



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Znak: WK-610/42/4/21/22

ON
dm

STAROSTWO POWIATOWE
w Bielsku-Białej
SEKRETARIAT SEKRETARZA

Wpl.
dn. 04-05-2022

Nr sprawy 369

STAROSTWO POWIATOWE
w Bielsku-Białej
SEKRETARIAT STAROSTY

Wpl.
dn. 02-05-2022

Nr
sprawy 1492

Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej
KANCELARIA OGÓLNA

Wpl.
dn. 29-04-2022

Za.
Nr ON.24345/2022

Katowice, 29 kwietnia 2022 r.

Pan
Andrzej Płonka
Starosta Powiatu
Bielskiego

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w okresie od dnia 8 listopada 2021 r. do dnia 5 stycznia 2022 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej** za okres od 1 stycznia 2017 r. do 5 stycznia 2022 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 28 lutego 2022 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 2019 r., poz. 2137 z późn. zm.).

W zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa:

- W latach 2018 - 2022 (do dnia kontroli) nie dokonano aktualizacji wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w art. 77 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.).

Zgodnie z tym przepisem aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Ponadto, na podstawie art. 12 ww. ustawy, organy reprezentujące Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W myśl art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny.

Zgodnie z wyliczeniami pracowników, mając na uwadze wzrost wartości nieruchomości sąsiednich, możliwy do uzyskania dochód z tytułu użytkowania wieczystego następujących

nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, po aktualizacji opłaty rocznej z tego tytułu, mógłby być za lata 2017 - 2021 wyższy o:

- 32.391,33 zł dla działki 3788/963 o pow. 0,3812 ha, ob. Czechowice, aktualizacji nie dokonano od 2008 r.,
- 32.502,60 zł dla działek nr 369/3 o pow. 0,5717 ha, 367/4 o pow. 0,6188 ha, 368/2 o pow. 0,6258 ha, 371/2 o pow. 0,6100 ha, 371/4 o pow. 0,5761 ha, 375/2 o pow. 0,6090 ha, ob. Stara Wieś Dolna, aktualizacji nie dokonano od 2013 r.,
- 27.056,57 zł dla działki 971/5 o pow. 0,5686 ha ob. Wilamowice, aktualizacji nie dokonano od 2007 r.,
- 13.142,13 zł dla działek 1239/93 o pow. 0,1448 ha, 1239/94 o pow. 0,1018 ha, 1239/97 o pow. 0,0046 ha, 1239/98 o pow. 0,1027 ha, 1239/99 o pow. 0,1027 ha, ob. Jaworze, aktualizacji nie dokonano od 1994 r.,
- 9.086,93 zł dla działki nr 3762/60 o pow. 0,1785 ha, ob. Czechowice, aktualizacji nie dokonano od 2000 r.,
- 8.667,41 zł dla działki nr 4211/13 o pow. 0,2582 ha, ob. Czechowice, aktualizacji nie dokonano od 1999 r.,
- 7.731,54 zł dla działki 3056/38 o pow. 0,1575 ha, ob. Czechowice, aktualizacji nie dokonano od 2000 r.,
- 6.906,84 zł dla działki 3056/35 o pow. 0,1407 ha, ob. Czechowice, aktualizacji nie dokonano od 2000 r.,
- 3.162,75 zł dla działki 1540/6 o pow. 0,4217 ha ob. Wilamowice, aktualizacji nie dokonano od 2013 r.,
- 908,26 zł dla działki 1239/18 o pow. 0,0108 ha, ob. Jaworze, aktualizacji nie dokonano od 1994 r..

Zadania w zakresie analizy wartości nieruchomości oraz przygotowywania wypowiedzeń opłat z tytułu użytkowania wieczystego należały do Inspektora w Wydziale Gospodarki Mieniem. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 1

Podjąć działania celem aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego mienia Skarbu Państwa, mając na względzie art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) oraz art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w zakresie przygotowania aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa celem zapewnienia prawidłowego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, mając na uwadze art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.), a także art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

- *W 2018 r. udzielono osobie prawnej odroczenia i rozłożenia na raty opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, pomimo braku*

uzyskania zgody Wojewody Śląskiego w tym zakresie. Zgodnie z ówczynie obowiązującym przepisem art. 12a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), należności pieniężne z tytułu gospodarowania nieruchomościami mające charakter cywilnoprawny, przypadające Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, mogą być umarzane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty. Do wyrażenia zgody na odraczanie i rozkładanie na raty uprawniony był wojewoda.

