

UCHWAŁA Nr 18/275/20
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 30 listopada 2020 r.

Kolegium Izby w składzie:

| | |
|-----------------|--------------------------|
| Przewodniczący: | Dariusz Renczyński |
| Członkowie: | Beata Chmielewska |
| | Ewa Czołpińska |
| | Paweł Gałko |
| | Katarzyna Gawrońska |
| | Agnieszka Gerasimiuk |
| | Małgorzata Rutkowska |
| | Małgorzata Sokół-Kreczko |
| | Marcin Tyniewicki |
| | Maria Wasilewska |

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

po rozpatrzeniu zastrzeżeń wniesionych w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Wicestarostę Powiatu Siemiatyckiego (z upoważnienia Starosty) do wniosków nr 10 i nr 11 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 16 października 2020 r., wydanym w wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej powiatu siemiatyckiego

postanawia:

- oddalić zastrzeżenia.

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła w dniach 29 maja – 10 sierpnia 2020 r. w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach kompleksową kontrolę gospodarki finansowej powiatu siemiatyckiego za 2019 rok i inne wybrane okresy. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym w dniu 7 września 2020 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Starosty Powiatu Siemiatyckiego wystąpienie pokontrolne z dnia 16 października 2020 r. (RIO.I.6001-11/20), zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Wicestarosta Powiatu Siemiatyckiego, działając z upoważnienia Starosty Powiatu Siemiatyckiego, pismem z dnia 30 października 2020 r. (OR. 1710.2.2020.HM) wniósł „zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 października 2020 roku”. Z treści pisma wynika, że chodzi o wnioski nr 10 i nr 11, którymi zalecono odpowiednio:

- „Wystawianie polecenia wyjazdu służbowego osobie prowadzącej samochód służbowy w każdej podróży służbowej w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy przywołanych w części opisowej wystąpienia”;
- „Kompleksowe unormowanie zasad gospodarowania pojazdami, dotyczących przede wszystkim sposobu przeprowadzania i dokumentowania rozliczeń zużycia paliwa oraz ewidencji, wydawania i wypełniania kart drogowych, mając na względzie zapewnienie przejrzystych i rzetelnych danych umożliwiających potwierdzenie publicznego celu wykorzystywania pojazdów znajdujących się na stanie Starostwa Powiatowego oraz ponoszonych wydatków na zakup paliwa. Przypisanie w zakresach czynności pracowników obowiązków dotyczących wykonywania powyższych czynności oraz zapewnienie ich należytej realizacji.”

Pierwszym argumentem przywołanym przez Wicestarostę Powiatu Siemiatyckiego w treści pisma z dnia 30 października 2020 r., odnoszącym się do wniosku nr 11, jest stwierdzenie , że (...) *obowiązek prowadzenia kart drogowych wynikał z przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2001 r., Nr 123, poz. 1254). Ustawa ta została uchylona ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o czasie pracy kierowców. Ustawa ta zniosła obowiązek prowadzenia kart drogowych. Biorąc powyższe pod uwagę w obecnym stanie prawnym prowadzenie kart drogowych nie jest obowiązkowe. Dalej Wicestarosta wskazuje, że w Starostwie (...) dokumentowane jest miesięczne zużycie paliwa, w którym ujmowana jest norma zużycia paliwa, stan licznika na początek i koniec miesiąca, stan paliwa, tj. ilość litrów pozostała z ubiegłego miesiąca i zakupionego w danym miesiącu, daty i ilość zakupionego paliwa oraz ilość zużytego paliwa w danym miesiącu i pozostałego na miesiąc następny.*

W piśmie też wskazano, że Starostwo posiada 3 samochody służbowe i tylko jednego pracownika na stanowisku kierowcy. Dalej argumentowano, że (...) *z charakteru pracy kierowcy wynika, że miejscem pracy pracownika zatrudnionego na tym stanowisku nie jest stały punkt, np. siedziba pracodawcy. Praca kierowcy polega bowiem na ciągłym przemieszczaniu się, nie zaś przebywaniu w jednym miejscu. Dlatego miejscem pracy kierowcy jest dany obszar, w tym przypadku obszar Powiatu Siemiatyckiego. Konsekwencją takiej interpretacji jest przyjęcie przez składającego zastrzeżenia, iż polecenie wyjazdu służbowego są wystawiane każdorazowo w przypadku wyjazdu poza obszar powiatu.*

Kolejne argumenty na uzasadnienie zastrzeżeń odnoszą się natomiast do kwestii funkcjonalnych a nie prawnych. Wskazano bowiem na przypadki występowania sytuacji kilkukrotnych przejazdów po terenie powiatu do różnych miejscowości jednego dnia, co doprowadziłoby do (...) *paraliżu na stanowisku pracy osoby, która takie polecenia wyjazdy wystawia (...).* Ponadto przywołano okoliczność, że oprócz kierowcy do prowadzenia pojazdów służbowych uprawnieni są też inni pracownicy Starostwa, w tym Wicestarosta (...) *Zdarza się, że osoby te wykonują przejazdy służbowe na terenie powiatu również kilkakrotnie w ciągu jednego dnia (...) niezasadne jest więc wystawianie poleceń wyjazdu służbowego kiedy kierowca ma wykonać wyjazd służbowy na terenie Powiatu Siemiatyckiego.*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

Zastrzeżenia nie są zasadne i z tego względu należy je oddalić.

