

Łódź, dnia 3 marca 2022 roku

Pan
Marek Kieler
Przewodniczący
Zarządu Powiatu Wieluńskiego

WK – 602/13/2022

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Wieluńskim¹. Kontrolą objęto lata 2020 – I półrocze 2021 i wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; długu publicznego; sprawozdawczości; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków budżetowych; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ustaleń ogólnych

1. Rejestr instytucji kultury, dla których organizatorem jest Powiat Wieluński, prowadzony był jedynie w formie papierowej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz. 189), rejestr instytucji kultury jest prowadzony w postaci elektronicznej, pozwalającej na sporządzanie z niego wydruków oraz uniemożliwiającej dokonanie wpisu przez osobę nieuprawnioną (§2). Ponadto, stosownie do § 4 ust. 1 wymienionego rozporządzenia – niezależnie od

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 23 września 2021 do 9 listopada 2021 roku. Protokół został podpisany w dniu 12 stycznia 2022 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

prowadzonego przez organizatora rejestru, dla każdej instytucji kultury zakłada się i prowadzi oddzielnie elektroniczną księgę rejestrową. Z kolei w myśl § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia, rejestr, informację o rejestrze oraz sposobie udostępniania danych w nim zawartych zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie organizatora. Wzór księgi rejestrowej określa załącznik do rozporządzenia.

2. Od dnia 1 lipca 2020 roku bankową obsługę budżetu Powiatu Wieluńskiego prowadził SGB Rejonowy Bank Spółdzielczy w Lututowie, na podstawie umowy ramowej modulo nr 702340 zawartej w dniu 25 czerwca 2020 roku na okres od dnia 1 lipca 2020 roku do dnia 30 czerwca 2024 roku. Ze strony Powiatu umowę podpisali: Starosta Wieluński – Marek Kieler oraz Wicestarosta Wieluński – Krzysztof Dziuba. Umowa nie zawierała kontrasygnaty Skarbnika Powiatu, stosownie do wymogu wynikającego z art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 roku, poz. 920 ze zm.). Wskazany przepis stanowi, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Na dzień 31 grudnia 2020 roku na wyodrębnionych rachunkach bankowych Starostwa figurowały nieprzekazane dochody: [1] Starostwa w kwocie łącznej 13.098,08 zł; przekazano na rachunek organu w dniu 13 stycznia 2021 roku; [2] Skarbu Państwa w kwocie łącznej 2.862,42 zł; przekazano na rachunek organu w kwocie 2.841 zł w dniu 4 stycznia 2021 roku, a następnie – w tym samym dniu - do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w kwocie 2.134,95 zł (opłata z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa w kwocie 2.820 zł i opłata za kartę parkingową w kwocie 21 zł). Pozostałą kwotę w wysokości 21,42 zł stanowiły nadpłaty z tytułu opłat Skarbu Państwa (4,42 zł) oraz błędnie przekazana kwota opłaty skarbowej (17 zł), która została zwrócona na rachunek bankowy osoby, która tej wpłaty dokonała w dniu 26 marca 2021 roku.

W świetle art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, wszystkie wydatki jednostki budżetowej są wydatkami budżetu a wszystkie dochody jednostki budżetowej są dochodami budżetu.

Ponadto zgodnie z opisem do konta 130 – Rachunek bieżący jednostki, zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U.

z 2020 r., poz. 342) - konto 130 służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Konto 130 może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 jest równe sald wynikających z ewidencji szczegółowej prowadzonej dla kont: 1) wydatków budżetowych; konto 130 w zakresie wydatków budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku; 2) dochodów budżetowych; konto 130 w zakresie dochodów budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu. Saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: 1) przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; 2) przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222.

Wobec powyższego środki z tytułu zrealizowanych dochodów pozostające na wymienionych powyżej rachunkach bankowych na koniec roku budżetowego, powinny zostać przekazane najpóźniej z początkiem nowego roku do budżetu Powiatu Wieluńskiego.

Sytuacja powyżej opisana, w której na rachunkach bankowych jednostki budżetowej pozostają środki czy to nieprzekazanych dochodów czy niezwróconych wydatków nie powinna być normą, lecz może wynikać z nieprzewidzianych okoliczności. Regułą być natomiast powinno przekazanie na rachunek bankowy budżetu w ostatnim dniu roboczym roku wszystkich pozostających na rachunkach bankowych środków pieniężnych, niezależnie od tego czy stanowią one zrealizowane dochody czy wynikają z niezrealizowanych wydatków.

2. W 2020 roku wyodrębniono dwie księgi główne dla operacji ewidencjonowanych w budżecie Powiatu Wieluńskiego (organie): [1] „Budżet” - dla dochodów i wydatków dokonywanych w organie, [2] „Budżet-VAT” - dla ewidencji środków wynikających z centralizacji podatku od towarów i usług. Natomiast w Starostwie Powiatowym w Wieluniu w 2020 roku odrębne księgi prowadzono dla Starostwa Powiatowego („jednostka główna”) oraz dla środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych („PFRON”). Wyodrębnienie powyższych ewidencji w komputerowym systemie finansowo - księgowym, przy użyciu którego kontrolowana jednostka prowadziła księgi rachunkowe uniemożliwiło uzyskanie wspólnej (jednej) księgi głównej dla powyższych ewidencji. Każda z tych ewidencji posiadała własną księgę główną, w której były ujmowane tylko zdarzenia dotyczące danej ewidencji, co oznaczało, że nie były to jedynie rejestry księgowe, lecz odrębne urządzenia księgowe. Dla każdej z ewidencji istniał dziennik częściowy i księga główna, oprogramowanie uniemożliwiało sporządzenie łącznego zestawienia obrotów i sald na podstawie dzienników częściowych, jak też nie pozwalało na sporządzenie wydruku jednej księgi głównej. Zatem, do sporządzenia wszelkich sprawozdań potrzebne były co najmniej 2 zestawienia obrotów i sald dla organu i co najmniej 2 dla Starostwa Powiatowego. Księgi główne dla ww. rejestrów łącznie składały się na księgi rachunkowe Starostwa i budżetu Powiatu, i tylko wspólnie obejmowały całość operacji gospodarczych

dokonanych w Starostwie i w organie oraz przedstawiały sytuację finansową i majątkową jednostki. Niemożliwe również było dokonywanie księgowani pomiędzy rejestrami (np. po stronie Wn konta w rejestrze „Budżet” w korespondencji ze stroną Ma konta w rejestrze „Budżet-VAT”), co skutkowało naruszeniem zasady podwójnego zapisu. W poszczególnych rejestrach możliwe było nadawanie takich samych numerów analityk dla poszczególnych kont (np. dla konta 133), co oznaczało, że w obu rejestrach mogło występować to samo konto analityczne, a na nim różne zapisy. Takie działanie również przeczy zasadzie systematycznego zapisu, gdyż zgodnie z nią księgi rachunkowe powinny być prowadzone w sposób umożliwiający uzyskanie rzetelnych informacji w wybranym przekroju. Ustalono, że konto – 133-18 – rachunek budżetu – podatek VAT występowało w obu rejestrach (Budżet i Budżet-VAT), ale za każdym razem były na nim inne zapisy i sumy obrotów.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 w związku z art. 15 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), gdyż księga główna zawiera zapisy o zdarzeniach, które zostały ujęte uprzednio lub równocześnie w dzienniku, co oznacza, że w księdze głównej znajdują się wszystkie zdarzenia, które zostały zarejestrowane w dzienniku (bądź dziennikach częściowych). Artykuł 13 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: [1] dziennik; [2] księgę główną; [3] księgi pomocnicze; [4] zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; [5] wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Natomiast zgodnie z art. 15 ustawy - konta księgi głównej zawierają zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym. Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Zapisów na określonym koncie księgi głównej dokonuje się w kolejności chronologicznej. Z powyższych przepisów wynika, że podmiot zobowiązany do prowadzenia ksiąg rachunkowych powinien prowadzić jedną księgę główną, a jedynie w zakresie dziennika możliwe jest prowadzenie dzienników częściowych, jednak w sposób, który gwarantuje integralność księgi głównej. Zastosowana w 2020 roku forma prowadzenia ksiąg rachunkowych dla ewidencji operacji gospodarczych realizowanych przez Starostwo Powiatowe była niepoprawna. W związku z powyższym Powiat Wieluński powinien od 2022 roku zaprowadzić jedną księgę główną dla operacji związanych z realizacją dochodów, jak i dokonywaniem wydatków w Starostwie Powiatowym oraz jedną księgę główną dla organu (budżetu Powiatu Wieluńskiego). Na istnienie powyższej nieprawidłowości wskazywano już podczas poprzedniej kontroli kompleksowej RIO przeprowadzonej w 2017 roku.