Pismem nr FN.3152.8.2018.LG z dnia 21 marca 2018 r. z upoważnienia Starosty p. Grzegorz Szetyński – Wicestarosta Powiatu Bielskiego dokonał rozłożenia na raty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za 2018 r. w wysokości 8.291,09 zł użytkownikowi wieczystemu gruntów stanowiących mienie Skarbu Państwa.

Projekt pisma przygotował Inspektor w Wydziale Finansów i Budżetu, służbowo pracownik podlegał Głównemu księgowemu.

Od dnia 16 sierpnia 2019 r. w związku ze zmianą przepisów uprawnienia w powyższym zakresie przysługują wojewodzie.

- Zaniechano zadeklarowania do opodatkowania podatkiem od nieruchomości za lata 2017 - 2021 oraz podatkiem leśnym za lata 2018 - 2021 nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa, co do których nie wydano ostatecznych decyzji potwierdzających nabycie własności z mocy prawa przez Powiat Bielski, na podstawie wymogów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

Powyższe było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.), a także art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 poz. 374 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają m.in. grunty, podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. osoby prawne, będące właścicielami nieruchomości. Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, podatnikami podatku leśnego, są m.in. osoby prawne, będące właścicielami lasów.

W przypadkach określonych na podstawie przepisów ww. ustawy z dnia 10 maja 1990 r., nieruchomości stanowiące mienie „ogólnonarodowe (państwowe)”, a więc Skarbu Państwa, stały się z mocy prawa własnością właściwych miast i gmin. Potwierdzenie nabycia konkretnych nieruchomości następuje w drodze decyzji deklaratoryjnych wojewody.

W myśl art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.), podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Powyższe dotyczyło mienia, którego nie ewidencjonuje się w zasobie nieruchomości, a którym władano na podstawie art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), to jest takiego, które na podstawie

przepisów ww. ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stało się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do którego nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

Na dzień 1 stycznia 2021 r. poza zasobem nieruchomości ewidencjonowanych było 104,8361 ha gruntów, tym - łączna powierzchnia gruntów zwolnionych z opodatkowania wynosiła 67,4596 ha.

Wysokość podatku od nieruchomości za grunty według wyliczeń sporządzonych przez pracowników Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami za 2021 r. wynosiła 114.818,00 zł.

Ponadto, na gruntach tych znajdowały się budowle, w tym:

- wartość budowli podlegających opodatkowaniu – 10.684 284,00 zł;

- wartość budowli (drogi publiczne) podlegających zwolnieniu z podatku – 15 075 116,00 zł;

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez pracowników Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami na gruntach tych nie znajdowały się budynki.

Za lata 2017 – 2021 wysokość podatku leśnego jaki powinien zostać zadeklarowany i zapłacony od powierzchni lasów stanowiących mienie Skarbu Państwa (wyliczony przez pracownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami) wynosił wobec Gmin: Buczkowice, Szczyrk, Porąbka, Wilkowice, Wilamowice, Kozy, Jaworze, Jasienica w latach:

- 2017 – 246,00 zł,

- 2018 – 253,00 zł,

- 2019 – 246,00 zł,

- 2020 – 250,00 zł,

- 2021 – 254,00 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej, zaniechanie sporządzania deklaracji na podatek leśny oraz od nieruchomości wynikało z przyjętej interpretacji przepisów.

Zadania w zakresie przygotowania danych do ww. deklaracji należało do pracowników Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 3

Złożyć deklaracje na podatek od nieruchomości oraz leśny za mienie Skarbu Państwa, położone na terenie gmin Powiatu Bielskiego, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191) stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności, mając na uwadze art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1770 z późn. zm.), a także art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 poz. 888 z późn. zm.).

- Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto czynności egzekucyjnych mających na celu wyegzekwowanie należności z tytułu użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach o publicznych (Dz. U.*

z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, 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.

W związku z brakiem podjęcia przez wierzyciela - Skarbu Państwa, reprezentowanym przez Starostę Bielskiego czynności zmierzających do wyegzekwowania ww. należności cywilnoprawnych lub ich nieterminowe podejmowanie, egzekucja może okazać się nieskuteczna w przypadku podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia.

