



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Znak: WK-610/17/4/19

Katowice, 2 września 2019 r.

Pan
Mieczysław Szczurek
Starosta Powiatu
Cieszyńskiego

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach w okresie 13 maja 2019 r. do 18 czerwca 2019 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Powiatu Cieszyńskiego** za okres od 1 stycznia 2015 r. do 18 czerwca 2019 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 4 lipca 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.).

W zakresie długu publicznego:

- *W latach 2015 - 2016 bez upoważnienia Rady Powiatu Cieszyńskiego zaciągnięto zobowiązania z tytułu umów, których realizacja przekraczała rok budżetowy, czym naruszono art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań: związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć; z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.*

Powyższe dotyczyło:

- *umowy z dnia 27 lipca 2016 r. zawartej z osobą fizyczną, w której ostateczny termin wykonania projektu określono na dzień 31 stycznia 2017 r. Umowa dotyczyła opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej w branży budowlano-konstrukcyjnej dla zadania pn. „Termomodernizacja ZSP w Ustroniu wraz z przebudową warsztatów”, opiewała na kwotę 45.510,00 zł, w tym 75% płatne w 2016 r. (37.000,00 zł) oraz pozostała część, tj. 25% płatna w 2017 r.*
- *umowy z dnia 23 listopada 2016 r. zawartej z Konwentem Zakonu Bonifratów w Cieszynie w sprawie dofinansowanie projektów w ramach programu pn. „Program wyrównywania różnic między regionami III” - obszar D – dofinansowanie zakupu*

fabrycznie nowego pojazdu dostosowanego do przewozu osób na wózkach inwalidzkich. Umowa (program) realizowana była do 6 marca 2017 r. Wysokość dofinansowania z budżetu Powiatu wynosiła 80.000,00 zł.

- umowy z dnia 23 listopada 2016 r. zawartej z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Nieprawnością Intelktualną w Cieszynie w sprawie dofinansowania projektów w ramach programu pn. „Program wyrównywania różnic między regionami III” - obszar D – dofinansowanie zakupu fabrycznie nowego pojazdu dostosowanego do przewozu osób na wózkach inwalidzkich. Umowa (program) realizowana była do dnia 6 marca 2017 r. Wysokość dofinansowania z budżetu Powiatu wynosiła 67.173,00 zł.

Ww. umowy dotyczyły zadań, które powinny były zostać ujęte jako przedsięwzięcia w rozumieniu art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, a ich zawarcie powinno nastąpić na podstawie upoważnienia określonego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Przedsięwzięcia to „wieloletnie programy, projekty lub zadania”, które są określone poprzez nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, a także limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań, i które powinny być ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

W ww. uchwałach Rada Powiatu upoważniła Starostę Cieszyńskiego m.in. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć oraz do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Powyższe umowy nie mieszczą się w katalogu zadań, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

Umowy nr PCPR.032.433.2016 r. z dnia 23 listopada 2016 r., nr PCPR.032.434.2016 r. z dnia 23 listopada 2016 r. podpisali p. Janusz Król – były Starosta Cieszyński oraz Maria Cieślar – były Wicestarosta Cieszyński, umowę nr WI.032.332.2016 z dnia 27 lipca 2016 r. podpisali Maria Cieślar – były Wicestarosta Cieszyński oraz Janusz Dziedzic – były Członek Zarządu.

Wniosek nr 1

Zaciągać wieloletnie zobowiązania zgodnie z upoważnieniami udzielonymi przez Radę Powiatu Cieszyńskiego, stosownie do wymogów art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

- W latach 2016 - 2019 Powiat Cieszyński w umowach o kredyt w rachunku bieżącym wyraził zgodę na obciążenie rachunku przez Bank w celu spłaty jego zobowiązań z tytułu umów, w razie wystąpienia przypadków naruszenia tych umów. Zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.*

Stosownie do § 14 umów o kredyt w rachunku bieżącym, w których Bank udostępnił kredyt na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, w tym:

- umowy zawartej 29 stycznia 2016 r. na kwotę 10.000.000,00 zł,-*
- umowy zawartej 14 lutego 2017 r. na kwotę 10.000.000,00 zł,*
- umowy zawartej 12 stycznia 2018 r. na kwotę 10.000.000,00 zł,*
- umowy zawartej 11 stycznia 2019 r. na kwotę 10.000.000,00 zł,*

w razie wystąpienia przypadków naruszenia umowy, określonych w § 13 tych umów, Bank będzie uprawniony, bez obowiązku uprzedniego zawiadomienia Kredytobiorcy, do potrącenia wszelkich wzajemnych wierzytelności, w tym jeszcze niewymagalnych oraz do zaliczenia na poczet spłaty nieuregulowanych zobowiązań wszelkich środków pieniężnych posiadanych przez Kredytobiorcę na rachunkach w Banku lub, które wpłynęły w okresie późniejszym na takie rachunki, aż do całkowitego zaspokojenia roszczeń Banku wobec Kredytobiorcy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Powiatu Cieszyńskiego, zapis § 14 umów o kredyt w rachunku bieżącym stanowi tylko prawo potrącenia wierzytelności Banku z rachunków kredytobiorcy prowadzonych przez Bank i to tylko w przypadkach naruszenia umowy określonych w § 13 ww. umów. Zapis ten nie jest udzieleniem pełnomocnictwa do rachunku bankowego, gdyż nie stanowi upoważnienia do korzystania z niego i składania dyspozycji z nim związanych w dowolnym momencie obowiązywania pełnomocnictwa.

Przyjęcie powyższych postanowień, zgodnie z którymi Bank, bez obowiązku uprzedniego zawiadomienia Powiatu, w przypadku naruszenia umów, jest uprawniony do samodzielnego potrącania wszelkich wzajemnych wierzytelności oraz zaliczenia na poczet spłat środków z rachunku bieżącego Powiatu oraz z innych rachunków bankowych sytuuje jednakże Bank jako dysponenta środkami finansowymi Powiatu.

Powyższe umowy podpisali p. Mieczysław Szczurek – Starosta Powiatu Cieszyńskiego, p. Janina Żagan – Wicestarosta Powiatu, p. Janusz Król – były Starosta Powiatu oraz p. Maria Cieślar – były Wicestarosta Powiatu, p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu.

Wniosek nr 2

Ustanawiać zgodnie z prawem prawne zabezpieczenie spłaty kredytu w rachunku bieżącym, stosownie do art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa oraz Powiatu Cieszyńskiego:

- Do dnia kontroli nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w zakresie gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (oznaczonych jako działki ewidencyjne) wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej. Do dnia 30 grudnia 2016 r. powyższe grunty, jako zajęte pod infrastrukturę kolejową, były zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego na mocy art. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1727 z późn. zm.). Z dniem 30 grudnia 2016 r. zmieniono brzmienie art. 3 przywołanej ustawy o transporcie kolejowym wyłączając, na mocy ust. 2 i ust. 3 tego artykułu, stosowanie zwolnienia gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową od opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 8) – w przypadku infrastruktury kolejowej, na której zarządca infrastruktury nie*

dopuszczył ruchu kolejowego (infrastruktura nieczynna) i infrastruktury kolejowej wykorzystywanej wyłącznie do realizacji własnych potrzeb jej właściciela lub jej zarządcy innych niż przewóz osób (infrastruktura prywatna).