3. Ustalono, że salda końcowe kont analitycznych II stopnia do konta 133 (szczegółowo opisane w protokole kontroli) nie miały odzwierciedlenia w bilansie otwarcia ksiąg rachunkowych budżetu Powiatu Wieluńskiego (organu) na 2021 rok. Niezgodność sald analitycznych do konta 133 na koniec 2020 roku z saldami początkowymi 2021 roku stanowiła naruszenie zasady ciągłości działania, która została określona w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tym przepisem - przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny

aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne. Wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów, należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.

4. Na dzień 31 grudnia 2020 roku wyksięgowano dotacje podlegające zwrotowi (w roku następnym) z rachunku budżetu na rzecz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego i innych instytucji na łączną kwotę 93.998,57 zł. Powyższy zwrot został zaewidencjonowany zapisem na kontach Wn 901, Ma 224 oraz ujemnymi zapisami Wn 224 Ma 901 oraz Wn 901 Ma 224 (PK 55 i 60). Należy jednak zauważyć, że ewidencja zwrotu dotacji ze znakiem minus zarówno w świetle ustawy o rachunkowości, jak i rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest poprawnym zapisem.

Ustawa o rachunkowości określa w art. 25 ust. 1 pkt 2 zasady korygowania zapisów w księgach rachunkowych prowadzonych komputerowo. Zgodnie z tym przepisem - stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi lub tylko zapisami ujemnymi. Należy dodać, że stosownie do ust. 2 art. 25 ww. ustawy, w razie ujawnienia błędów po zamknięciu miesiąca lub prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, dozwolone są tylko korekty dokonane w sposób określony w ust. 1 pkt 2, co oznacza, że jest to jedyny właściwy sposób dokonywania korekt w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera. Należy jednak mieć na uwadze, że zwrot nie jest korektą błędnego zapisu.

Natomiast zapisy na koncie 224 – Rozrachunki z budżetami, w kwotach ujemnych powodowały powstanie ujemnych obrotów na koncie rozrachunkowym oraz ujemnych rozrachunków, co nie powinno mieć miejsca. Konta rozrachunkowe mogą wykazywać salda zarówno strony Wn jak i Ma, oznaczające odpowiednio należności i zobowiązania. W związku z tym, nieprawidłowe jest stosowanie technicznych zapisów ujemnych, które powodują powstanie ujemnego salda po przeciwnej stronie konta, niż wynikałoby to ze stanu należności (saldo strony Wn) bądź zobowiązań (saldo strony Ma). Zgodnie z opisem do konta 224 – Rozrachunki z budżetami, zawartym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów - konto 224 służy do ewidencji rozrachunków z innymi budżetami, a w szczególności:

- 1) rozliczeń dochodów budżetowych realizowanych przez organy podatkowe na rzecz budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) rozrachunków z tytułu udziałów w dochodach innych budżetów;
- 3) rozrachunków z tytułu dotacji i subwencji;
- 4) rozrachunków z tytułu dochodów pobranych na rzecz budżetu państwa.

Ewidencja szczegółowa do konta 224 powinna umożliwić ustalenie stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów oraz według poszczególnych budżetów. Konto 224 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn konta 224 oznacza stan należności, a saldo Ma konta 224 - stan zobowiązań budżetu z tytułu pozostałych rozrachunków.

Należy wskazać, że w przypadku, gdy obroty na kontach mogą dostarczać fałszywych informacji o przebiegu operacji gospodarczej (w przypadku wskazanym powyżej zwroty dotacji niewykorzystanych w danym roku), można stosować ujemny zapis techniczny dla zachowania czystości obrotów Wn 901, Ma 901. Celem tego zapisu jest zachowanie czystości obrotów na koncie księgowym oraz przywrócenie jego pierwotnego charakteru. Przepisy prawa bilansowego nie określają sytuacji, w których dokonuje się zapisów technicznych. Jednak w praktyce w celu zachowania "czystości obrotów" na koncie księgowym oraz przywrócenia jego pierwotnego charakteru często stosuje się takie zapisy. Zapisu technicznego dokonuje się po obu stronach tego samego konta, tymi samymi kwotami oraz tym samym znakiem.

5. Kwota niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, wykazana w sprawozdaniu Rb-NDS za II kwartał 2021 roku została zaniżona o 65.770,04 zł. Kwota ta stanowiła niewykorzystane środki gromadzone w ramach ochrony środowiska. Jednostka początkowo wykazała powyższe środki w pozycji D13a sprawozdania Rb-NDS za I kwartał 2021 roku, jednak w złożonej korekcie do tego sprawozdania dokonała wyłączenia tej kwoty z pozycji D13a na rzecz pozycji obejmującej wolne środki. Wobec powyższego należy wskazać, że dochody i określone wydatki wynikające z ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1973) podlegają szczególnym zasadom wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Prawidłowa kwota niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, wynikająca z rozliczeń 2020 roku, a ujęta w sprawozdaniach Rb-NDS w 2021 roku, powinna wynieść 2.562.444,55 zł.

Ponadto ustalono, że część wolnych środków wykazanych w pozycji D.15. sprawozdania Rb-NDS za II kwartał 2021 roku powinna zostać wykazana jako nadwyżka z lat poprzednich - wg wyliczeń zamieszczonych w protokole kontroli, w następujących kwotach: [1] 3.270.259,46 - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (D15); [2] 723.087,60 zł - nadwyżka z lat ubiegłych, pomniejszona o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (D13); [3] 2.562.444,55 zł - niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (D13a).

6. Na podstawie PK 349 z dnia 31 grudnia 2020 roku w księgach Starostwa Powiatowego dokonano księgowania dochodów budżetu Powiatu nieprzypisanych w planach finansowych innych jednostek za IV kwartał 2020 roku, poprzez zapisy Wn 221-04 Ma 720-02 oraz Wn 222-03 Ma 221-04. Następnie na podstawie sprawozdania Rb-27S dokonano księgowania dochodów zrealizowanych Wn 800 Ma 222-03. Wśród dochodów nieprzypisanych, które zaewidencjonowano na podstawie PK 349 były również dochody Skarbu Państwa, ustalone i pobierane przez Starostwo Powiatowe,

z tym, że zapisem Wn 221-04 Ma 720-02 ujęto przypis 25% dochodów Skarbu Państwa należnych Powiatowi, natomiast zapisem Wn 222-03 Ma 221-04 ujęto faktycznie wpłacone dochody Skarbu Państwa w części 25% należnej Powiatowi. Ta sama kwota (dochody wpłacone) została przeniesiona na fundusz na podstawie sprawozdania. Takie zapisy księgowe spowodowały powstanie na koncie 221-04 salda w kwocie stanowiącej 25% zaległości dochodów Skarbu Państwa (tj. w części należnej Powiatowi) pomniejszonej o 25% nadpłat. W bilansie Starostwa za 2020 rok saldo konta 221-04 zostało wykazane w dwóch pozycjach, zarówno jako kwota zobowiązania wobec budżetów w kwocie stanowiącej 25% nadpłat oraz w pozycji pozostałe należności jako 25% zaległości w dochodach Skarbu Państwa. Z powyższego wynika, że na dzień 31 grudnia 2020 roku kwoty zaległości i nadpłaty dochodów Skarbu Państwa w części należnej Starostwu Powiatowemu (25%) zostały wykazane w bilansie Starostwa podwójnie. Należy wskazać, że dochody Skarbu Państwa realizowane przez Starostwo Powiatowe nie powinny być ewidencjonowane jako dochody nieprzypisane w planach finansowych innych jednostek, gdyż są one przypisane w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego.

