

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Łodzi
ul. Ogrodowa 28d
91-065 Łódź

Łódź, dnia 5 czerwca 2026 roku

Pan
Stefan Pietras
Przewodniczący Zarządu
Powiatu Wieruszowskiego

WK – 602/30/2026

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Wieruszowskim¹. Kontrolą objęto lata 2023 – 2025, przede wszystkim zagadnienia dotyczące kontroli finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W księgach rachunkowych 2024 roku jednostka dokonała zmniejszenia wartości odpisów aktualizujących należności na kwotę 3.500 zł (obroty Wn konta 290) w wysokości wpłaconych zaległości i odsetek oraz zwiększenia wartość odpisów aktualizujących należności na kwotę 37.144,33 zł (obroty Ma konta 290). Operacji na koncie 290 dokonano pod datą 31 grudnia 2024 roku. Saldo Ma przedmiotowego konta na dzień 31 grudnia 2024 roku wynosiło 233.635,15 zł.

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 29 grudnia 2025 roku do 30 kwietnia 2026 roku. Protokół został podpisany w dniu 22 maja 2026 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 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

Nie przedłożono inspektorom kontroli RIO żadnych dokumentów poświadczających dokonanie analizy należności pod kątem ich wymagalności, ściągalności oraz okresu przedawnienia, a także zasadności ustalenia odpisu bądź odstąpienia od ustalenia odpisu aktualizującego.

Regulacje dotyczące dokonywania odpisów aktualizacyjnych zostały zawarte w zarządzeniu Starosty Wieruszowskiego nr 9/2021 z dnia 29 stycznia | 2021 roku wprowadzającym zasady prowadzenia rachunkowości, w części dotyczącej metod wyceny aktywów i pasywów. W zarządzeniu przyjęto, że kwotę należności ustaloną na dzień bilansowy pomniejsza się o odpisy aktualizujące jej wartość zgodnie z zasadą ostrożności. Odpisy dokonywane są w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych | (w zależności od charakteru należności), a ich wysokość ustala się według art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. Odpisy aktualizujące wartość należności dokonywane są najpóźniej na koniec roku obrotowego.

Stosownie do § 10 ust. 1 i 4 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 342 ze zm.) - wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości, a odpisy dokonywane są nie później niż na dzień bilansowy. Natomiast zgodnie z art. 35b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2026 r. poz. 522 ze zm.) - wartość należności określonych w tym przepisie aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego (np. należności kwestionowane przez dłużników oraz z których zapłatą dłużnik zalega, a według oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika spłata należności w umownej kwocie nie jest prawdopodobna – do wysokości niepokrytej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności; należności przeterminowane lub nieprzeterminowane o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców – w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także ogólnego, na nieściągalne należności).

2. Ewidencja zaangażowania wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej danego roku prowadzona była na koncie 998. Po stronie Wn ujmuje się równowartość sfinansowanych wydatków budżetowych w danym roku. Przypisu takiego dokonuje się comiesięcznie zgodnie ze zrealizowanymi wydatkami, tj. zgodnie z kontem 130. Na stronie Ma konta 998 ujmuje się zaangażowanie lat poprzednich przeksięgowane z konta 999 z początkiem roku oraz zaangażowanie wydatków, które przypisywane jest na ostatni dzień kwartału na podstawie kont zespołu „4” zgodnie z podziałkami klasyfikacyjnymi.

Na kontach 998 i 999 stosowano zasadę zapisu jednostronnego. W zestawieniu obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2024 roku konto 998 wykazywało obroty Ma i Wn w wysokości 25.079.150,31 zł i konto 999 wykazywało saldo Ma w wysokości 530.238,55 zł – zgodne z kwotą

zobowiązań ogółem wykazanych w sprawozdaniu jednostkowym Starostwa Powiatowego w Wieruszowie Rb-28S na dzień 31 grudnia 2024 roku.