Zgodnie z ustaleniami pracowników Urzędu, prawo to przysługiwało dłużnikowi o numerze ewidencyjnym 003666, który mógł podnieść zarzut przedawnienia w dniu 31.12.2020 r. od kwoty zaległości w wysokości 43.833,88 zł należności głównej z 2017 r. oraz w dniu 31.12.2021 r. od kwoty 106.167,05 zł należności głównej z 2018 r.

Wobec poniższych podmiotów podejmowano czynności egzekucyjne, jednak kwoty należności Skarbu Państwa nie zabezpieczono wpisem do hipoteki, co dotyczyło dłużników o numerach ewidencyjnych:

- 000083 - od spółki z o.o. na kwotę 12.978,72 zł za lata 2012 - 2015 – ponadto podmiot został wykreślony z KRS dnia 23 sierpnia 2019 r.,
- 000097 - od spółki z o.o. na kwotę 17.463,66 zł za lata 2015 - 2018,
- 000428 - od spółki akcyjnej na kwotę 48.870,17 zł za lata 2004 - 2007, ponadto 2007 podmiot wykreślony z KRS w dniu 20 maja 2021 r.,
- 001940 - od spółki akcyjnej na kwotę 127.018,07 zł za lata 2001 - 2013, ponadto podmiot wykreślony z KRS w dniu 29 czerwca 2020 r.,
- 002868 - od spółka z o.o. w upadłości likwidacyjnej na kwotę 122.170,43 zł, za lata 2009 - 2016, ponadto podmiot wykreślony z KRS w dniu 8 lutego 2017 r.,
- 003666 - od spółki z o.o. na kwotę 630.836,18 zł za lata 2019 - 2021,
- 003709 - od spółki z o.o. na kwotę 59.147,55 zł za lata 2014 - 2021,
- 003941 - od spółki z o.o. na kwotę 106 421,04 zł za lata za lata 2015 i 2017 - 2021,
- 003322 - od spółki z o.o. na kwotę 33 420,10 zł za lata 2015 - 2021.

Na podstawie art. 65 i 67- 68 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2016 r. poz. 790 z późn. zm.) w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności wynikającej z określonego stosunku prawnego można nieruchomości obciążyć prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością, i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości (hipoteka). Przedmiotem hipoteki może być także: użytkowanie wieczyste wraz z budynkami i urządzeniami na użytkowanym gruncie stanowiącymi własność użytkownika wieczystego; spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu; wierzytelność zabezpieczona hipoteką.

Do powstania hipoteki niezbędny jest wpis w księdze wieczystej. Hipoteka zabezpiecza wierzytelność pieniężną, w tym również wierzytelność przysłą.

W myśl art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, zaś zgodnie z art. 12 ust. 1 tejże ustawy organy, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Za przekazywanie wniosków do Biura Prawnego o wszczęcie spraw wobec dłużników do organów egzekucyjnych i sądowych oraz ustanowienie hipoteki zabezpieczającej odpowiedzialny był pracownik Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa Powiatowego. Nadzór w tym zakresie pełnił Główny księgowy Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej.

Wniosek nr 4

Rozważyć podjęcie działań celem ustanowienia hipoteki przymusowej, zabezpieczającej wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego od dłużników o numerach ewidencyjnych: 000097, 003666, 003709, 003941, 003322, stosownie do art. 65 i 67- 68 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r. poz. 2204 z późn. zm), mając na uwadze art. 12 ust. 1 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Starostwa Powiatowego w zakresie podejmowania czynności egzekucyjnych należności cywilnoprawnych mając na uwadze przepisy art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach o publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), a także art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

W zakresie księgowości:

- *Do dnia zakończenia kontroli utrzymywano w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku Białej salda należności Skarbu Państwa z tytułu użytkowania wieczystego, co do których dłużnicy mogli podnieść zarzut przedawnienia. Na podstawie art. 117 § 1 i § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.) cywilnoprawne roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. 1047 z późn. zm.) jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową.*

W związku z brakiem podjęcia przez wierzyciela - Skarb Państwa, reprezentowanym przez Starostę Bielskiego, czynności zmierzających do wyegzekwowania ww. należności cywilnoprawnych, egzekucja może okazać się nieskuteczna wobec należności od następujących dłużników:

- *dłużnik o numerze ewidencyjnym 000062 - mógł podnieść zarzut przedawnienia w dniu 31.03.2004 r. od kwoty zaległości w wysokości 13.102,30 zł należności głównej, ponadto w dniu 2 czerwca 2005 r. spółka została wykreślona z Krajowego Rejestry Sądowego,*
- *dłużnik o numerze ewidencyjnym 000070 - mógł podnieść zarzut przedawnienia w dniu 31.03.2008 r. od kwoty zaległości w wysokości 101.845,66 zł należności głównej, ponadto brak było rejestracji podmiotu w KRS, spółka widniała tylko w Rejestrze Handlowy,*

- dłużnik o numerze ewidencyjnym 002552 - mógł podnieść zarzut przedawnienia w dniu 31.03.2009 od kwoty zaległości w wysokości 44.758,15 zł należności głównej, ponadto podmiot został wykreślony z KRS dnia 23 sierpnia 2019 r.,
- dłużnik o numerze ewidencyjnym 001171 - mógł podnieść zarzut przedawnienia w dniach:
 - 3 października 2005 r. od kwoty zaległości w wysokości 128.433,59 zł należności głównej,
 - 25 maja 2010 r. od kwoty zaległości w wysokości 64.321,26 zł należności głównej,
 - 4 marca 2014 r. od kwoty zaległości w wysokości 32.178,00 zł należności głównej,
 - 31 marca 2009 r. od zaległości w wysokości 96.534,00 zł należności głównej.
 ponadto podmiot wykreślony z KRS w dniu 23 sierpnia 2006 r.,

Niepodjęcie czynności w zakresie dochodzenia należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, uchybiało także przepisom art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach o publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

Zgodnie z tym przepisem, 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.

Ponadto, na podstawie art. 299 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2016 r. poz. 1578 z późn. zm.), jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie za jej zobowiązania.

Z kolei zgodnie z art. 422' ww. ustawy kodeks cywilny, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę.

Wobec spółek wykreślonych z KRS nie podjęto próby wyegzekwowania należności na podstawie tego przepisu od dłużników prowadzących działalność w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przed upływem prawa do zgłoszenia takiego roszczenia.

Powyższe świadczyło także o nieprawidłowo przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2020 r. inwentaryzacji powyższych należności, których salda zweryfikowano i uznano za prawidłowe. Nie zauważono, że na dzień dokonania inwentaryzacji, dłużnicy zostali wykreśleni z KRS.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 395 z późn. zm.), należności inwentaryzuje się drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. W myśl art. 27 ust. 1 i 2 ww. ustawy o rachunkowości, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym, a stanem wykazanim w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. Stosownie do art. 4 ust. 3 pkt 3 tejże ustawy rachunkowość jednostki obejmuje m.in. okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów.

Zgodnie z wyjaśnieniami, przyczyną powyższego był brak dokumentacji, a inwentaryzacja przedawnionych należności polegała na generowaniu zestawienia zaległości i ręcznej analizie wydruku uwzględniającego termin płatności. Pracownicy wyjaśnili także, że co do czynności

mających na celu urealnienie sald np. poprzez umorzenie należności od podmiotów wykreślonych z rejestrów to była próba telefonicznego ustalenia z Urzędem Wojewódzkim, czy w świetle przepisów prawa (stan przed 2017 r.) istnieje możliwość umarzania należności przedawnionych, zwłaszcza od podmiotów wykreślonych z rejestrów sądowych, nie otrzymaliśmy jednoznacznej odpowiedzi o istnieniu możliwości do dokonania umorzeń tych należności.

Osobą odpowiedzialną za prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, przygotowanie i przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów Skarbu Państwa był starszy inspektor w Wydziale Budżetu i Finansów. Nadzór w tym zakresie pełnił Główny księgowy Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej.

Wniosek nr 6

Podjąć działania celem ustalenia w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej realnego stanu należności z tytułu użytkowania wieczystego stanowiącego mienie Skarbu Państwa od podmiotów o numerach ewidencyjnych: 00062, 00070, 003666, 002552, 001171, co do których podmioty te mają prawo podniesienia zarzutu przedawnienia na podstawie art. 117 § 1 i § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), a także art. 299 § 1 kodeksu spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526), w związku z art. 422' ww. ustawy kodeks cywilny, mając na uwadze przepisy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2017 z późn. zm.).