Zgodnie z § 9 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - do przychodów urzędu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego nieujęte w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych.

Należy wskazać, że do dochodów budżetu nieujętych w planach finansowych innych niż urząd JST samorządowych jednostek budżetowych zaliczane są przede wszystkim dotacje, subwencje, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych. Zgodnie z opisem do konta 901 zamieszczonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia - na stronie Ma konta 901 w korespondencji z kontem 133 ujmuje się dochody budżetu:

1. z innych tytułów, w szczególności subwencje i dotacje;
2. pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
3. pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Zatem wpływ tych dochodów następuje bezpośrednio na rachunek budżetu bez udziału jednostek organizacyjnych, a co za tym idzie nie są one ujmowane w planach finansowych tych jednostek.

Zgodnie z przyjętymi zasadami ewidencjonowania przychodów, o których mowa w § 9 ww. rozporządzenia - powinny być one ujmowane po stronie Wn na koncie 800 – Fundusz jednostki, w korespondencji z kontem 720 – Przychody z tytułu dochodów budżetowych (strona Ma). Saldo konta 720 na koniec roku podlega przeksięgowaniu na konto 860 – Wynik finansowy, a następnie saldo konta 860 po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego zostaje przeniesione na konto 800, co oznacza, że taki sposób ewidencji dochodów wpływających bezpośrednio na rachunek budżetu, a nieujętych w planach finansowych innych jednostek organizacyjnych pozostaje neutralny

dla ewidencji księkowej, gdyż po dokonaniu wszystkich księgowości nie zmienia się stan funduszu jednostki. Ponadto, pominięcie w przedstawionym schemacie ewidencji, księgowania ww. przychodów przy użyciu konta 221 jest zasadne z uwagi na fakt, że eliminuje on problem zawyżonych należności oraz dochodów ujmowanych w sprawozdaniu jednostkowym urzędu JST z wykonania planu dochodów.

7. Ustalono, że przypis dochodów Skarbu Państwa następował poprzez zapis Wn 221-02 – Należności z tytułu dochodów budżetowych – „Skarb Państwa” - Ma 240-05 – Pozostałe rozrachunki – „przypis dochodów Skarbu Państwa roku bieżącego”, co oznaczało, że należności realizowane na rzecz innych jednostek ujmowano jako zobowiązania wobec tych jednostek. Z powyższego wynikało, że w jednostce należności z tytułu dochodów Skarbu Państwa były ewidencjonowane według zasad przewidzianych przepisami prawa mającymi zastosowanie do końca 2010 roku. Wówczas przy ewidencji należności związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej obowiązywały regulacje zawarte w § 7 ust. 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 142, poz. 1020 ze zm.). Stanowiły one, że należności realizowane na rzecz innych jednostek ujmuje się jako zobowiązania na rzecz tych jednostek, a odpisy aktualizujące wartość tych należności obciążają zobowiązania wobec tych jednostek. W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wymienione regulacje nie zostały utrzymane. Tym samym, brak jest podstaw do ujmowania należności realizowanych na rzecz innych jednostek jako zobowiązań wobec tych jednostek. Zobowiązanie wobec Skarbu Państwa powstaje bowiem dopiero w momencie otrzymania (wpływu) należnej kwoty. Opis do konta 720 w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów, określa że - na koncie tym ewidencjonuje się przychody z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w szczególności dochodów, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek, należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Zatem z opisu do ww. konta wynika, że wszystkie dochody, również należne Skarbowi Państwa, ewidencjonuje się na tym koncie jako przychody jednostki budżetowej. Starosta Powiatu w imieniu Skarbu Państwa gospodaruje nieruchomościami Skarbu Państwa i dochody z tego tytułu wpływają na wyodrębniony w tym celu rachunek bankowy. Aby zachodziła zgodność wpływów na rachunek bankowy z ewidencją i sprawozdawczością, konieczna jest ewidencja dochodów Skarbu Państwa w kwocie, która wpływa na rachunek bankowy. Odpowiednia ewidencja analityczna na kontach 720, 221 pozwoli na uzyskanie informacji o dochodach z tytułu realizacji zadań w części stanowiącej dochody Skarbu Państwa, jak i w części należnej Powiatowi.

8. Na koncie 245 – Wpływy do wyjaśnienia, ujęto w kwocie 2.096,63 zł wynagrodzenie wypłacone niewłaściwemu pracownikowi, które zostało zajęte przez komornika sądowego, przez co pracownik nie mógł dokonać zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty (mimo interwencji u komornika i w banku, który dokonał zajęcia komorniczego do dnia kontroli nie udało się odzyskać mylnie przekazanej kwoty). Należy wskazać, że należności z tytułu błędnie dokonanych wypłat z rachunku bankowego powinny zostać zaewidencjonowane na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki, a nie na koncie 245 - wpływy do wyjaśnienia, gdyż konto to nie służy do ewidencji tego typu operacji, jak też nie posiada salda po stronie Wn. Zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów - konto 245 – Wpływy do wyjaśnienia, służy do ewidencji wpłaconych na rachunki bankowe jednostki, a niewyjaśnionych kwot należności z tytułu dochodów budżetowych i innych tytułów. Na stronie Wn konta 245 ujmuje się w szczególności kwoty wyjaśnionych wpłat i ich zwroty. Na stronie Ma konta 245 ujmuje się w szczególności kwoty niewyjaśnionych wpłat. Konto 245 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan niewyjaśnionych wpłat.
9. Na podstawie ewidencji księgowej i wyciągów bankowych ustalono, że nadwyżka podatku naliczonego nad należnym, w każdym z kontrolowanych miesięcy była zwracana z rachunku bankowego scentralizowanego VAT na rachunki bankowe jednostek organizacyjnych (tych jednostek, które w danym miesiącu wykazywały nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym). Wobec powyższych ustaleń należy wskazać, że zwrot podatku od towarów i usług jest możliwy jedynie w przypadku zakładu budżetowego, z uwagi na fakt, że przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 roku o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U z 2018 r., poz. 280), nie przewidują przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia ww. podatku do jednostek budżetowych. Zwrot różnicy podatku wynikającej ze scentralizowanej deklaracji ma być dokonywany przez urząd skarbowy na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast jednostka samorządu terytorialnego decyduje według swojego uznania o przekazaniu tej nadwyżki jedynie do zakładu budżetowego. Powyższe wynika z przepisów: [1] art. 15 ust. 4a ustawy o finansach publicznych, w świetle którego samorządowy zakład budżetowy może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki finansowe wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług, z tym że ich wysokość nie może być wyższa niż wynikająca z rozliczenia tego podatku związanego z tym zakładem, [2] art. 24 ww. ustawy z dnia 5 września 2016 roku, zgodnie z którym, jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przewiduje przekazywanie środków finansowych, o których mowa w art. 15 ust. 4a ustawy zmienianej w art. 21, w brzmieniu nadanym ustawą, samorządowemu zakładowi budżetowemu utworzonemu przed dniem wejścia w życie ustawy, organ ten określi zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tych środków, nie później niż przed dniem przekazania tych środków, [3] art. 16 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w myśl

którego tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków temu zakładowi.