Należy wskazać, że zaangażowanie wydatków prezentuje różnicę pomiędzy memoriałowym, a kasowym ujęciem wydatków. Jest to czynność, na podstawie której kierownik jednostki kształtuje zobowiązania, z których wynika obciążenie planu finansowego jednostki budżetowej w bieżącym roku budżetowym oraz w latach następnych. Jednostki budżetowe zobowiązane są do ujmowania zaangażowania w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S. W kolumnie „Zaangażowanie” wykazuje się obciążające plan finansowy wydatki danego roku budżetowego, narastająco według stanu na dzień kończący okres sprawozdawczy, na podstawie ewidencji księgowej zaangażowania wydatków budżetowych obciążającej plan finansowy danego roku. Kwoty wskazane w sprawozdaniach budżetowych muszą być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zapisy na kontach pozabilansowych zaangażowania należy okresowo weryfikować i na bieżąco ujmować ewentualne zwiększenia i zmniejszenia zaangażowania, wynikające z wprowadzonych umów i zmian umownych.

Jednostki zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z zasadami określonymi w 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, zobowiązane zostały - na mocy art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) - do prowadzenia ewidencji księgowej, uwzględniającej wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów również zaangażowanie środków, które oznacza prawne zaangażowanie środków ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej danego roku budżetowego. Oznacza to konieczność bieżącego ujmowania w ewidencji księgowej jednostki operacji związanych z wykonaniem planu finansowego wydatków budżetowych, jak i z zaangażowaniem wydatków – na podstawie umów, decyzji, postanowień oraz innych aktów generujących wydatki w przyszłości. Stosownie natomiast do art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (czyli w okresie danego miesiąca).

3. W sprawozdaniu Rb-N Starostwa Powiatowego w Wieruszowie sporządzonym na dzień 31 grudnia 2024 roku, w pozycji gotówka i depozyty (N3) zaniżono kwotę depozytów na żądanie o 4.156,81 zł (kwota wyliczona w protokole przez kontrolujące 6.173.490,14 zł minus kwota wykazana w sprawozdaniu 6.169.333,33 zł). Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań - § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652) - w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał jednostka nie wykazuje środków znajdujących się na rachunku bankowym na koniec IV kwartału,

otrzymanych od innej jednostki lub na rzecz innej jednostki, które będzie zobowiązana zwrócić w wyniku rozliczenia w następnym kwartale, z uwzględnieniem okresu przejściowego, np. dotacji. Takie środki wykazuje jednostka, której zostały one zwrócone w kwartale następnego roku budżetowego i zaliczone przez nią do środków poprzedniego okresu sprawozdawczego, czyli IV kwartału. Jednostka nie wykazuje również środków, które otrzymała na rachunek, a które dotyczą wykonania zobowiązań przyszłego okresu sprawozdawczego – kwartału następnego roku budżetowego. Takie środki jako depozyt wykazuje jednostka, która przekazała te środki np. na wynagrodzenia dla pracowników innej jednostki ponoszone w następnym okresie sprawozdawczym, tj. w I kwartale roku budżetowego.

4. W 2025 roku zostały zwrócone do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego niewykorzystane i pobrane w nadmiernej wysokości dotacje w łącznej kwocie 2.100,45 zł, które nie zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2024 roku (pozycja środki z niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym – 0,00 zł).
5. Jednostka nie prowadziła ewidencji księgowej zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług w sposób umożliwiający, bez wglądu w każdy dokument księgowy (lub w umowę zawartą z wykonawcą lub dostawcą), ustalenie ewentualnych zobowiązań wymagalnych.
6. Stwierdzono niewłaściwie prowadzoną ewidencję szczegółową do konta 224 - Rozrachunki budżetu, w wyniku której na dzień 31 grudnia 2024 roku konto analityczne 224-00-02 nie wykazało salda Wn i Ma, a per saldo Ma w wysokości 450,45 zł - natomiast obroty konta analitycznego 224-00-02 wykazały obroty strony Wn 1.650,00 – z tytułu dotacji do zwrotu z Powiatu Sieradzkiego (zwrot w dniu 8 stycznia 2025 roku wyciąg bankowy nr 4) i Ma 2.100,45 zł – z tytułu niewykorzystanych i pobranych w nadmiernej wysokości dotacji do zwrotu do ŁUW ([1] zwrot dotacji przekazanej w nadmiernej wysokości w kwocie 1.786,00 zł (dział 852, rozdział 85202, § 2130) w dniu 30 stycznia 2025 roku, wyciąg bankowy nr 18; [2] zwrot niewykorzystanej dotacji w wysokości 314,45 zł (dział 855, rozdział 85510, § 2130) w dniu 2 stycznia 2025 roku, wyciąg bankowy nr 1.

Zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 224 – Rozrachunki budżetu, zawartym w załączniku nr 2 do 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, 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.

7. W 2024 roku ewidencja wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych była prowadzona nieprawidłowo na koncie Wn 405 - Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia i Ma 130 - Rachunek bieżący jednostki. W konsekwencji takiego księgowania na dzień 31 grudnia

2024 roku w ewidencji księgowej nie ujęto zobowiązania niewymagalnego wynikającego z deklaracji wpłat na PFRON za grudzień 2024 roku, w kwocie 727,00 zł. Zarówno naliczenie opłaty jak i jej zapłata zostały zaewidencjonowane pod datą 20 stycznia 2025 roku.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.) - do wpłat, o których mowa w art. 21 ust. 1, ustawy, stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem ust. 5a-5d oraz art. 49a i art. 49b, przepisy Ordynacji podatkowej, z tym że uprawnienia organów podatkowych określone w tej ustawie przysługują Prezesowi Zarządu Funduszu. Powyższa regulacja podkreśla charakter podatkowy wpłat na PFRON. W związku z powyższym jednostka powinna rozważyć czy właściwym kontem kosztowym do ewidencji wyżej wymienionych wpłat nie powinno być konto 403 – Podatki i opłaty.

W załączniku nr 3 Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych do 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, określono zasady funkcjonowania:

- konta 229 – Pozostałe rozrachunki publicznoprawne, na którym winno się ewidencjonować wpłaty na rzecz PFRON. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 229 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanu należności i zobowiązań według tytułów rozrachunków oraz podmiotów, z którymi są dokonywane rozliczenia. Konto 229 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności, a saldo Ma - stan zobowiązań;
- konta 403 – Podatki i opłaty, które służy do ewidencji w szczególności kosztów z tytułu podatku akcyzowego, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportu, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłat o charakterze podatkowym, a także opłat: notarialnej, skarbowej i administracyjnej oraz składek i wpłat do organizacji międzynarodowych.

Zatem, ewidencja wpłat na PFRON winna być prowadzona w następujący sposób – należne miesięczne wpłaty należy księgować na podstawie deklaracji Wn 403 Ma 229, zapłata składek na podstawie wyciągu bankowego Wn 229 Ma 130.

W zakresie realizacji wydatków budżetowych

1. Stwierdzono jeden przypadek zapłaty zobowiązania (wynikającego z faktury VAT nr FA/1071/2024 wystawionej w dniu 13 grudnia 2024 roku przez P.P.H.U. ACTIVE MEDIA za zakup Monitora 24 LED IOS VGA/HDMI, na kwotę 698,00 zł, z terminem płatności 23 grudnia 2024 roku, która wpłynęła do Starostwa Powiatowego w dniu 17 grudnia 2024 roku, a zgodnie z pieczęcią umieszczoną na fakturze do Wydziału Finansowego wpłynęła w dniu 31 grudnia 2024 roku) po terminie zapłaty - zapłacono przelewem w dniu 31 grudnia 2024 roku, wyciąg bankowy nr 251. Skarbnik Powiatu oświadczyła, że nie zapłacono odsetek od nieterminowej zapłaty zobowiązania.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W obowiązującej Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych – załącznik nr 3 do Polityki rachunkowości, zapisano, że obieg dokumentów księgowych jest systemem przekazywania dokumentów od chwili ich sporządzenia lub wpływu do Starostwa z zewnątrz, aż do momentu ich zakwalifikowania i ujęcia w księgach rachunkowych. Bez względu na rodzaj dokumentu należy zawsze dążyć do tego, by ich obieg odbywał się najkrótszą i najprostszą drogą. W tym celu należy zastosować następujące zasady: 1) zasada terminowości: przestrzeganie terminu przekazywania dokumentów pomiędzy ogniwami, tj. niezwłocznie po ich otrzymaniu, wystawieniu czy wykorzystaniu do pracowników, których dotyczą oraz maksymalne skrócenie czasu przetwarzania dokumentów przez poszczególne ogniwa. Ostateczne zaksięgowanie operacji gospodarczych dotyczących danego miesiąca musi umożliwić terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych i finansowych oraz deklaracji i rozliczeń. Każdy dowód księgowy podlega zaksięgowaniu po uprzednim dokonaniu dekretacji czyli przygotowaniu do księgowania oraz wydaniu dyspozycji co do sposobu księgowania wraz z potwierdzeniem ich wykonania.