W stosunku do wniosku nr 10 należy zwrócić uwagę, że nie odnosi się on jedynie do pracownika zatrudnionego na stanowisku „kierowca” lecz do „osoby prowadzącej samochód

służbowy w każdej podróży służbowej w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy”. Jak podaje składający zastrzeżenia w piśmie z 30 października 2020 r. w praktyce podróże służbowe trzema pojazdami posiadanymi przez Starostwo wykonują także inni pracownicy Starostwa, w tym Wicestarosta. Zatem wynikająca z treści zastrzeżeń główna osnowa argumentacji przeciw temu wnioskowi – tj. określenie miejsca pracy pracownika na stanowisku „kierowca” – nawet w przypadku jej akceptacji przez Kolegium Izby nie stanowiłaby podstawy uwzględnienia zastrzeżeń. Zalecenie dotyczy bowiem również każdego innego pracownika kierującego pojazdem służbowym (w tym Wicestarosty). Dotyczy więc też pracowników, co do których nie ma teoretycznych podstaw do rozważania czy ich miejsce pracy może być inaczej określone niż jako Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach. W odniesieniu zaś do miejsca pracy kierowcy – mimo, że w doktrynie i orzecznictwie z zakresu prawa pracy znane są pojęcia pracownika mobilnego, którego wykonywanie obowiązków obejmuje określony obszar (np. przedstawiciela handlowego) czy ruchomych miejsc pracy (m.in. w przypadku pracowników budowlanych wykonujących pracę w kolejno następujących miejscach) – vide uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r. (II PZP 3/11) – to zdaniem Kolegium Izby nie ma dostatecznych podstaw aby przy pomocy tych pojęć określać stałe miejsce pracy pracownika zatrudnionego na stanowisku kierowcy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego. Z samego faktu zatrudnienia na tym stanowisku nie wynika bowiem, gdzie i w jakim celu miałyby się ten pracownik przemieszczać. Kierowca zatrudniony w Starostwie nie jest władny samodzielnie o tym decydować, także wówczas gdy przejazd ma odbyć się po obszarze powiatu. Każdy przejazd musi być wynikiem realizacji polecenia osoby upoważnionej do wydania dyspozycji wykorzystania publicznego składnika mienia i poniesienia kosztów przejazdu. Niezbędne jest więc dokumentowanie również w odniesieniu do kierowcy faktu, iż wykonywany przejazd jest wynikiem polecenia pracodawcy i że polecenie to dotyczy wykonania zadania służbowego, jako że jego realizacja angażuje mienie publiczne. W ten sposób stan faktyczny wypełnia cechy podróży służbowej wynikające z art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy.

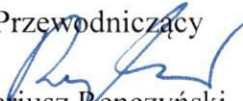
W odniesieniu do wniosku nr 11 należy podkreślić na wstępie, że celem jego nie jest zalecenie prowadzenia karty drogowej w rozumieniu przepisów prawa, którymi niegdyś dokument ten był regulowany, lecz zapewnienie niezbędnego poziomu transparentności co do sposobu wykorzystania samochodów służbowych. Użyte we wniosku pojęcie „karta drogowa” należy czytać w kontekście stanu faktycznego zawartego w protokole kontroli. Na str. 98 protokołu wskazano, że jeszcze podczas poprzedniej kontroli kompleksowej RIO w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach (w 2016 r.) karty drogowe dla pojazdów służbowych były prowadzone. Natomiast na str. 100 protokołu kontroli przy opisie zagadnień nieobjętych procedurami wewnętrznymi wskazano, że w Starostwie nie ma regulacji odnoszących się do (...) wzorów kart drogowych (bądź innej ewidencji użytkowania pojazdu umożliwiającej potwierdzenie używania go do celów służbowych) (...). Z racji tego, że stosowane w praktyce wzory dokumentu „karta drogowa” umożliwiają co do zasady prawidłowe udokumentowanie sposobu wykorzystywania pojazdu, zaś Starostwo dotychczas takie dokumenty stosowało, można było sformułować wniosek o wskazanej treści. Wzbogacenie tego wniosku o zwrot „bądź innej ewidencji użytkowania pojazdu umożliwiającej potwierdzenie używania go do celów służbowych” (jak to użyto w protokole kontroli) czyniłoby go bardziej precyzyjnym, lecz w ocenie Kolegium Izby nie zmieniałoby jego celu ani podstawy prawnej. Wniosek ten nie jest bowiem zasadzony na przestrzeganiu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o czasie pracy kierowców, a na właściwej realizacji przez Starostę Siemiatyckiego postulatów

dotyczących organizacji systemu kontroli zarządczej w Starostwie, wynikających z przepisów art. 68 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) oraz staranności w zarządzie i ochronie mienia powiatu, której wymaga art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

Stan faktyczny przedstawiony w protokole kontroli w pełni uzasadniał wydanie wniosku pokontrolnego nr 11 jako mającego zapewnić stworzenie mechanizmów należytego dokumentowania sposobu wykorzystywania samochodów służbowych. Brak jakiegokolwiek możliwości stwierdzenia na podstawie okazanej dokumentacji kto, gdzie i w jakim celu odbył tylko w badanym miesiącu grudniu 2019 r. przejazdy tymi samochodami w ilości około 3.500 km świadczy zdaniem Kolegium Izby o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Starostwie. Comiesięczne sporządzanie ogólnego zestawienia o stanie licznika i ilości zakupionego paliwa (przywoływane w treści zastrzeżeń jako prowadzona dokumentacja zużycia paliwa) nie daje żadnych informacji mogących stanowić racjonalne zapewnienie o prawidłowym wykorzystywaniu pojazdów.

Z przedstawionych względów, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.



Przewodniczący

Dariusz Renczyński

Otrzymuje:

Starosta Powiatu Siemiatyckiego