Z uzyskanych od kontrolowanych informacji wynikało, że w Powiecie Wieluńskim Rada Powiatu nie podjęła uchwały w powyższym zakresie, gdyż Powiat nie posiada jednostki organizacyjnej działającej w formie zakładu budżetowego. Ponadto ustalono, że w uregulowaniach wewnętrznych tj. w § 7 pkt 4 zarządzenia nr 63 Starosty Wieluńskiego z dnia 27 grudnia 2016 roku w sprawie zasad rozliczeń podatku od towarów i usług w Powiecie Wieluńskim i jego jednostkach organizacyjnych (ze zmianami), określono że - w przypadku gdy z częściowej deklaracji VAT (w tym jej korekty) wynikać będzie kwota podatku VAT do zwrotu, Powiat niezwłocznie przelewa wskazaną kwotę na rachunek bankowy jednostki z rachunku Powiatu (w przypadku składania scentralizowanej deklaracji pierwotnej i wykazania w niej kwoty podatku VAT podlegającej wpłacie do US) bądź po otrzymaniu zwrotu z Urzędu Skarbowego nie później niż terminie 2 dni roboczych od dnia wpływu zwrotu na rachunek bankowy Powiatu Wieluńskiego.

10. W zakresie środków trwałych w budowie ewidencjonowanych na koncie 080, jednostka powinna dokonywać inwentaryzacji z większą starannością, aby zapewnić wykazywanie w bilansie w pozycji środki trwałe w budowie jedynie inwestycji niezakończonych, które będą kontynuowane lub dokumentacji, które są ważne i dotyczą zadań, które będą realizowane w przyszłości.
11. Koszty wyjazdu służbowego do Ostrup, w dniach 7-9 marca 2020 roku, Starosty Wieluńskiego zostały zaniżone o 63,20 zł, co szczegółowo zostało opisane w protokole z kontroli. Powyższą kwotę dopłacono w dniu 18 listopada 2021 roku na podstawie raportu kasowego nr 20/0440/2021 z dnia 18 listopada 2021 roku.
12. Ewidencja zwrotu dotacji w kwocie 15.829 zł udzielonej Powiatowemu Szkolnemu Związkowi Sportowemu w Wieluniu nastąpiła poprzez tzw. storno czarno-czerwone na kontach Wn 130 – Rachunek bieżący jednostki kwota „+” oraz Wn 224 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich kwota „-”. Należy zauważyć, że powyższy zapis stanowił naruszenie zasady podwójnego zapisu, gdyż został dokonany jedynie po stronie Wn dwóch kont tj. 130 i 224. Zasada ta określa, że zapisów księgowych dokonuje się na dwóch różnych kontach po dwóch różnych stronach w identycznych kwotach. Zasada ta wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że konta księgi głównej zawierają zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym. Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu.
13. Przekazanie dotacji udzielonej Powiatowemu Szkolnemu Związkowi Sportowemu w Wieluniu zaewidencjonowano na kontach Wn 224-03 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, Ma 130 – Rachunek bieżący jednostki. Dotację dla Związku zaewidencjonowano na kontach Wn 810 - Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje i Ma 224-03 – Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, na

podstawie polecenia księgowanie pod datą 31 grudnia 2020 roku w kwocie 10.171,00 zł, którą uznano za wykorzystaną i rozliczoną. Wartość niewykorzystanych dotacji pozostała na dzień 31 grudnia 2020 roku jako saldo na koncie 224.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - konto 224 służy do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich. Na stronie Wn konta 224 ujmuje się w szczególności wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, w korespondencji z kontem 130. Na stronie Ma konta 224 ujmuje się w szczególności wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810, wartość dotacji zwróconych w tym samym roku budżetowym, w korespondencji z kontem 130. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 224 powinna zapewniać możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji oraz zaliczek z tytułu płatności z budżetu środków europejskich według jednostek oraz przeznaczenia tych środków. Rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, są ujmowane na koncie 221.

Zapisy księgowe w zakresie ewidencji rozliczenia i zwrotu dotacji były zatem niezgodne z uregulowaniami zawartymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów, gdyż spowodowały powstanie na koniec 2020 roku salda po stronie Wn na koncie 224, natomiast rozporządzenie w opisie do tego konta nie zawiera informacji o możliwości posiadania przez to konto salda na koniec roku. Konto 224 nie powinno wykazywać na koniec roku salda i można rozważyć sposób ewidencji, który umożliwi takie rozwiązanie, aby ono nie występowało, poprzez wyksięgowanie całej kwoty udzielonej dotacji z konta 224 i przeniesienie jej na konto 810 oraz dokonanie przypisu kwoty podlegającej zwrotowi jako przychodu poprzez zapis Wn 221 Ma 720.

Opis do konta 810 w przedmiotowym rozporządzeniu określa, że na stronie Wn konta 810 ujmuje się między innymi wartość dotacji przekazanych z budżetu w części uznanej za wykorzystane lub rozliczone, w korespondencji z kontem 224. Oznacza to, że na koncie 810 powinny znaleźć się jedynie kwoty dotacji przekazanych z budżetu w części uznanej za wykorzystane lub rozliczone, co sugeruje, że część dotacji podlegającej zwrotowi nie powinna zostać zaksięgowana na koncie 810.

Zarówno w przypadku ewidencji dotacji w kwocie faktycznie rozliczonej (pomniejszonej o zwrot), jak też w przypadku ujęcia całości kwoty dotacji na koncie 810, ostatecznie i tak cała kwota dotacji zostaje rozliczona z zastosowaniem konta 810, gdyż w pierwszym przypadku kwota zwrotu jest ujmowana również przy zastosowaniu konta 810, tylko częściowo (w kwocie zwrotu) w roku następnym. Zatem, jedynie w przypadku zwrotu dotacji w tym samym roku na koncie 810 zostaje ujęta kwota po pomniejszeniu o dokonany zwrot.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. Ustalono, że w przypadku Powiatowego Zarządu Dróg w Wieluniu oraz Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wieluniu opłaty za trwałe zarząd w 2020 roku zostały wniesione po terminie (odpowiednio 8 i 14 marca 2020 roku), natomiast kontrolowana jednostka nie pobrała odsetek z tytułu nieterminowej wpłaty w kwotach 3,13 zł i 6,58 zł.
2. W zakresie opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ustalono, że Starostwo Powiatowe informowało w formie pisemnej o wysokości opłaty jednorazowej oraz o wysokości przysługującej bonifikaty (odbiór informacji był potwierdzany), jednak nie zachowano 14-dniowego terminu na poinformowanie właścicieli o wysokości opłaty jednorazowej oraz przysługującej bonifikacie. Starostwo uzależniło wystawienie informacji od podjęcia przez Wojewodę zarządzenia w sprawie podwyższenia stawek procentowych bonifikaty od opłaty jednorazowej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa zabudowanych na cele mieszkaniowe położone na terenie Gminy Wieluń, nawet gdy właściciele zgłaszali zamiar dokonania jednorazowej wpłaty już po podjęciu tej uchwały przez Wojewodę. Po drugie uzależniano wystawienie informacji o wysokości przysługującej bonifikaty od przedłożenia zaświadczenia o niezaleganiu w podatku od nieruchomości i opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi wystawionego przez Burmistrza Wielunia. Udzielenie bonifikaty jest istotnie uzależnione od niezalegania z ww. świadczeniami, jednak samo wystawienie informacji już nie. Stosownie do art. 7 ust. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2040 ze zm.) - właściwy organ informuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty: [1] po uwzględnieniu bonifikaty, o której mowa w art. 9 ust. 3, albo bonifikaty określonej w zarządzeniu wojewody, [2] w przypadku udzielenia bonifikaty określonej w uchwale właściwej rady albo sejmiku - w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia o zamiarze jednorazowego wniesienia opłaty przekształceniowej.
3. Użytkownika wieczystego nr konta 221-02-0205 zawiadomiono o wysokości opłaty ustalonej na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego w 2013 roku, bez uwzględnienia ugody, jaka została zawarta przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym między Starostą a poprzednim użytkownikiem w dniu 15 kwietnia 2014 roku. Opłata od 2019 roku zawyżona była rocznie o kwotę 2.212 zł (21.912 zł – 19.700 zł), łącznie za lata 2019-2021 o kwotę 6.636 zł (2.212 zł x 3 lata).
4. Na zaległości z tytułu użytkowania wieczystego działki nr 218/28 z lat 2013 – 2021 w łącznej kwocie 38.118,24 zł uzyskano w dniu 31 marca 2021 roku nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym sygn. akt I Nc 271/21 (pозew z dnia 19 marca 2021 roku). Natomiast w dniu 5 stycznia 2021 roku Sąd Rejonowy w Wieluniu I Wydział Cywilny wydał postanowienie Sygn. Akt I Co 216/20 o przysądzeniu na rzecz licytanta prawa użytkowania wieczystego gruntu działki 218/28 i prawa własności budynków znajdujących się na tej działce. Postanowienie uprawomocniło się w dniu 25 stycznia 2021 roku.