Na podstawie próby przyjętej do kontroli stwierdzono, że zwolnienia nieruchomości od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego na podstawie art. 8 ustawy o transporcie kolejowym stosowano wobec gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz kilku oddziałów jednego podmiotu, obejmujących 155 działek.

Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Nieruchomości wynikało, że na terenie Powiatu Cieszyńskiego z opłat za użytkowanie wieczyste zwolnionych z ww. tytułu było 411 działek będących w użytkowaniu wieczystym o powierzchni łącznej 268,1984 ha.

Do dnia kontroli Starosta Cieszyński, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie zwrócił się do ww. podmiotu o wskazanie, które z oddanych im w użytkowanie wieczyste ewidencyjne działki gruntowe stanowią infrastrukturę nieczynną bądź prywatną (wyłączone ze stosowania zwolnienia od opłat z tytułu użytkowania wieczystego).

W myśl art. 5 ust. 2a i ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym, zarządca sporządza statut sieci kolejowej (układ połączonych ze sobą dróg kolejowych zarządzany przez zarządcę infrastruktury) wskazujący linie kolejowe, bocznice kolejowe oraz inne drogi kolejowe przez niego zarządzane, a także wskazujący, które z nich stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną, a brak statutu sieci kolejowej jest równoznaczny z nadaniem zarządzanej infrastrukturze statusu infrastruktury nieczynnej.

Przez zarządcę infrastruktury, stosownie do art. 4 pkt 7 ustawy (w brzmieniu od 30 grudnia 2016 r.), należy rozumieć podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową albo, w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora; zadania zarządcy infrastruktury mogą wykonywać różne podmioty.

W trakcie kontroli do zarządcy infrastruktury kolejowej wystosowano pismo wzywające do wskazania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym, na których zlokalizowana jest nieczynna infrastruktura kolejowa oraz o przedłożenie statutów właściwych zarządców, zarządzających gruntami nie podlegającymi zwolnieniu z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, a także oznaczenia nieruchomości oraz numeru księgi wieczystej. Do dnia zakończenia kontroli, tj. 18 czerwca br., nie uzyskano odpowiedzi.

Jak stanowi art. 162 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), w toku wykonywania budżetu państwa obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. W myśl art. 42 ust. 5 ww. ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, przy czym na mocy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 5 powyżej wskazanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; zapewniają wycenę tych nieruchomości; wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności. Ponadto stosownie do art. 12 ww. ustawy, organy działające za Skarb Państwa są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Wniosek nr 3

Podjąć działania mające na celu dokończenie weryfikacji zasadności stosowania zwolnienia z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wobec wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa (działek ewidencyjnych) będących w użytkowaniu wieczystym podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową mając na uwadze art. 8 w związku z art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 710 z późn. zm.) oraz art. 12 w związku z art. 11 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 5, art. 73 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), a także art. 42 ust. 5 i art. 162 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) a w przypadku stwierdzenia braku podstaw zastosowania przedmiotowego zwolnienia, naliczyć opłatę z tytułu użytkowania wieczystego.

- *Do dnia zakończenia kontroli nie zweryfikowano, czy wystąpiły przesłanki do zmiany wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, podmiotowi będącemu kościelną osobą prawną, czym naruszono art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.) w związku z art. art. 221 ust. 1 tejże ustawy. Zgodnie z przytoczonymi przepisami, wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych - 0,3% ceny. Ponadto art. 72 ust. 3 stosuje się odpowiednio do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Zmiany wysokości stawek procentowych opłat rocznych dokonują właściwe organy stosując tryb postępowania określony w art. 78-81 tej ustawy.*

Użytkownik wieczysty (nr ewidencyjny 012825) uzyskał na podstawie umowy w formie aktu notarialnego z dnia 8 października 1973 r. prawo użytkowania wieczystego na 99 lat działki nr 504/21 o powierzchni 942 m², położonej w Ustroniu - Hermanicach, będącej własnością Skarbu Państwa. Zgodnie z § 8 ww. umowy, użytkownik wieczysty był zwolniony z opłat do czasu uzbrojenia terenu w dalsze urządzenia komunalne. Na podstawie § 10 aktu notarialnego w razie użytkowania działki niezgodnie z umową, a w szczególności w razie niewzniesienia domu modlitwy oraz mieszkania dla administratora w ciągu czterech lat ówczesne Prezydium Powiatowej Rady Narodowej – Wydział Gospodarki Komunalnej, Przestrzennej i Komunikacji w Cieszynie mogło

rozwiązać umowę użytkowania wieczystego. Do dnia kontroli opłata za użytkowanie wieczyste nie została ustalona w prawidłowej wysokości, nie dokonano także weryfikacji czy budynek został wzniesiony oraz czy spełniał wymogi określone w umowie akcie notarialnym.

W trakcie kontroli wystąpiono do Urzędu Miejskiego w Ustroniu o udzielenie informacji pozwalających na ustalenie czy użytkownik wypełnił warunki wynikające z ww. umowy.

Zadania, o w zakresie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste wykonywali pracownicy Wydziału Nieruchomości. Nadzór w powyższym zakresie sprawował Naczelnik Wydziału.

Wniosek nr 4

Podjąć działania mające na celu dokończenie weryfikacji zasadności stosowania zwolnienia z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wobec podmiotu o nr ewidencyjnym 012825, który uzyskał prawo użytkowania wieczystego na podstawie umowy z dnia 8 października 1973 r., mając na uwadze art. 12 w związku z art. 11 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 5, art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), a także art. 42 ust. 5 i art. 162 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), a w przypadku stwierdzenia braku podstaw zastosowania przedmiotowego zwolnienia, naliczyć opłatę z tytułu użytkowania wieczystego.

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Gospodarki Mieniem w zakresie wykonywania zadań dotyczących stosowania zwolnień od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa, stosownie do zapisów umów o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, art. 8 w związku z art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 710 z późn. zm.), art. 12 w związku z art. 11 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 5, art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), mając na uwadze art. 42 ust. 5 i art. 162 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

- *Do dnia kontroli nieprawidłowo prowadzono ewidencję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, czym naruszono w art. 23 ust. 1 c pkt 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), zgodnie z którym do zadań starostów związanych z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa należy m.in. prowadzenie ewidencji nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości. Ponadto, na podstawie art. 12 powyższej ustawy starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, działający za Skarb Państwa, jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.*

Powyższe dotyczyło braku numerów księgi wieczystej lub innego dokumentu potwierdzającego posiadanie prawa przez Skarb Państwa do nieruchomości w 10.297 przypadkach na 19.716 pozycji oraz braku wskazania powierzchni działek w 289 przypadkach na 19.716. Zasób Skarbu Państwa prowadzony był formie pliku Excel, który

został zaimportowany z Zintegrowanego Systemu Nieruchomości – Informacyjnej Platformy Ewidencyjnej.