Skarbnik Powiatu Elżbieta Kubiak wyjaśniła, że dokumenty księgowe stanowiące zobowiązania z tytułu dostaw i usług nie są ewidencjonowane w systemie księgowym w momencie wpływu do jednostki, ale dopiero w dniu wpływu opisanych przez stanowiska merytoryczne faktur i rachunków do księgowości (pieczętka z datą wpływu do Wydziału Finansów).

2. W zakresie realizacji wydatków z tytułu pokrywania kosztów podróży samochodem własnym do celów służbowych, stwierdzono iż oświadczenia o używaniu samochodu prywatnego do celów służbowych za poprzedni miesiąc, w każdym przypadku zostały sporządzone przed zakończeniem miesiąca którego dotyczyły. Wpłaty ryczałtu za używanie prywatnego samochodu do celów służbowych również dokonywano przed zakończeniem miesiąca którego dotyczyły.

W zakresie gospodarki nieruchomościami

Jednostka nie sporządziła planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, do którego sporządzenia została zobowiązana na mocy art. 25 ust. 2 w zw. z art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399 ze zm.). Stosownie do powołanych przepisów – plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności: 1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust.1 pkt 1 ustawy oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie: a) miejscowości położenia nieruchomości, b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, c) sposobu zagospodarowania nieruchomości; 2) prognozę dotyczącą: a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem

nieruchomości do zasobu, c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

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

1. Z dniem 25 lipca 2022 roku Powiat Wieruszowski wszczął postępowanie przetargowe w zakresie realizacji zadania publicznego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4545 E Lututów – Świątkowice”.

Uchwałą nr XLVIII/215/2022 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 czerwca 2022 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022 – 2026 w zakresie ww. przedsięwzięcia zwiększono limit zobowiązań do kwoty 16.604.870,00 zł, przy limicie wydatków na 2022 rok w kwocie 830.244,00 zł i w 2023 roku w kwocie 15.774.626,00 zł oraz okresie realizacji w latach 2019 – 2023. Łączne nakłady finansowe po zmianie wynosiły 16.725.725,00 zł.

Uchwałą nr XLIX/220/2022 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 31 sierpnia 2022 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022 – 2026 w zakresie ww. przedsięwzięcia zmniejszono limit zobowiązań do kwoty 395.000,00 zł, limit wydatków na lata 2022 – 2023 i łączne nakłady finansowe pozostały bez zmian.

Zwiększenie limitu zobowiązań do kwoty 14.557.718,00 zł w zakresie ww. przedsięwzięcia nastąpiło w dniu 27 października 2022 roku uchwałą nr LI/229/2022 Rady Powiatu Wieruszowskiego w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022 – 2026.

W zakresie realizacji ww. inwestycji, w dniu 14 października 2022 roku zawarto następujące umowy:

- nr 1587/2022 z Przedsiębiorstwem Handlowo-Usługowym LARIX spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublińcu, wynagrodzenie w kwocie 14.290.071,77 zł;
- nr 155/2022 z Biurem Inżynierskim VIA REGIA spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, z siedzibą Kamieniec Wrocławski, na sprawowanie nadzoru inwestorskiego w zakresie realizacji ww. zadania inwestycyjnego, wynagrodzenie 159.900,00 zł.