W dniu 28 maja 2021 roku Starosta Wieluński w imieniu Skarbu Państwa złożył do Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Wieluniu wniosek o doręczenie odpisu pism pozwanemu w trybie art. 3a ustawy o komornikach sądowych. W dniu 27 lipca 2021 roku Sąd Rejonowy w Wieluniu I Wydział Cywilny doręczył odpis zarzutów pozwanego od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych w całości. Pozwany podnosił, że nastąpiło przedawnienie roszczeń w kwocie 23.823,90 zł (lata 2013-2017) powstałych przed dniem 1 stycznia 2018 roku, oraz że opłata za użytkowanie wieczyste za 2021 rok stała się wymagalna w dniu 1 kwietnia 2021 roku, czyli w czasie kiedy pozwany nie był już użytkownikiem wieczystym nieruchomości. W odpowiedzi Starosta Wieluński w imieniu Skarbu Państwa, w dniu 12 sierpnia 2021 roku, złożył do Sądu Rejonowego pismo podtrzymujące swoje dotychczasowe stanowisko. W zakresie zarzutu przedawnienia Starosta podniósł, że pozwany chce uczynić użytek z przysługującego mu zarzutu przedawnienia i jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami kontraktowymi, zasadą uczciwości i lojalności względem przeciwnej strony. Natomiast w stosunku do zarzutu dotyczącego nienależnej opłaty za 2021 roku przytoczono art. 71 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami z brzmienia, którego wynika, że opłatę roczną pobiera się od użytkownika, który był nim na dzień 1 stycznia roku, za który obowiązuje opłata.

Należy wskazać, że termin przedawnienia roszczeń o świadczenia okresowe określa art. 118 ustawy w dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.). Zgodnie z przepisem - termin przedawnienia do dnia 8 lipca 2018 roku wynosił 10 lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata. Od dnia 9 lipca 2018 roku przepis art. 118 Kodeksu cywilnego brzmi - jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednak koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata.

Do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie nowelizacji i w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych stosuje się nowe terminy przedawnienia. Jeżeli termin przedawnienia jest krótszy niż według przepisów dotychczasowych, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się z dniem wejścia w życie nowelizacji, przy czym jeżeli przedawnienie, którego bieg terminu rozpoczął się przed dniem wejścia w życie nowelizacji, nastąpiłoby przy uwzględnieniu dotychczasowego terminu przedawnienia wcześniej, to przedawnienie następuje z upływem tego wcześniejszego terminu. Zatem roszczenia na kwotę 14.294,34 zł za lata 2013-2015 przedawniły się jeszcze przed nowelizacją art. 118 Kodeksu Cywilnego. Natomiast zaległości na kwotę 9.529,56 zł z lat 2016 i 2017 przedawniły się odpowiednio z dniem 1 kwietnia 2019 roku i 1 kwietnia 2020 roku.

Należy mieć na uwadze, że warunkiem skutecznego dochodzenia należności budżetowych jest niedopuszczenie do ich przedawnienia. Aby zapewnić przerwanie biegu przedawnienia roszczeń należy m.in. dochodzić zaległych kwot w drodze postępowania sądowego. W odniesieniu do należności o charakterze cywilnoprawnym instytucja przedawnienia została zawarta

w przepisach art. 117 i następnych ustawy Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 117 § 2¹ ww. ustawy, po upływie terminu przedawnienia, ten przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Jednakże zrzeczenie się zarzutu przedawnienia przed upływem terminu jest nieważne. Po upływie terminu przedawnienia nie można domagać się zaspokojenia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi.

Upływ terminu przedawnienia powoduje zatem niemożność przymusowego dochodzenia świadczenia – w przypadku podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia. Zobowiązanie istnieje jednak nadal i dłużnik może je spełnić dobrowolnie.

5. W zakresie prawidłowości zawierania umów oraz opłat za dzierżawę gruntów stanowiących własność Powiatu Wieluńskiego stwierdzono:

- umowa dzierżawy nr 394/20 z dnia 15 października 2020 roku szczegółowo opisana w protokole kontroli nie zawierała klauzuli w zakresie waloryzacji czynszu. Ponadto nie zawarto z dzierżawcą kolejnej umowy obowiązującej w okresie 15 sierpnia – 14 października 2020 roku (uprzednio zawarta dnia 18 grudnia 2019 roku umowa obowiązywała od dnia 16 grudnia 2019 roku (poniedziałek) do dnia 14 sierpnia 2020 roku. Z informacji uzyskanych od młodszego referenta w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami wynikało, że w tym okresie dzierżawca nadal korzystał z przedmiotu dzierżawy. Należy wskazać, że w takiej sytuacji jednostka mogła dochodzić wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu Powiatu.

W § 2 ust. 5 zawartych umów zapisano: „dzierżawca zobowiązuje się w terminie 3-miesięcznym przed wygaśnięciem umowy powiadomić pisemnie wydzierżawiającego o zamiarze przedłużenia umowy dzierżawy.” Z przedłożonych kontrolującym dokumentów wynikało, że pismo przedsiębiorcy o przedłużeniu umowy wpłynęło do Starostwa Powiatowego w dniu 7 września 2020 roku (umowa obowiązywała do dnia 14 sierpnia 2020 roku). Należy wskazać również, że nie dokonano przypisu odsetek za miesiące, w których zapłała należności czynszowych nastąpiła z opóźnieniem);

- w zakresie umowy dzierżawy nr 24/CF/ŁRST2/2014 z dnia 16 czerwca 2020 roku, zawartej z Województwem Łódzkim, ustalono że oddając w dzierżawę nieruchomość jednostka nie zachowała procedury w zakresie obowiązku sporządzenia oraz podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, stosownie wymogu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899), który stanowi, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Ponadto, wykaz ten sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

6. W zakresie prawidłowości zawierania umów oraz pobierania opłat za dzierżawę gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, stwierdzono że umowę z dnia 23 września 2019 roku (szczegółowo opisaną w protokole kontroli) zawarto bez uzyskania wcześniejszej zgody Wojewody. Działanie to naruszało art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego - starostowie wydzierżawiają, wynajmują, użyczają oraz oddają w użytkowanie nieruchomości wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody. Zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