Naczelnik Wydziału Nieruchomości wyjaśnił, że przyczyną nieuzupełnienia zasobu o niezbędne informacje były m.in. dotychczasowe braki kadrowe oraz obarczenie Wydziału dodatkowymi zadaniami z zakresu zadań zleconych, na które Starosta nie otrzymał dodatkowych środków, pozwalających na zasilenie kadr.

Zadania w zakresie prowadzenia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należały do pracowników Wydziału Nieruchomości.

Wniosek nr 6

Zaprowadzić zasób nieruchomości Skarbu Państwa w sposób spełniający wymagania wynikające z art. 23 ust. 1c pkt 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), mając na uwadze art. 12 niniejszej ustawy oraz art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

- W latach 2015 - 2016 zaniechano sporządzenia wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 z późn. zm.). Stosownie do wskazanego przepisu, właściwy organ zobowiązany był sporządzać i podawać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę. Wykaz ten winien być wywieszony na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informacja o wywieszeniu tego wykazu powinna być podana do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Powyższe dotyczyło oddania w najem majątku Skarbu Państwa oraz majątku Powiatu na podstawie:
 - umowy najmu z dnia 23 listopada 2015 r. na czas określony od dnia 1 grudnia 2015 r. do dnia 30 listopada 2018 r. - nieruchomości zabudowanej pomieszczeniem działalności gospodarczej i pomieszczeniem magazynowym przy ul. Jana Łyska w budynku nr 8, w celu prowadzenia działalności gospodarczej: działalność handlowa;
 - umowy najmu z dnia 23 listopada 2015 r. na czas określony od dnia 1 grudnia 2015 r. do dnia 30 listopada 2018 r. - nieruchomości zabudowanej pomieszczeniem biurowym i pomieszczeniem magazynowym, przy ul. Jana Łyska w budynku nr 10, w celu prowadzenia działalności gospodarczej: działalność handlowa;
 - umowy najmu z dnia 23 listopada 2015 r. na czas określony od dnia 1 grudnia 2015 r. do dnia 30 listopada 2018 r. - nieruchomości zabudowanej pomieszczeniami, przy ul. Jana Łyska w budynku nr 8, w celu prowadzenia działalności gospodarczej: działalność handlowa (sklep spożywczy) i magazynowa;
 - umowy najmu z dnia 14 października 2016 r. na czas określony od dnia 16 października 2016 r. do dnia 14 października 2018 r. - nieruchomości zabudowanej pomieszczeniami, przy ul. Kochanowskiego 8, w celu prowadzenia działalności gospodarczej: usługi telekomunikacyjne - prowadzenie biura firmy;
 - umowy najmu z dnia 29 kwietnia 2016 r. na czas określony od dnia 1 maja 2016 r. do dnia 31 stycznia 2019 r. - nieruchomości zabudowanej pomieszczeniami, przy ul. Wojska Polskiego 5 z przeznaczeniem na magazyn artykułów fryzjerskich.

Zadania związane z oddaniem nieruchomości w najem wykonywali pracownicy Wydziału Gospodarki Nieruchomości. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, w zakresie wykonywania czynności związanych z wynajmowaniem nieruchomości Skarbu Państwa oraz Powiatu, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

- *Od 1 stycznia 2018 r. do 22 maja 2019 r. Zarząd Powiatu Cieszyńskiego nie przyjął planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Stosownie do art. 25 ust. 2 w związku z art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r., poz. 2375 z późn. zm.), gospodarowanie zasobem polega w szczególności m.in. na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu.*

Poprzedni plan wykorzystania zasobu obowiązujący w latach 2015 - 2017 został przyjęty uchwałą Nr 198/ZP/V/15 Zarządu Powiatu Cieszyńskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie ustalenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Powiatu Cieszyńskiego na lata 2015 - 2017.

Pani Janina Żagan – Wicestarosta Powiat Cieszyńskiego nie wyjaśniła przyczyn zaniechania sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, jednakże poinformowała, że nieruchomości były zarządzane na zasadach przyjętych w poprzednio obowiązującym planie.

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Cieszyńskiego należało do Głównego specjalisty Wydziale Nieruchomości, który nie przedłożył wyjaśnień w sprawie zaniechania przygotowania planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Nadzór na pracownikiem w tym zakresie sprawował naczelnik Wydziału Nieruchomości.

W trakcie kontroli przygotowano i przedłożono Zarządowi Powiatu plan wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, który przyjęty został uchwałą Nr 158/ZP/VI/19 Zarządu Powiatu Cieszyńskiego z dnia 23 maja 2019 r.

Wniosek nr 8

Wzmocnić nadzór nad pracownikami w zakresie terminowego sporządzania i przedkładania Zarządowi Powiatu do zatwierdzenia plan wykorzystania zasobu nieruchomości Powiatu Cieszyńskiego mając na uwadze z 25 ust. 2 w związku z art. 25 b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.), a także art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dochodów z najmu i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa i mienia Powiatu:

- *W latach 2015 - 2019 (do dnia kontroli) nie egzekwowano od prowadzących działalność gospodarczą najemców/dzierżawców nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu za wynajmowane i dzierżawione nieruchomości Skarbu Państwa oraz mienia Powiatu, zwrotu równowartości kwoty 40 euro przeliczonej na złote według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności, zgodnie z art. 10 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 403 z późn. zm.).*

Powyższe dotyczyło 10 kontrahentów, którzy w ww. okresie nieterminowo opłacili łącznie 244 faktur. Zwłoka w zapłacie należności wynosiła od 1 do 389 dni.

Z wyjaśnień udzielonych przez pracowników Starostwa Powiatowego w Cieszynie wynikało, że za wystarczające uznano dyscyplinowanie zalegających notami odsetkowymi a zwłoka w regulowaniu należności nie była znacząca; przygotowywane są noty księgowe w ww. zakresie.

Zadania w zakresie egzekwowania należności na rzecz Skarbu Państwa oraz na rzecz Powiatu należały do pracowników Wydziału Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 9

Przeanalizować terminy płatności należności cywilnoprawnych przez kontrahentów prowadzących działalność gospodarczą, a w przypadku nieterminowych wpłat podjąć działania w celu dochodzenia należności, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 118) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Finansowego w zakresie dochodzenia ww. należności, mając na uwadze art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- *W latach 2015 - 2019 do dnia kontroli, nie ujęto w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Cieszynie wartości 493 działek nabytych przez Powiat na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego, decyzji Starosty Cieszyńskiego oraz aktów notarialnych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie przepisami ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Obowiązek bieżącego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych wynika z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), gdyż do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 tej ustawy, przez środki trwałe rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym*

okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności m.in. nieruchomości - w tym grunty.