W wyniku podpisania ww. umów Powiat Wieruszowski zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem określonego w ww. Wieloletniej Prognozie Finansowej limitu zobowiązań. Przekroczenie limitu zobowiązań nastąpiło na dzień 14 października 2022 roku o kwotę 14.054.971,77 zł.

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 ww. ustawy, 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. Limit zobowiązań wyznacza kwotowo upoważnienie udzielane przez Radę Powiatu do zaciągania przez Zarząd Powiatu zobowiązań wieloletnich.

Zaciągnięcie zobowiązania, tj. zawarcie umowy nie upoważnia do dokonania zmniejszenia limitu zobowiązań. W 2022 roku limit zobowiązań powinien pozostać do końca roku określony co najmniej w kwocie 14.449.971,77 zł. ,

Ponadto w art. 226 ust. 3 ww. ustawy ustawodawca określił dwa rodzaje limitów występujących w wykazie przedsięwzięć: limit wydatków w poszczególnych latach (pkt 4) oraz limit zobowiązań (pkt 5).

Limity wydatków na dane przedsięwzięcie, wykazywane w poszczególnych latach jego realizacji, nie mogą przekroczyć zaplanowanych łącznych nakładów finansowych na to zadanie. Natomiast limit zobowiązań określa kwotowe możliwości organu wykonawczego w zakresie podpisywania umów na dane zadanie – wynikające z udzielonego upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięć. Stopień wykorzystania limitu zobowiązań nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Kwota, na którą będzie można zaciągać zobowiązania, będzie ulegała w kolejnych latach realizacji przedsięwzięcia pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych (podpisanych umów) w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia.

W zakresie wydatków osobowych

W zakresie prawidłowości przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Starostwa Powiatowego w Wieruszowie, stwierdzono, że w badanym okresie przyznano dodatki specjalne następującym pracownikom:

- Wicestaroscie oraz Sekretarzowi Powiatu – dodatek specjalny przyznano na okres pełnienia funkcji odpowiednio: Naczelnika Wydziału Organizacji i Zarządzania Kryzysowego oraz Naczelnika Wydziału Administracji i Obsługi w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego;
- Skarbnikowi Powiatu - przyznano cztery dodatki specjalne z tytułu pełnienia funkcji Naczelnika Wydziału Finansów w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, ostatni w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, w ciągłości obowiązywania, tj. od dnia 1 stycznia 2024 roku do dnia 31 lipca 2024 roku, od dnia 1 sierpnia 2024 roku do dnia 31 grudnia 2024 roku, od dnia 1 stycznia 2025 roku do dnia 31 marca 2025 roku oraz od dnia 1 kwietnia 2025 roku do dnia 31 grudnia 2025 roku;

- Kierownikowi Referatu Informatyki - przyznano dodatek specjalny z tytułu wykonywania obowiązków pełnomocnika ds. cyberprzestrzeni w ciągłości obowiązywania, tj. od dnia 1 stycznia 2024 roku do dnia 31 lipca 2024 roku, od dnia 1 sierpnia 2024 roku do dnia 31 grudnia 2024 roku, od dnia 1 stycznia 2025 roku do dnia 31 marca 2025 roku oraz od dnia 1 kwietnia 2025 roku do dnia 31 grudnia 2025 roku;
- inspektorowi – przyznano dodatek specjalny na okres od dnia 1 stycznia 2024 roku do dnia 31 grudnia 2025 roku z tytułu wykonywania zadań archiwisty zakładowego.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) - pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Ustalając natomiast przesłanki nabycia prawa do dodatku specjalnego należy pamiętać, że jest on świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie czasu, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych.