W zakresie realizacji wydatków budżetowych

1. Zarówno w ogłoszeniu o konkursie, jak i w ofercie na realizację zadania pn. „Organizacja i koordynacja współzawodnictwa sportowego szkół ponadpodstawowych powiatu wieluńskiego”, nie wskazano formy realizacji zadania publicznego, natomiast w umowie określono jako formę realizacji zadań publicznych – powierzenie. Faktyczna realizacja zadania następowała w formie powierzenia, gdyż w złożonej ofercie i podpisanej umowie nie przewidziano żadnego wkładu finansowego w realizację zadania, jak też nie przewidziano żadnego wkładu rzeczowego czy osobowego, który zostałby wyceniony i ujęty w kalkulacji zadania. Należy wskazać, że ogłoszenie o otwartym konkursie ofert powinno zawierać określenie formy zlecenia realizacji zadania, gdyż wynika to z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 ze zm.), który określa, że oferta realizacji zadania publicznego złożona w trybie otwartego konkursu ofert zawiera elementy określone w pkt 1-6. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy, zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadań publicznych, może mieć formy: 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowią, że wspieranie wykonywania zadań publicznych wiąże się z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. W przypadku wspierania jednostka samorządu terytorialnego ma prawo wymagać posiadania wkładu własnego przez organizację.
2. Kwoty dotacji na jednego ucznia w 2021 roku dla dotowanych przez Powiat Wieluński szkół, w wyniku aktualizacji zostały obliczone prawidłowo (poza publicznym Liceum Ogólnokształcącym dla młodzieży). Powiat Wieluński jednak dokonał potrącenia zawyżonej kwoty dotacji lub dopłaty zaniżonej kwoty dotacji jedynie w dwóch ratach, tj. w marcu oraz kwietniu 2021 roku. Powyższe było niezgodne z zasadami dokonywania aktualizacji dotacji określonymi w art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1930). Stosownie do art. 43 ust. 4 ustawy, jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w 26 ust. 2, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych

części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 26 ust. 2, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

3. Stawki dotacji dla jednego ucznia w Liceum Ogólnokształcącym dla młodzieży w szkole publicznej zostały zaniżone w 2021 roku przed aktualizacją, jak i po aktualizacji. Różnice w obliczeniach wynikały z: [1] nieuwzględnienia wagi P2 (co zostało szczegółowo opisane w protokole z kontroli) - zwiększenie roczne kwoty dotacji z tytułu zastosowania wagi P2 przed aktualizacją wynosiło 594,97 zł (waga 0,1), natomiast po aktualizacji 911,08 zł (waga 0,15), [2] z zastosowania wskaźnika zwiększającego przed aktualizacją 1, a po aktualizacji 1,166, co wynikało z błędnych wyliczeń dokonanych przez Starostwo Powiatowe w Wieluniu (szczegółowo zostały one przedstawione w punkcie poniżej). Prawidłowo obliczony wskaźnik zwiększający powinien przed aktualizacją wynieść 1,219, a po aktualizacji 1,190. W wyniku ww. błędów popełnionych przy ustalaniu kwoty dotacji na ucznia, dotacja na rzecz publicznego liceum ogólnokształcącego dla młodzieży została zaniżona o około 43.509,14 zł.
4. Wskaźnik zwiększający, o którym mowa w art. 14 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, został obliczony przez Powiat Wieluński przy zastosowaniu niewłaściwych bądź niepełnych danych. Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wskaźnik przed aktualizacją (2020 rok):

- przyjęto do wyliczenia wskaźnika wydatki bieżące na licea ogólnokształcące w kwocie 9.280.990,77 zł i nie uwzględniono wydatków poniesionych w rozdziale 80152 - realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w gimnazjach, klasach dotychczasowego gimnazjum prowadzonych w szkołach innego typu, liceach ogólnokształcących, technikach, szkołach policealnych, branżowych szkołach I i II stopnia i klasach dotychczasowej zasadniczej szkoły zawodowej prowadzonych w branżowych szkołach I stopnia oraz szkołach artystycznych, w kwocie 125.552,50 zł;
- przyjęto do wyliczenia wskaźnika niewłaściwą kwotę subwencji przypadającą na licea ogólnokształcące w Powiecie Wieluńskim (St-1). Jednostka przyjęła do wyliczeń kwotę 9.875.874,12 zł, natomiast z informacji Ministerstwa Finansów opublikowanych na stronie www.gov.pl wynikało, że powinna zostać uwzględniona kwota 7.732.783 zł;
- do wyliczenia wskaźnika określono niewłaściwą liczbę uczniów przyjętą do naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej w roku bazowym (LuSt-1), tj. 1.042 uczniów, natomiast z informacji Ministerstwa Finansów

opublikowanych na stronie www.gov.pl wynikało, że powinno zostać uwzględnionych 1.178 uczniów.

Wskaźnik po aktualizacji (2021 rok)

- przyjęto do wyliczenia wskaźnika niewłaściwą kwotę subwencji przypadającą na licea ogólnokształcące w Powiecie Wieluńskim (S_{t-1}). Jednostka przyjęła do wyliczeń kwotę 10.381.019,39 zł, natomiast z informacji Ministerstwa Finansów opublikowanych na stronie www.gov.pl wynikało, że powinna zostać uwzględniona kwota 9.863.975 zł;
- do wyliczenia wskaźnika określono niewłaściwą liczbę uczniów przyjętą do naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej w roku bazowym (LuS_{t-1}), tj. 1.452 uczniów, natomiast z informacji Ministerstwa Finansów opublikowanych na stronie www.gov.pl wynikało, że powinno zostać uwzględnionych 1.444 uczniów;
- popełniono błąd rachunkowy przy obliczeniu statystycznej liczby uczniów, jednostka określiła, że statystyczna liczba uczniów wynosi 1.411, natomiast po dokonaniu poprawnych obliczeń wynosiła ona 1.446,67 ($2/3 \times 1.444 + 1/3 \times 1452$).

Starostwo Powiatowe obliczyło wskaźnik zwiększający w 2021 roku na poziomie 1 przed aktualizacją i 1,166 po aktualizacji, natomiast wg obliczeń RIO - powinien się on kształtować na poziomie 1,219 przed aktualizacją oraz 1,190 po aktualizacji.

5. Kwoty dotacji na uczniów niepełnosprawnych publicznych liceum ogólnokształcącym były zaniżone z uwagi na błędne ustalenie wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Dotacja na uczniów niepełnosprawnych w okresie od stycznia do września 2021 roku została zaniżona o około 6.031 zł (szczegółowe wyliczenia zostały zamieszczone w protokole z kontroli).
6. Stwierdzono przypadek naliczenia i wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy po rozwiązaniu z pracownikiem umowy o pracę. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop powinien być wypłacony w ostatnim dniu zatrudnienia, z tym dniem bowiem pracownik nabywa do niego prawo. Świadczenie to jest bowiem ściśle związane z faktem rozwiązania stosunku pracy. W tym dniu roszczenie pracownika o wypłatę tego świadczenia staje się wymagalne, a w konsekwencji powstaje prawo pracownika do jego wypłaty. Dlatego też ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy powinien być wypłacony już w dniu rozwiązania stosunku pracy. Termin wypłaty ekwiwalentu na ostatni dzień zatrudnienia potwierdził w swoich wyrokach Sąd Najwyższy: [1] w wyroku z dnia 5 grudnia 1996 roku (sygn. akt: I PKN34/96) Sąd stwierdził, że roszczenie o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, bez względu na to, czy chodzi o urlop bieżący, czy też zaległy, staje się wymagalne w dniu rozwiązania stosunku pracy; [2] w wyroku z dnia 15 października 1976 roku (I PRN 71/76) Sąd stwierdził, że pracownik nabywa prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w dacie rozwiązania stosunku pracy; [3] w wyroku z dnia 29 marca 2001 roku (I PKN 336/00) Sąd stwierdził, że wraz z dniem rozwiązania stosunku pracy prawo pracownika do urlopu wypoczynkowego w naturze przekształca się w prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. W tym samym dniu

rozpoczyna bieg termin przedawnienia roszczenia o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane w naturze, a nieprzedawnione urlopy wypoczynkowe. Nietrzymanie przez pracodawcę terminu wypłaty ekwiwalentu powoduje konieczność wypłacenia także odsetek za opóźnienie - zgodnie z art. 481 § 1 ustawy Kodeks cywilny w związku z art. 300 ustawy Kodeks pracy. Odsetki takie należą się pracownikowi za cały czas opóźnienia, niezależnie od faktu, czy pracownik poniósł szkody i także wówczas, jeżeli opóźnienie było następstwem okoliczności, za które pracodawca nie ponosi odpowiedzialności.