W latach 2015 - 2019 (do dnia kontroli) Powiat Cieszyński nabywał nieruchomości gruntowe na podstawie:

- art. 60 i 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133 poz. 872 z późn. zm.),
- art. 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.),
- na podstawie umów cywilnych (w drodze aktu notarialnego),
- w drodze kupna lub darowizny.

Ww. nieruchomości otrzymane przez Powiat na podstawie ww. przepisów nie zostały wycenione i ujęte w księgach Starostwa Powiatowego w Cieszynie.

Dokumenty stanowiące podstawę nabycia tych nieruchomości zostały bezpośrednio przekazane w trwały zarząd Powiatowemu Zarządowi Dróg Publicznych w Cieszynie (zwanego dalej PZDP w Cieszynie) na podstawie art. 22 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), bez wymogu wydawania odrębnych decyzji.

Stosownie do wskazanych przepisów, zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. W myśl art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), jednostki organizacyjne, o których mowa w 17 ust. 1 i 2 tej ustawy, uzyskują do nabytych nieruchomości trwały zarząd z mocy prawa z dniem ich nabycia.

Powyższe aktywa nie zostały także ujęte w księgach PZDP w Cieszynie. Bilanse PZDP w Cieszynie sporządzone na dzień 31 grudnia 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r. nie zawierały zwiększeń w stanie środków trwałych wynikających z ww. nabyć gruntów. Bilanse te zostały włączone do skonsolidowanych bilansów Powiatu Cieszyńskiego sporządzonych na dzień 31 grudnia 2015 r., 2016 r., 2017 r.

Ustanowienie trwałego zarządu stanowi podstawę ujęcia nieruchomości w księgach jednostki organizacyjnej, na rzecz której został on ustanowiony, co wynika z § 2 pkt 5 rozporządzeń:

- Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.),
- Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz. 289 z późn. zm.).

Zgodnie z wyjaśnieniami, do Wydziału Finansowego nie zostały przekazane akty notarialne lub inne dokumenty potwierdzające nabycie tych nieruchomości. Bilanse skonsolidowane za lata 2015 - 2018 nie zawierały wszystkich danych, ponieważ większość tych danych stanowiły nieruchomości zajęte pod drogi (w większości bez określonej wartości), które z mocy prawa powinny być w trwałym zarządzie.

Powyższe przepisy nie wykluczają ujmowania operacji nabycia przez Powiat praw własności w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Cieszynie.

Stosownie do art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.), mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat.

Ewidencja mienia powiatu prowadzona jest przez starostwo powiatowe, a po przekazaniu składników tego mienia w trwałe zarząd do jednostek organizacyjnych – przez te jednostki.

Jednocześnie należy podkreślić, że ten sam składnik majątkowy nie może figurować w ewidencji bilansowej dwóch jednostek. Dlatego też składniki te, po ich przekazaniu, powinny zostać wyksięgowane z ewidencji środków trwałych i ujęte w ewidencji pozabilansowej jednostki przekazującej te nieruchomości w trwałe zarząd.

Ponadto mając na uwadze, że grunty to istotny składnik mienia powiatu, należy tak zorganizować działalność jednostki, aby zapewnić kontrolę tego mienia, w szczególności w zakresie jego zagospodarowania i prawidłowości realizacji zadań przy jego udziale, a także jego ewidencji i rzetelności danych prezentowanych w sprawozdaniach.

Stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1, 3, 4 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności m. in.: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów.

Bilans skonsolidowany Powiatu Cieszyńskiego sporządzony na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz 31 grudnia 2017 r. podpisali p. Janusz Król – były Starosta Powiatu Cieszyńskiego oraz p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego, natomiast bilans sporządzony na dzień 31 grudnia 2016 r. podpisali p. Janusz Król – były Starosta Powiatu Cieszyńskiego oraz były Naczelnik Wydziału Finansowego.

Nadzór na sporządzaniem bilansów skonsolidowanych sprawował p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego.

Wniosek nr 10

Zapewnić ujmowanie w ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego w Cieszynie nieruchomości nabytych przez Powiat Cieszyńskiego, a następnie przekazanie tych nieruchomości do PZDP w Cieszynie, stosownie do § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351), mając na uwadze art. 22 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.) oraz 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 869 z późn. zm.).

- Do dnia zakończenia kontroli, zaniechano dokonania przypisu należności z tytułu kosztów egzekucyjnych do ksiąg rachunkowych Starostwa Powiatowego w Cieszynie. Powyższe było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U.*

z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 855 z późn. zm.), w księgach rachunkowych należy ująć wszystkie etapy rozliczeń poprzedzających płatność.

W wyniku toczących się egzekucji o zapłatę należności pieniężnych z tytułu opłaty za użytkowanie nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, wobec trzech dłużników o numerach ewidencyjnych 000069, 000025, 000012 postanowieniami Komornika Sądowego w Cieszynie od ww. dłużników wierzycielowi – Skarbowi Państwa (Starości Cieszyńskiemu) przyznane zostały koszty postępowania egzekucyjnego na łączną kwotę 3.276,54 zł.

Powyższa kwota dotyczyła w szczególności poniesionych przez komorników kosztów biegłych, zapytań, kosztów postępowania komorniczego.

Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 5, pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.), zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności m.in. wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności, podejmując czynności w postępowaniu sądowym.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, przyczyną zaniechania przypisywania ww. należności było stanowisko, że koszty biegłych i zapytań wynikających z postanowień komorniczych, nie stanowiły i nie stanowią, na którymkolwiek etapie postępowania, należności Skarbu Państwa. Wszelkie pozostałe koszty związane z postępowaniami sądowymi i komorniczymi ponoszone były przez Starostwo Powiatowe ze środków własnych Powiatu, gdyż Wojewoda nie przekazywał na ten cel środków finansowych w formie dotacji.

Przypisywanie należności do ksiąg rachunkowych należało do pracowników Wydziału Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowali były oraz obecny Naczelnik Wydziału Finansowego.

Wniosek nr 11

Przypisać do ksiąg rachunkowych Starostwa Powiatowego w Cieszynie należności z tytułu kosztów egzekucyjnych, stosownie do 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351) w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- Od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, w księgach Starostwa Powiatowego w Cieszynie zaniechano prowadzenia ewidencji analitycznej do konta 224 – „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich”. Powyższe było niezgodne z opisem do ww. konta określonym w załączniku Nr 3 do:
 - obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r. poz. 1911 z późn. zm.),

- poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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 2013 r., poz. 289 z późn. zm.).

Zgodnie ze wskazanymi przepisami, konta zespołu 2 „Rozrachunki i rozliczenia” służą do ewidencji krajowych i zagranicznych rozrachunków oraz rozliczeń. 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.

Dotacje udzielone z planu finansowego Starostwa Powiatowego w Cieszynie i ich rozliczenie z podmiotami były ujmowane łącznie na koncie 224-17 – „Rozliczenie dotacji”, które funkcjonowało jako konto syntetyczne. Ewidencja prowadzona w jednostce do konta 224 nie dawała możliwości ustalenia stanu rozrachunków z poszczególnymi podmiotami. Na dzień 31 grudnia 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r. konto 224-17 nie wykazywało salda.