Okresowy charakter tego dodatku musi zostać zachowany przy jego przyznawaniu, tzn. długość okresu, przez jaki ma przysługiwać ma nadal wskazywać na czasowe jedynie przyznanie tego świadczenia. Należy przyjąć, że dodatek przyznany na okres wieloletni przestawałby być świadczeniem okresowym, a byłby faktycznie stałym. Przyznawanie dodatków specjalnych w sposób ciągły, tj. na czas od stycznia do grudnia (co kwartał bądź co pół roku) i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach, zaprzecza istocie dodatku specjalnego uregulowanego w ww. przepisie prawa. W ten sposób dodatki specjalne stają się bowiem stałym składnikiem wynagrodzenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, dodatek specjalny może być przyznany jedynie okresowo i niezbędne jest wykazanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek. Ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje, iż prawo do dodatku specjalnego zagwarantowane mają jedynie osoby pełniące funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa (art. 36 ust. 3). Jeżeli pracodawca zamierza na stałe powierzyć pracownikowi dodatkowe obowiązki, wykraczające poza dotychczas wykonywany zakres pracy, powinien to zrobić w formie wypowiedzenia zmieniającego lub zawarcia z pracownikiem porozumienia zmieniającego dotychczasowe warunki pracy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 listopada 2018 roku (sygn. akt III SA/Gd 741/18) wskazał: „(...) świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mające charakter fakultatywny, może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza stricte bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym”.

W zakresie zamówień publicznych i wydatków inwestycyjnych

Stwierdzono przypadek zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy po terminie określonym przepisem art. 453 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), z którego wynika że zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.

W zakresie ewidencji majątku

W roku 2024 na rzecz Powiatu Wieruszowskiego wydano sześć decyzji komunalizacyjnych (szczegółowo wymienionych w protokole kontroli), którymi objęto grunty zajęte pod drogi powiatowe. Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Powiatu *„Decyzje komunalizacyjne wydawane przez Wojewodę Łódzkiego stanowią podstawę do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Wydział Geodezji Starostwa Powiatowego w Wieruszowie. W związku z powyższym ewidencja gruntów pod drogami Powiatu oraz zmiany wynikające z decyzji komunalizacyjnych prowadzone są przez Wydział Geodezji Powiatu Wieruszowskiego w zasobie geodezyjnym oraz w wykazie mienia komunalnego. Po dokonaniu zmian w księgach wieczystych oraz ewidencji gruntów Wydział Geodezji przekazuje decyzje komunalizacyjne do jednostki merytorycznej tj. Powiatowego Zarządu Dróg w Wieruszowie (decyzje nie są przekazywane do Wydziału Finansów Starostwa Powiatowego). Powiatowy Zarząd Dróg jako zarządca dróg prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli i przepustów. Nie prowadzi ewidencji gruntów pod drogami. Jednak właśnie na wniosek PZD, geodezja wnioskuje o uregulowanie powyższych stanów prawnych do Wojewody.*

Ewidencja księgowa dróg prowadzona jest w Powiatowym Zarządzie Dróg. Decyzje komunalizacyjne stanowią dla PZD jedynie potwierdzenie uregulowanego stanu prawnego, nie są przekazywane do wydziału księgowego i tym samym nie są nanoszone do ewidencji księgowej. Ponadto podkreślić należy, że decyzje komunalizacyjne nie zawierają wartości gruntów, więc nie mogą same w sobie służyć jako wycena i stanowić podstawy do ujęcia wartości gruntu w ewidencji księgowej.

W związku z powyższym, zarówno w ewidencji środków trwałych Starostwu Powiatowego w Wieruszowie, jak również Powiatowego Zarządu Dróg nie będą miały odzwierciedlenia zmiany dokonane wydawanymi przez Wojewodę decyzjami komunalizacyjnymi”.

Nieujęcie w księgach rachunkowych wszystkich składników majątku Powiatu stanowiło naruszenie art. 4 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Z kolei stosownie do art. 20 ust.1 ww. ustawy - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. W przypadku uzasadnionego braku możliwości

uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji. Nie może to jednak dotyczyć operacji gospodarczych, których przedmiotem są zakupy opodatkowane podatkiem od towarów i usług oraz skup metali nieżelaznych od ludności.