W zakresie planowania i prognozowania wielkości finansowych w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej oraz w zakresie wykonywania budżetu

1. Według budżetu powiatu na 2020 rok i jego zmian w trakcie roku oraz sprawozdania kwartalnego Rb-NDS o nadwyżce/deficycie - planowany deficyt na dzień 30 września 2020 roku wynosił 6.270.259,46 zł, a faktycznie osiągnięto nadwyżkę budżetową w kwocie 8.881.993,55 zł. Na dzień 31 grudnia 2020 roku planowany deficyt wynosił 6.270.259,46 zł, a źródłem jego pokrycia miały być wolne środki w kwocie 270.259,46 zł oraz przychody pochodzące z zaciągniętego kredytu w kwocie 6.000.000,00 zł. Ostatecznie, w budżecie za 2020 rok jednostka zrealizowała nadwyżkę w kwocie 3.285.532,15 zł. Przyczyny osiągnięcia nadwyżki, przy planowanym deficycie opisano w protokole kontroli. Zaciągnięty w 2020 roku kredyt w kwocie 6.000.000,00 zł (ostatecznie wykorzystano 3.000.000 zł) nie został wykorzystany na pokrycie deficytu budżetu, a taki był cel jego zaciągnięcia. Na dzień 31 grudnia 2020 roku wolne środki wyniosły kwotę 4.059.117,10 zł (wg wyliczeń kontrolowanych) i pozostały z innymi środkami pieniężnymi na rachunku bankowym Powiatu.

Powyższe świadczy o tym, że w 2020 roku Powiat Wieluński nie monitorował na bieżąco możliwości wykonania dochodów i wydatków budżetu. Brak realnego planowania budżetu Powiatu mógł prowadzić do błędnej oceny możliwości finansowych kontrolowanej jednostki samorządowej, przeprowadzanej przez organ stanowiący – Radę Powiatu Wieluńskiego, jak również przez organ nadzoru – Regionalną Izbę Obrachunkową.

2. Uchwałą nr XX/125/16 z dnia 20 maja 2016 roku Rada Powiatu wprowadziła do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) - zadanie pn. „Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej nr 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec”, ustalając limit wydatków w 2016 roku w kwocie 30.000 zł, natomiast limit zobowiązań został określony w kwocie 0,00 zł. W 2016 roku Powiat Wieluński podpisał umowę nr ON.273.55.2016 w dniu 30 września 2016 roku z Marcinem Biłą prowadzącym działalność pn. MB Projekt Biuro Projektów Drogowych z siedzibą w Chełmie Śląskim na wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy drogi powiatowej 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec na kwotę 59.655 zł. Podpisanie umowy spowodowało zaciągnięcie zobowiązania wieloletniego, gdyż termin jego realizacji wykraczał poza 2016 rok. W 2017 roku natomiast uchwałą nr XXVI/156/16 określono limit zobowiązań dla zadania w kwocie 30.000 zł pomimo, że zobowiązanie zostało zaciągnięte w 2016 roku, a w 2017 roku nie zawierano innych umów w sprawie realizacji tego zadania.

W dniu 29 grudnia 2017 roku do umowy nr ON.273.55.2016 na wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy drogi powiatowej 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec zawarto aneks nr 2, który wydłużył termin realizacji przedmiotu umowy do dnia 16 lutego 2018 roku. Uchwała w sprawie budżetu Powiatu Wieluńskiego na 2018 rok oraz w sprawie WPF na lata 2018-2028 zostały podjęte w dniu 20 grudnia 2017 roku, tj. jeszcze przed podpisaniem aneksu nr 2 do umowy z projektantem. W dniu 19 stycznia 2018 roku Rada Powiatu Wieluńskiego podjęła uchwałę nr XXVIII/239/18 w sprawie zmian w budżecie Powiatu na 2018 roku, w którym ujęto zadanie „Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec” i przeznaczono na jego realizację kwotę 29.827,50 zł. Pomimo zawarcia aneksu nr 2 do umowy nr ON.273.55.2016 na wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy drogi powiatowej 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec, nie uwzględniono w WPF na lata 2018-2028 kontynuacji zadania „Budowa chodnika w ciągu drogi powiatowej 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec”.

W 2019 roku zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4717E Czastary – Biała w miejscowości Biała Kopiec” początkowo było planowane jako jednoroczne, natomiast przed podpisaniem aneksu przedłużającego czas realizacji inwestycji na 2020 roku wprowadzono zadanie do WPF, określając dla niego limit zobowiązań i limity wydatków. Natomiast uchwałą nr XVI/107/19 w sprawie w WPF na lata 2020-2030 dla 2020 roku określono dla przedmiotowego zadania limit zobowiązań w kwocie 140.000 zł, pomimo że wszystkie umowy i aneksy zwiększające wartość inwestycji zostały zawarte w 2019 roku.

Stosownie do przepisów art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1) nazwę i cel; 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4) limity wydatków w poszczególnych latach; 5) limit zobowiązań.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

Ponadto w myśl art. 226 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Przedsięwzięciem jest wieloletnie zadanie lub projekt, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ww. ustawy.

Limit zobowiązań stanowi element upoważnienia udzielanego przez Radę Powiatu do zaciągania przez Zarząd Powiatu zobowiązań wieloletnich. W 2016 roku limit zobowiązań powinien zostać określony co najmniej w kwocie 59.655 zł. W 2017 i 2020 roku limit zobowiązań powinien wynosić 0,00 zł, ponieważ wszystkie zobowiązania zostały już zaciągnięte odpowiednio w 2016 i 2019 roku.

3. Uchwałą nr XXVIII/169/17 z dnia 17 lutego 2017 roku wprowadzono do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadanie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4535E w miejscowości Leniszki” i ustalono limit wydatków w 2017 roku w kwocie 10.000 zł, natomiast limit zobowiązań został określony w kwocie 0,00 zł, pomimo podpisania przez Powiat Wieluński w dniu 31 sierpnia 2017 roku umowy nr ON.273.50.2017 z firmą DROG-SAN s.c. z siedzibą w Wieluniu na wykonanie dokumentacji projektowej przebudowy drogi powiatowej 4535E w m. Leniszki na kwotę 20.000 zł. Podpisanie umowy spowodowało zaciągnięcie zobowiązania wieloletniego, gdyż termin jego realizacji wykraczał poza 2017 rok (w § 3 zawartej umowy wskazano, że cena ryczałtowa brutto 20.000 zł zostanie zapłacona w rozbiciu na etapy: 50% wynagrodzenia w 2017 roku i 50% wynagrodzenia w 2018 roku). Prawidłową kwotę limitu zobowiązań określono dopiero uchwałą nr XXXV/214/17 z dnia 20 października 2017 roku, tj. po terminie wynikającym z podpisanej umowy na wykonanie dokumentacji projektowej.

W 2018 roku - uchwałą nr XXXVII/231/17 w sprawie WPF – Rada Powiatu określiła limit zobowiązań dla zadania w kwocie 10.000 zł, pomimo, że zobowiązanie zostało zaciągnięte w 2017 roku, a w 2018 roku nie zawierano innych umów w zakresie realizacji przedmiotowego zadania.