Stosownie do wymogów art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.), konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Starostwa Powiatowego w Cieszynie, konto 224 rzeczywiście nie jest podzielone syntetycznie na poszczególne podmioty dotowane. Księgowania udzielonych dotacji następują na koncie 224-17 „Rozliczenie dotacji” po stronie WN w korespondencji z kontem 130-47 „Rachunek – dotacje” po stronie Ma i na tym koncie, dotacje (wydatki) zostają rozksięgowane ze szczegółowością do klasyfikacji budżetowej w podziale na dział, rozdział, paragraf i pozycję (przy czym nr pozycji oznacza podmiot dotowany).

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji w księgach rachunkowych na koncie 224 należały w okresie od 2015 r. do 1 marca 2019 r. do byłego pracownika Wydziału Finansowego, a od 1 kwietnia 2019 r. do pracownika, który przebywał na zwolnieniu lekarskim. Nadzór w tym zakresie sprawowali byli oraz obecny Naczelnik Wydziału Finansowego.

Wniosek nr 12

Zaprowadzić ewidencję analityczną do konta 224-17 zapewniającą możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji według jednostek oraz przeznaczenia tych środków, stosownie do zasad funkcjonowania ww. konta określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r. poz. 1911 z późn. zm.) oraz wymogów art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351).

- *Na dzień 31 grudnia 2018 r. zinwentaryzowano należności od podmiotów prowadzących księgi rachunkowe w drodze weryfikacji zamiast w drodze uzyskania potwierdzeń sald. Naruszono tym art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.*

Nie uzyskano potwierdzeń sald należności Skarbu Państwa z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, udostępnienia pomieszczeń oraz najem na łączną kwotę 24.299,59 zł od ośmiu podmiotów prowadzących księgi rachunkowe. Inwentaryzacja w drodze weryfikacji przeprowadzona została na podstawie zarządzenia Nr WO.120.57.2018 Starosty Cieszyńskiego z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie powołania Komisji Inwentaryzacyjnej do przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej pozostałych aktywów i pasywów. Na podstawie harmonogramu inwentaryzacji, stanowiącego załącznik do niniejszego zarządzenia należności (za wyjątkiem spornych) należało zinwentaryzować poprzez pisemne uzgodnienie sald z kontrahentami na dzień 31 grudnia 2018 r.

Zgodnie z § 6 ust. 2 Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem Powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Starostwie Powiatowym w Cieszynie stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia Nr WO.120.39.2015 Starosty Cieszyńskiego z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie procedur wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Starostwie Powiatowym w Cieszynie z późn. zm., celem inwentaryzacji jest ustalenie stanu rzeczywistego aktywów.

W myśl § 7 ust. 3 ww. instrukcji, należności inwentaryzuje się drogą uzyskania od kontrahenta pisemnego potwierdzenia salda.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, potwierdzenia sald należności wobec Skarbu Państwa nie były sporządzane i wysyłane do kontrahentów, a wynikało to z ustaleń dokonanych wspólnie przez Sekretarza, Skarbnika, Naczelnika Wydziału Finansowego i pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej Skarbu Państwa. Przyjęto m.in., że bieżąca analiza należności w księgach, prowadzone postępowania windykacyjne (wezwania do zapłaty), pozwalają w wystarczający sposób uznać salda za prawidłowe, a ich kolejna weryfikacja poprzez uzyskanie potwierdzeń od kontrahentów nie wniesie żadnych zmian. Wydatki związane z procesem potwierdzenia pisemnego sald drogą pocztową obciążają budżet Starostwa Powiatowego, przy niedoszacowanej dotacji otrzymywanej od Wojewody Śląskiego na zadania w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości zostaną powierzone innej osobie.

Weryfikacja powyższych należności przeprowadzona została przez pracowników Wydziału Finansowego. Wykonanie zarządzenia Nr WO.120.57.2018 Starosty Cieszyńskiego z dnia 7 listopada 2018 r. powierzono Sekretarzowi Starostwa Powiatowego.

Wniosek nr 13

Przeprowadzić inwentaryzację należności od podmiotów prowadzących księgi rachunkowe metodą uzyskania potwierdzeń sald, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351) oraz § 7 ust. 3 Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem Powiatu, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Starostwie Powiatowym w Cieszynie stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia Nr WO.120.39.2015 Starosty Cieszyńskiego z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie procedur wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Starostwie Powiatowym w Cieszynie z późn.zm.

- *W bilansie Starostwa Powiatowego w Cieszynie na dzień 31 grudnia: 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r. wykazano stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący rok obrotowy w innych kwotach, niż wynikały z ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r.*

Sprawozdanie finansowe bilans jednostki na dzień 31 grudnia: 2015 r., 2016 r., 2017 r. należało sporządzać zgodnie z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz. 289 z późn.zm.). Sprawozdanie finansowe bilans jednostki na dzień 31 grudnia 2018 r. należało sporządzić zgodnie z § 23 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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. poz. 1911 z późn. zm.). Powyższe przepisy stosownie do wymogów § 35 ww. rozporządzenia mają zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań finansowych sporządzonych za rok 2018.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmując się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Powyższe stwierdzono w bilansach jednostki budżetowej Starostwa Powiatowego sporządzonego na dzień 31 grudnia: 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r., w których nie zaklasyfikowano danych dotyczących dochodów związanych z realizacją zadań zleconych ewidencjonowanych za pośrednictwem kont 130 „Rachunek bieżący”, 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, 225 „Rozrachunki z budżetami”, 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, 245 „Wpływy do wyjaśnienia”, 290 „Odpisy aktualizujące należności”, 840 „Przychody przyszłych okresów”, 860 „Wynik finansowy” wynikających z ksiąg rachunkowych w starostwie (jednostki) stanowiących (w formie komputerowej) wyodrębnioną księgę główną w ramach bazy danych o nazwie „jednostka” „Oddział 004- Starostwo Powiatowe Skarb Państwa”.

Dla powyższych danych wynikających z ww. kont, sporządzono odrębny bilans jednostki - Skarb Państwa.

Bilans jednostki budżetowej Starostwo Powiatowe sporządzony: na dzień 31 grudnia 2015 r. podpisali p. Janusz Król – były Starosta Cieszyński oraz były Naczelnik Wydziału Finansowego (Główny Księgowy Starostwa Powiatowego), na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz 2017 r. podpisali p. Janusz Król – były Starosta Cieszyński oraz p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego, natomiast na dzień 31 grudnia 2018 r. podpisali p. Mieczysław Szczurek – Starosta Cieszyński oraz p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego.

Bilans jednostki budżetowej Starostwo Powiatowe /Skarb Państwa/ podpisali na dzień 31 grudnia 2015 r., 2016 r., 2017 r. p. Janusz Król – były Starosta Cieszyński oraz p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego, natomiast na dzień 31 grudnia 2018 r. p. Janina Żagań – Wicestarosta Cieszyński oraz p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego. Dane do bilansów przygotowali pracownicy Wydziału Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowali były i obecny Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 14

Sporządzać prawidłowo sprawozdanie finansowe Starostwa Powiatowego w Cieszynie w zakresie wykazywania stanu aktywów, pasywów zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351) oraz § 23 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.).