Decyzje komunalizacyjne wydawane przez Wojewodę Łódzkiego nie zawierały wartości gruntów, zatem nie mogły stanowić dowodu księgowego, lecz mogły stanowić podstawę do sporządzenia zastępczego dowodu księgowego, po uprzednim określeniu wartości przejmowanego gruntu.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy o rachunkowości, należy zaznaczyć, że niewykazanie wartości wszystkich posiadanych gruntów w sprawozdaniu finansowym, miało wpływ na rzetelne przedstawienie sytuacji majątkowej. Grunty są cennym składnikiem majątku, a ich wycena bilansowa powoduje wzrost aktywów trwałych jednostki. W świetle przepisów ustawy o rachunkowości brak jest podstawy do wyłączenia z ujęcia w księgach rachunkowych i z dalszej wyceny bilansowej gruntów, których zaliczenie do środków trwałych wynika z ich definicji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a) ustawy o rachunkowości. Dla konieczności ujęcia w księgach rachunkowych nie ma znaczenia sposób użytkowania czy przeznaczenia gruntu. Przeznaczenie gruntu jest brane pod uwagę przy określaniu jego wartości stanowiącej podstawę ujęcia w księgach rachunkowych.

Ponadto, brak określenia wartości przekazywanego majątku w odpowiedniej decyzji nie dyskwalifikuje tego składnika majątku do ujęcia w księgach rachunkowych pod względem wartościowym. W przypadku uzasadnionego braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji (art. 20 ustawy o rachunkowości). Wycena środków trwałych w szczególności gruntów następuje w oparciu o art. 28 ww. ustawy (na potrzeby ewidencji księgowej nie ma wymogu wyceny gruntów wg reguł wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności poprzez sporządzenie wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego).

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Stosować przyjęte zasady dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności, przestrzegając § 10 ust. 1 i 4 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, zgodnie z którym – wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości, a odpisy aktualizujące wartość należności są dokonywane nie później niż na dzień bilansowy.
2. Prowadzić ewidencję zaangażowania wydatków na koncie 998 (Zaangażowanie roku bieżącego), zgodnie z regułami określonymi w przepisach 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, uwzględniając zasadę wynikającą z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którą - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (czyli w okresie danego miesiąca).
3. W zakresie sprawozdania Rb-N przestrzegać przepisów § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
4. Zapewnić prezentowanie w sprawozdaniu Rb-ST prawidłowych danych dotyczących środków z tytułu niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym.
5. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej na koncie 201 - Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, w sposób umożliwiający ustalenie ewentualnych zobowiązań wymagalnych, do celów sprawozdawczości budżetowej.
6. Zapewnić prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 224 – Rozrachunki budżetu, zgodnie z wymogami określonymi w ww. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku.
7. Rozliczenia z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ewidencjonować na kontach 229 – Pozostałe rozrachunki publicznoprawne i 403 – Podatki i opłaty, zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku.
8. Zapewnić przestrzeganie art. 44 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - który stanowi że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
9. Zapewnić składanie oświadczeń o używaniu samochodu prywatnego do celów służbowych oraz wypłatę ryczałtu za używanie prywatnego

samochodu do celów służbowych po zakończeniu miesiąca którego dotyczą, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 roku w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2002 r., nr 27 poz. 271).

10. Sporządzić plan wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25b w zw. z art. 25 ust. 2-2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
11. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych, poprzez zawieranie umów związanych z realizacją przedsięwzięć wieloletnich w ramach limitu zobowiązań ustalonego dla przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w ramach upoważnienia dla organu wykonawczego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 ww. ustawy.
12. Dokonać analizy stosowanej praktyki przyznawania dodatków specjalnych, uwzględniając wymogi wynikające z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych oraz uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
13. Zapewnić przestrzeganie przepisu art. 453 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, w zakresie terminu zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
14. Podjąć czynności w celu ustalenia wartości gruntów stanowiących własność Powiatu i ujęcia tych gruntów w ewidencji księgowej.

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 niewykonania 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.

Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes RIO w Łodzi
(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu Wieruszowskiego,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wieruszowskiego,
aa.