Ponadto nie uwzględniono kontynuacji przedmiotowego zadania w WPF na lata 2019-2028. W 2019 roku nie planowano oraz nie realizowano wydatków w zakresie badanego zadania inwestycyjnego. Dopiero w 2020 roku zadanie ponownie wprowadzono do wykazu przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie WPF.

Limit zobowiązań stanowi element upoważnienia udzielanego przez Radę Powiatu do zaciągania przez Zarząd Powiatu zobowiązań wieloletnich. W 2017 roku limit zobowiązań powinien zostać określony co najmniej w kwocie 20.000 zł (powinien on obowiązywać co najmniej na dzień zawarcia umowy na dokumentację projektową). W 2018 roku limit zobowiązań powinien wynosić 0,00 zł, ponieważ wszystkie zobowiązania zostały już zaciągnięte w 2017 roku.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

Stosownie do przepisów art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1) nazwę i cel; 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4) limity wydatków w poszczególnych latach; 5) limit zobowiązań.

Ponadto, w myśl art. 226 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Przedsięwzięciem jest wieloletnie zadanie lub projekt, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ww. ustawy.

W zakresie realizacji inwestycji

Jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy nr ON.273.06.2020 z dnia 31 marca 2020 roku zawartej na wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie drogi powiatowej nr 4535E w miejscowości Leniszki od km 0+000 do km 0+648, tj. 684m, wykonawca złożył gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek nr 32GG04/0549/20/0008 z dnia 25 marca 2020 roku, wystawioną przez InterRisk TU S.A. I o/Katowice.

Niniejszą gwarancją zagwarantowano nieodwołalnie i bezwarunkowo zapłatę należności w okresie od dnia 31 marca 2020 roku do dnia 30 października 2021 roku do kwoty 78.720,23 zł, do zapłacenia których na rzecz beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, która zostanie zawarta w dniu 31 marca 2020 roku dotyczącej wykonania robót budowlanych polegających na przebudowie drogi powiatowej nr 4535E w miejscowości Leniszki od km 0+000 do km 0+648, tj. 648m.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) - zamawiający mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służyłoby pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie mogło być wnoszone, według wyboru wykonawcy, w jednej lub w kilku następujących formach: [1] pieniądzu; [2] poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; [3] gwarancjach bankowych; [4] gwarancjach ubezpieczeniowych; [5] poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 148 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie mogło być wniesione także w inny sposób, wskazany w art. 148 ust. 2 ustawy.

Powołana ustawa, w art. 147 ust. 2, zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy Kodeks cywilny); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności wykonania świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy). Nie można zatem ograniczać roszczeń wyłącznie do należności z tytułu kar umownych.

Treść złożonej gwarancji wskazywała, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń)

zgłaszanych przez zamawiającego. Zakres przedmiotowy roszczeń, które mogły być zaspokojone z gwarancji obejmuje jedynie to co w gwarancji wskazano, czyli roszczenia z tytułu kar umownych.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego w Wieluniu w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące wnioski pokontrolne:

1. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez:
 - prowadzenie jednej księgi głównej dla budżetu Powiatu Wieluńskiego (organu) i jednej księgi głównej dla Starostwa Powiatowego w Wieluniu, przy użyciu systemu finansowo-księgowego, zgodnie z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 15 ustawy;
 - zachowanie zasady ciągłości działania określonej w art. 5 ust. 1 ustawy, w zakresie zgodności sald początkowych z saldami końcowymi;
 - zachowanie zasady podwójnego zapisu określonej w art. 15 ust. 1 ustawy;
2. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez:
 - ewidencję zwrotów dotacji celowych na kontach 133 i 901, zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu;
 - ewidencjonowanie dochodów nieprzypisanych w planach finansowych innych jednostek w sposób zgodny z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu;
 - zaprzestanie ewidencjonowania dochodów Skarbu Państwa jednocześnie jako należności i zobowiązań;
 - ewidencję operacji gospodarczych na koncie 245 - Wpływy do wyjaśnienia, zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu, co nie będzie prowadzić do powstawania nieprawidłowego salda na tym koncie;
 - ewidencję zwrotów dotacji udzielanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych, zgodnie z systematyką określoną w rozporządzeniu.

3. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144), poprzez ujmowanie w sprawozdaniu Rb-NDS kwoty nadwyżki z lat ubiegłych, zgodnie z § 12 pkt 5 lit. c Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia oraz uwzględnić kategoryzację źródeł przychodów wynikającą z art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
4. Zaprzestać zwracania w zakresie podatku od towarów i usług nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, wykazywanego w deklaracjach częściowych, na rzecz jednostek budżetowych oraz odpowiednio skorygować uregulowania wewnętrzne w tym zakresie.
5. Zapewnić dokonywanie skutecznych działań weryfikacyjnych w zakresie inwentaryzacji środków trwałych w budowie, objętych ewidencją konta 080, tak by zapewnić realność salda tego konta.
6. Zapewnić naliczanie i dochodzenie odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu opłat za trwały zarząd nieruchomościami oraz opłaty za nieruchomości gruntowe oddane w dzierżawę.
7. Przestrzegać art. 7 ust. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, poprzez terminowe informowanie właścicieli gruntów o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty.
8. Dokonać korekty opłaty z tytułu użytkowania wieczystego użytkownikowi o nr konta 221-01-0205 za lata 2019-2021.
9. Bieżąco i terminowo podejmować czynności windykacyjne w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczeniem należności o charakterze cywilnoprawnym, w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.
10. Zapewnić określanie w ogłaszanych otwartych konkursach ofert formy (tj. powierzenie lub wsparcie) zlecenia realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
11. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, poprzez:
 - stosowanie zasad aktualizowania kwoty dotacji określonych na podstawie art. 43 ust. 4 i 5 ustawy;
 - uwzględnianie wszystkich wag dla danego typu i rodzaju szkoły obowiązujących w danym roku, wynikających z „metryczki oświatowej” dla Powiatu;
 - obliczanie wskaźnika zwiększającego zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy.
12. Zapewnić przestrzeganie ustawy o finansach publicznych, poprzez ujmowanie w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wszystkich przedsięwzięć, których realizacja wykracza poza rok budżetowy

(wieloletnich) oraz właściwe określanie limitów zobowiązań dla tych przedsięwzięć, stosownie do przepisów określonych w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy.

13. Zapewnić prowadzenie rejestru instytucji kultury w postaci elektronicznej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury.
14. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, w zakresie kontrasygnowania przez Skarbnika Powiatu lub osobę przez niego upoważnioną umów, które mogą spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, stosownie do wymogu wynikającego art. 48 ust. 3 ustawy.
15. Uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczące salda na koncie 130 - Rachunek jednostki budżetowej, zapewnić przekazywanie do końca każdego roku zgromadzonych na tym rachunku środków pieniężnych na rachunek bieżący organu, w celu likwidacji salda na koncie 130. Pozostające na ww. rachunku środki pieniężne, które z przyczyn niezależnych od jednostki nie udało się odprowadzić do budżetu w tym czasie, należy bez zbędnej zwłoki przekazywać na rachunek budżetu.
16. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia.
17. Dochodzić od podmiotów korzystających bez tytułu prawnego z nieruchomości Powiatu wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z majątku Powiatu.
18. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, poprzez:
 - zachowanie procedury w zakresie obowiązku sporządzenia oraz podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy,
 - zachowanie procedury w zakresie uzyskania zgody Wojewody na wydzierżawienie nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa, w sytuacjach wskazanych w art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy;
19. Wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dokonywać w dniu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, mając na względzie uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
20. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.), poprzez egzekwowanie od wykonawców wnoszenia prawidłowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość art. 449 ust. 2 ustawy, w szczególności zabezpiecza interesy Powiatu Wieluńskiego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Przewodniczącego o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu w Wieluniu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Wieluniu

aa.