– Zaniechano sporządzenia jednostkowych sprawozdań dla Starostwa Powiatowego w Cieszynie i organu. Powyższe dotyczyło:

- rocznych sprawozdań budżetowych: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r.,

- kwartalnych sprawozdań Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r. i I kwartału 2019 r. Sporządzano odrębnie sprawozdania dla organu i odrębnie dla jednostki.

Naruszono tym § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem, sprawozdanie jednostkowe jednostki samorządu terytorialnego sporządza się jako jednostki budżetowej i jako organu.

Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), w przypadku jednostki samorządu terytorialnego własne sprawozdanie jednostkowe obejmuje swym zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową, jak i jej organ.

Zadania w zakresie przygotowywania danych do sporządzenia powyższych sprawozdań należały do pracowników Wydziału Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowali były i obecny Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 15

Sporządzać jednostkowe sprawozdania Rb-N i Rb-Z dla Starostwa Powiatowego oraz organu, stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Finansowego w tym zakresie, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie dotacji udzielanych z budżetu:

- *W latach 2017 - 2018 Starosta Powiatu Cieszyńskiego udzielił Niepublicznemu Dziennemu Technikum prowadzonemu przez Przedsiębiorstwo Szkoleniowo – Edukacyjne dotacji na osoby, które zdały egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie bez uprzedniego zweryfikowania, czy osoby te były słuchaczami kwalifikowanych kursów zawodowych.*

Powyższe dotyczyło wniosków o udzielenie dotacji na słuchaczy kwalifikowanych kursów zawodowych, które wpłynęły do Starostwa Powiatowego w Cieszynie w dniach:

- *8 września 2017 r. - udzielona dotacja wyniosła 36 110,90 zł w kwalifikacjach zawodowych: M.44 Organizacja i nadzorowanie procesów maszyn i urządzeń). Do wniosku dołączone były zaświadczenia o zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikację w zawodzie łącznie dla 10 osób;*
- *18 kwietnia 2018 r., udzielona dotacja wyniosła 432 575,91 zł w kwalifikacjach zawodowych: M.44 Organizacja i nadzorowanie procesów maszyn i urządzeń oraz M.11 Eksploatacja złóż podziemnych. Do wniosku dołączone były zaświadczenia o zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikację w ww. zawodach łącznie dla 117 osób;*
- *10 września 2018 r. udzielona dotacja wynosiła 439 970,37 zł w kwalifikacjach zawodowych: M.44 Organizacja i nadzorowanie procesów maszyn i urządzeń, M.11 Eksploatacja złóż podziemnych, M.20 Wykonywanie i naprawa elementów maszyn, urządzeń i narzędzi, M.39 Organizacja i prowadzenie eksploatacji złóż podziemnych. Do wniosku dołączone były zaświadczenia o zdaniu egzaminu potwierdzającego kwalifikację w ww. zawodach łącznie dla 119 osób.*

Dotacje udzielone zostały z planu finansowego Starostwa Powiatowego w Cieszynie z rozdziału 80151 - Kwalifikacyjne kursy zawodowe, § 2540 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty.

Zgodnie z art. 90 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.), obowiązującym do dnia 1 stycznia 2018 r., niepubliczne szkoły ponadpodstawowe prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego oraz udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną.

Z kolei na podstawie art. 31 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203), prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne szkoły ponadpodstawowe prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który

zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości stanowiącej sumę kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, który uczestniczył w kursie, oraz kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, który zdał ten egzamin. Warunkiem otrzymania dotacji było udokumentowanie przez organ prowadzący szkołę uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikację w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie przez okręgową komisję egzaminacyjną; na wniosek organu prowadzącego szkołę, okręgowa komisja egzaminacyjna wydaje niezwłocznie zaświadczenie o uzyskaniu świadectwa potwierdzającego kwalifikację w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego.

Na podstawie art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) niepubliczne szkoły ponadpodstawowe prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, który zdał egzamin zawodowy w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości stanowiącej sumę kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, który uczestniczył w kursie, oraz kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, który zdał ten egzamin. Dotację ustala się w wysokości kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej w roku budżetowym, w którym słuchacz ukończył ten kurs.

Zgodnie z zapisem art. 44zzzb ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe jest przeprowadzany dla osób, które ukończyły kwalifikacyjny kurs zawodowy. W myśl § 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie, zgodnie z którym, przez zdającego egzamin, należy rozumieć osobę, która ukończyła kwalifikacyjny kurs zawodowy. Również kolejne przepisy powołanej regulacji – w tym § 4 ust. 4-6, świadczą o wyodrębnieniu daty ukończenia kursu od daty egzaminu. Zasada ta została wyrażona w § 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 18 sierpnia 2017 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych, zgodnie z którym, kwalifikacyjny kurs zawodowy kończy się zaliczeniem w formie ustalonej przez podmiot prowadzący kurs. Osoba, która uzyskała zaliczenie otrzymuje zaświadczenie o ukończeniu kursu kwalifikacyjnego wg wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do powołanego rozporządzenia.

Według definicji słownika języka polskiego opublikowanego przez PWN słuchacz to osoba uczęszczająca na wyższą uczelnię, studium, kursy, itp.

Należy zatem zauważyć, że ustawodawca posługuje się wyrażeniem słuchacza kursu kwalifikacyjnego, który zdał egzamin. Dotacja mogła zostać udzielona na osobę, która była słuchaczem kursu, na organizację którego podmiot prowadzący szkołę poniósł wydatki. Zasady przeprowadzenia kursów określało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 622), a następnie według rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1632).

Zgodnie z art. 252 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania.

W trakcie kontroli do Starostwa Powiatowego w Cieszynie wpłynęło pismo nr DK-BB.5533.2.67.2019r. z dnia 14 maja 2019 r. Dyrektora Delegatury Kuratorium Oświaty w Bielsku- Białej, w którym poinformował Starostę Cieszyńskiego o tym, że w związku z przeprowadzoną kontrolą zobowiązano Niepubliczne Dienne Technikum w Skoczowie do wystąpienia do Starostwa Cieszyńskiego o wykreślenie Niepublicznego Dziennego Technikum „Primus” z ewidencji szkół niepublicznych, gdyż od 2016 r. szkoła nie przeprowadziła skutecznego naboru. Do dnia zakończenia kontroli organ prowadzący Niepubliczne Dienne Technikum „Primus” w Skoczowie nie wystąpił do Starostwa Cieszyńskiego o wykreślenie tej szkoły.

Zadania w zakresie weryfikacji wniosków o udzielenie dotacji wykonywali pracownicy Wydziału Edukacji. Nadzór w tym zakresie pełnił były Naczelnik Wydziału Edukacji Starostwa Powiatowego w Cieszynie.

