lub eksperckich zapisów określających elementy nadzoru nad realizacją zadań oraz zabezpieczających interesy ROPS.
5. Dokonanie aktualizacji obowiązujących w jednostce zasad (polityki) rachunkowości.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 120, ze zm.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury 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
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 18 marca 2025 r.

Kontrolerzy

Agnieszka Broszczak

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Krzysztof Rajczyk

główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

p. o. Dyrektora

Arkadiusz Kuglarz

/podpisano elektronicznie/