Wniosek nr 16

Wyegzekwować nadmiernie pobraną dotację na podstawie art. 252 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 poz. 869 z późn. zm.) mając na uwadze art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

- W 2018 r. przekazano dotację do Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Cieszynie na podstawie nieprawidłowo zweryfikowanych wniosków o płatność. Powyższe było niezgodne z § 5 pkt 1 umowy z dnia 28 lutego 2018 r., który stanowił, że kwoty dotacji miały być przekazywane w transzach na podstawie wniosków o płatność uzupełnionych o kopię faktur, z których ta płatność wynikała.*

Dotacja udzielona została na podstawie art. 115 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 poz. 160 z późn. zm.), zgodnie z którymi na realizację zadań inwestycyjnych podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą uzyskać dotację od jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy. Dotacja udzielona została na cele inwestycyjne w tym na: modernizację i przebudowę systemu zabezpieczeń ppoż w pawilonie łóżkowym, doposażenie szpitalnego oddziału ratunkowego, instalację systemu fotowoltaicznego i utworzenie sal nieinwazyjnej wentylacji mechanicznej.

Wnioski o płatność nie były uzupełnione o kopie faktur, z których wynikała płatność, lecz faktury te przekazywane były do Starostwa w terminach późniejszych, po przekazaniu dotacji. Powyższe dotyczyło:

- wniosku nr 7 z dnia 8 czerwca 2018 r. na kwotę 92.490 zł,*
- wniosku nr 8 z dnia 3 września 2018 r. na kwotę 107.760,89 zł,*
- wniosku nr 9 z dnia 03 września 2018 r. na kwotę 135.000 zł.*

Zadania związane z rozliczeniem umowy należały do Inspektora Wydziału Finansowego, nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 17

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Finansowego w zakresie weryfikacji dokumentów stanowiących podstawę do przekazania dotacji, zgodnie z postanowieniami zawartych umów o dotację, o której mowa w przepisach art. 115 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 poz. 160 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie realizacji planu finansowego:

- *W dniu 27 grudnia 2018 r. dokonano wydatków na kwotę 591.546,53 zł, pomimo braku zabezpieczenia środków na ten cel w planie finansowym wydatków Starostwa Powiatowego w Cieszynie. Powyższe było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), stosownie do którego wydatki publiczne mogą być ponoszone w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.*

Wydatki z przekroczeniem planu finansowego dokonane zostały w podziałce klasyfikacji budżetowej: dział 851 – „Ochrona zdrowia”, rozdział 85111 – „Szpitale ogólne”, § 6220 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych” i dotyczyły wydatków z tytułu dotacji celowej na realizację zadań inwestycyjnych realizowanych przez Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Cieszynie.

Na dzień 27 grudnia 2018 r. plan finansowy Starostwa Powiatowego w ww. klasyfikacji wynosił 3.000.000,00 zł. Do tego dnia plan został wykonany w kwocie 2.091.546,53 zł (dotacja przekazana na podstawie umowy z dnia 28 lutego 2018 r.).

Następnie przelewem z dnia 27 grudnia 2018 r. przekazano kolejną dotację w kwocie 1.500.000 zł na podstawie umowy z dnia 2 grudnia 2018 r.

Łącznie wydatki w tej podziałce klasyfikacji wykonano na kwotę 3.591.546,53 zł.

Przyczyną powyższego była zmiana źródła finansowania dotowanego zadania – ze środków własnych powiatu na środki z budżetu państwa.

Na podstawie umowy z dnia 28 lutego 2018 r. Powiat Cieszyński udzielił na rzecz ZZOZ w Cieszynie dotacji w kwocie 3.000.000 zł. We wrześniu 2018 r. Powiat otrzymał dofinansowanie na podstawie umowy z Wojewodą Śląskim o dotację w wysokości 1.500.000 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. Modernizacja i przebudowa systemu zabezpieczeń przeciwpożarowych w Pawilonie Łózkowym.

W związku z powyższym w dniu 3 grudnia 2018 r. aneksowano umowę dotacji z dnia 28 lutego 2018 r. zmniejszając dofinansowanie do kwoty 1.500.000 zł i udzielono nowej dotacji na kwotę 1.500.000 zł. Jednocześnie ZOZZ został zobowiązany do zwrotu wcześniej przekazanego dofinansowania na podstawie umowy z dnia 28 lutego 2018 r., tj. kwoty 591.546,53 zł.

Zwrot dotacji na rachunek Starostwa Powiatu został dokonany przez ZOZZ w dniu 31 grudnia 2018 r.

Jak wynika z wyjaśnień Skarbnika Powiatu, dokonując ww. zmian nie zwiększono planu finansowego o wysokość środków stanowiących podwójne źródło finansowania inwestycji.

Wydatek zatwierdził p. Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu Cieszyńskiego oraz p. Jacek Wiśniewski – Sekretarz Powiatu Cieszyńskiego z up. Starosty, kontroli wstępnej dokonała Inspektor Wydziału Finansowego.

Ponadto, w 2018 r. nieprawidłowo ujęto na koncie 998 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” wartość zaangażowania wydatków wynikających z ww. umowy dotacji z dnia 28 lutego 2018 r.

Powyższe było niezgodne z zasadami ewidencji tych zdarzeń wskazanych w opisie do konta 998 zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r. poz. 1911) oraz w zarządzeniu Nr WO.120.39.2015 Starosty Cieszyńskiego z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie procedur wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową w Starostwie Powiatowym w Cieszynie oraz Zgodnie z ww. przepisami, zaangażowanie wydatków budżetowych na koncie 998 rozumieć należy jako wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych bieżącego roku.

Umowę dotacji zawarto w dniu 28 lutego 2018 r. na kwotę 3.000.000 zł, natomiast zaangażowanie ujęto w następujących terminach i kwotach:

31 marzec 2018 r. – 533.411,37 zł.

30 czerwiec 2018 r. – 1.245.742,96 zł.

30 wrzesień 2018 r. – 242.760,89 zł.

31 grudzień 2018 r. – 978.084,78 zł.

Zadania związane z ewidencją zdarzeń na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” wykonywała ówczesna Inspektor Wydziału Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 18

Zapewnić dokonywanie wydatków w granicach obowiązującego planu finansowego Starostwa Powiatowego w Cieszynie zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

Wniosek nr 19

Zapewnić prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie zaangażowania wydatków roku bieżącego na koncie 998 stosownie do zasad funkcjonowania ww. kont ujętych w załączniku nr 3 do Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 2017 r., poz. 1911), mając na uwadze art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie wynagrodzeń:

- *W okresie od lipca do listopada 2018 r. wypłacono wynagrodzenie dla Starosty Cieszyńskiego w wysokości niższej niż wynikało to z postanowień uchwały Rady Powiatu Cieszyńskiego Nr XXXIX/282/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie określenia wynagrodzenia Starosty Cieszyńskiego.*

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 z późn. zm.), wynagrodzenie starosty ustala rada powiatu, w drodze uchwały. Z kolei zgodnie z art. 43 ww. ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Stosownie do art. 84 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.), pracownik nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia ani przenieść tego prawa na inną osobę.

W związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2018 r. postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936), na sesji Rady Powiatu Cieszyńskiego w dniu 26 czerwca 2018 r. poddano pod głosowanie projekt uchwały zmieniającej wysokość wynagrodzenia dla Starosty Cieszyńskiego z uwzględnieniem postanowień ww. rozporządzenia. Projekt uchwały nie został przyjęty. W protokole Nr XLIV/18 z sesji Rady Powiatu Cieszyńskiego V kadencji w dniu 26 czerwca 2018 zawarto informację, że o ile uchwała nie zostanie podjęta, wynagrodzenie zostanie wypłacone do wysokości, którą określa limit w rozporządzeniu.

Dnia 17 lipca 2018 r. p. Janusz Król – ówczesny Starosta pisemnie zalecił dokonanie wypłaty wynagrodzenia dla Starosty do wysokości dopuszczalnego limitu wynikającego z przepisów rozporządzenia.

Zgodnie z ww. uchwałą miesięczne wynagrodzenie Starosty Cieszyńskiego wynosiło 12.525,00 zł brutto, natomiast we wskazanym okresie wypłacono p. Januszowi Król – ówczesnemu Staroście miesięczne wynagrodzenie w kwocie 10.940,00 zł brutto.

Wniosek nr 20

Podjęć działania w celu wypłaty wynagrodzenia p. Januszowi Król – ówczesnemu Staroście Powiatu Cieszyńskiego za okres od lipca do listopada 2018 r. w wysokości wynikającej z ówczesnie obowiązującej uchwały Nr XXXIX/282/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie określenia wynagrodzenia Starosty Cieszyńskiego, mając na uwadze przepisy art. 9 ust. 2 i art. 43 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 z późn. zm.) oraz art. 84 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040).

- *W latach 2015 - 2019 przyznano pięciu pracownikom Starostwa Powiatowego w Cieszynie dodatki specjalne bez wskazania okresu na jaki obowiązywały oraz bez stosownego uzasadnienia w postaci wskazania zakresu zwiększonych obowiązków służbowych lub dodatkowych zadań, co było wymagane art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisów, pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań co oznacza, że przyznanie tego dodatku powinno mieścić się w określonych ramach czasowych.*

W Regulaminach wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Cieszynie wprowadzonych zarządzeniami Starosty Cieszyńskiego Nr: 21/09 z dnia 17 czerwca 2009 r., WO.120.1.2016 z dnia 13 stycznia 2016 r., WO.120.40.2018 z dnia 2 lipca 2018 r. oraz WO.120.11.2019 z dnia 26 marca 2019 r. ustalono warunki przyznawania dodatku specjalnego dla pracowników w sposób niezgodny z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1260). W powyższych Regulaminach ustalono, że dodatek ten w indywidualnych przypadkach może zostać przyznany na czas nieokreślony.

Ww. zapisy w regulaminach wynagradzania były podstawą przyznania pięciu pracownikom Starostwa Powiatowego w Cieszynie dodatków specjalnych na czas nieokreślony jako stałego składnika wynagrodzenia.

Powyższe dotyczyło:

- p. Janiny Żagan – Wicestarosty, któremu przyznano dodatek specjalny w angażu z dnia 30 listopada 2018 r. w wysokości 2.680 zł,*
- p. Aleksego Swoboda – Skarbnika, któremu przyznano dodatek specjalny w angażu z dnia 1 lutego 2009 r. w wysokości 2.000 zł,*
- p. Jacka Wiśniewskiego – Sekretarza, któremu przyznano dodatek specjalny w angażu z dnia 12 marca 2018 r. w wysokości 1.020 zł,*
- p. Marii Cieślar – byłego Wicestarosty, któremu przyznano dodatek specjalny w angażu z dnia 16 grudnia 2014 r. w wysokości 2.760 zł oraz z dnia 1 lipca 2018 r. w wysokości 2.680 zł,*
- p. Józefa Waschód – byłego Sekretarza, któremu przyznano dodatek specjalny w angażu z dnia 1 lutego 2009 r. w wysokości 2.000 zł.*

Ww. dodatki zostały przyznane i podpisane przez p. Janusza Król – ówczesnego Starostę Cieszyńskiego oraz p. Mieszysława Szczurek – ówczesnego Wicestarostę Powiatu a obecnie Starostę Cieszyńskiego.

Prowadzenie spraw osobowych pracowników Starostwa należało do zadań pracowników Wydziału Organizacyjnego. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 21

Dostosować postanowienia Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Cieszynie w zakresie zasad przyznawania dodatków specjalnych zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie zamówień publicznych:

- W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2016 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu pn.: „Rozbudowa z przebudową drogi powiatowej 2621S – ul. Pikiety w Cieszynie na odcinku 1,3 km” stwierdzono, że nieprawidłowo sporządzono protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (druk ZP-PN). W protokole wskazano nieprawidłową informację dotyczącą terminu składania i otwarcia ofert. Powyższym naruszono § 2 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie postępowania o udzielenie*

zamówienia publicznego (Dz. U. z 2010 r., poz. 1458). Stosownie do ww. przepisu, protokół w zależności od zastosowanego trybu postępowania, zawiera informacje dotyczące miejsca i terminu składania ofert.

W protokole postępowania podano informacje, iż termin składania ofert upłynął w dniu 11 kwietnia 2016 r. o godz. 10:00, a otwarcie ofert odbyło się o godz. 10:30. Natomiast w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz w ogłoszeniu o zamówieniu Zamawiający wskazał, jako miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert Kancelarię Ogólną w Starostwie Powiatowym w Cieszynie do dnia 11 kwietnia 2016 r. do godz. 11:00, natomiast komisyjne otwarcie ofert miało nastąpić tego samego dnia o godz. 11:30.

Prawidłowy termin składania i otwarcia ofert został podany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia z dnia 24 marca 2016 r. oraz w ogłoszeniu o zamówieniu opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 25 marca 2016 r. pod numerem 68696-2016.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Biura Zamówień Publicznych w Starostwie Powiatowym w Cieszynie, prawidłowy termin otwarcia ofert upłynął w dniu 11 kwietnia 2016 r. o godz. 11:00, a otwarcia ofert o godz. 11:30. W protokole postępowania w pkt 8 nastąpiła oczywista omyłka pisarska w zakresie podania złej godziny otwarcia ofert. Faktyczne otwarcie ofert nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2016 r. o godz. 11:30.

Protokół postępowania o udzielenie zamówienia sporządził były Główny Specjalista Biura Zamówień Publicznych, a zatwierdził w dniu 11 maja 2016 r. p. Janusz Król – były Starosta Cieszyński.

Wniosek nr 22

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w Cieszynie w zakresie sporządzania protokołu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, stosownie do postanowień załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1128), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.) sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń **w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy** z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach

Elektronicznie podpisany przez Krzysztof Aleksander Róg

Krzysztof Róg