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji należności zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2017 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach o publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

- *W latach 2017 - 2022 (do dnia zakończenia kontroli) nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe Starostwa Powiatowego w Bielsku - Białej w zakresie zadań zleconych dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, co było niezgodne z art. 4 ust. 1, ust. 2, art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 2, art. 20 ust. 2-3, art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 2342 z późn. zm.). Księgi rachunkowe Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej nie spełniały wymogów art. 24 ust. 2 ww. ustawy o rachunkowości w zakresie rzetelności, tj. dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Ponadto, księgi nie były sprawdzalne, czego obowiązek wynika z art. 24 ust. 4 tejże ustawy, czyli księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych.*

Powyższe polegało na:

➤ *prowadzeniu osobnych ksiąg rachunkowych dla ww. operacji dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa odrębnych od ksiąg Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej.*

Zgodnie z wymogami art. 13 ust. 1 ww. ustawy, Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej było zobowiązane do prowadzenia jednych ksiąg rachunkowych dla wszystkich zdarzeń gospodarczych wynikających z realizowanych przez nie zadań, obejmujących zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów.

Przyczyną takiego postępowania były zapisy w polityce rachunkowości przyjęte zarządzeniem Nr 57/2010 Starosty Bielskiego z dnia 20 października 2010 r., które zgodnie z § 5 stanowiły, że księgi rachunkowe w Starostwie Powiatowym prowadzi się, że księgi rachunkowe w Starostwie Powiatowym prowadzi się odrębnie dla:

- Powiatu Bielskiego (organu jednostki samorządu terytorialnego),*
- Starostwa Powiatowego (samorządowej jednostki budżetowej),*
- ewidencji dochodów Skarbu Państwa (ww. wymienione).*

Skutkiem powyższego dla ww. zadania zleconego sporządzano odrębne sprawozdania finansowe. Dane dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa nie zostały włączone do sprawozdania finansowego Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej.

Zgodnie z wymogami § 23 ust. 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.) jednostka sporządza jedno sprawozdanie finansowe, składające się z bilansu, zestawienia rachunku zysków i strat, zestawienia zmian w funduszu oraz informacji dodatkowej.

Wysokości aktywów i pasywów wg kont księgowych, których nie ujęto w bilansach sporządzanych przez Starostwo Powiatowe wynosiły w poszczególnych latach:

- w 2017 r. kwotę 2.895.854,93 zł,*
- w 2018 r. kwotę 3.539.473,62 zł,*
- w 2019 r. kwotę 8.572.054,62 zł,*
- w 2020 r. kwotę 9.710.916,86 zł.*

➤ *nieprawidłowym dokonywaniu zapisów w ww. księgach, na podstawie dokumentów nie spełniających wymogów dla dowodów księgowych określonych w art. 20 ust. 2 oraz art. 22 ust. 1 ww. ustawy o rachunkowości oraz bez wskazania treści operacji gospodarczej, tj. z naruszeniem art. 23 ust. 1 tej ustawy.*

Zgodnie z ww. przepisami, podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, zwane dowodami źródłowymi, zaś dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne.

W ww. księgach na kontach rozrachunkowych dokonano zapisów na podstawie dowodów PK, dla których nie istniały dowody źródłowe, co dotyczyło następujących dowodów:

- PK 1300000004 z dnia 31 grudnia 2020 r. o treści „korekta”, operacja dotyczyła kont 221-2-04-1/225-2-1 na kwotę - 106. 311,62 zł,
- PK 1300000008 z dnia 31 grudnia 2020 r. o treści „korekta”, operacja dotyczyła kont 221-2-09-1/225-2-1 na kwotę - 34.048,11 zł,
- PK 13000000015 z dnia 31 grudnia 2020 r. o treści „korekta”, operacja dotyczyła kont 221-2-19-1/225-2-1 na kwotę - 20.414.809,07 zł
- PK 13000000018 z dnia 31 grudnia 2020 r. o treści „korekta”, operacja dotyczyła kont 221-2-19-1/225-2-1 na kwotę - 3.016.874,33 zł.

Do dnia zakończenia kontroli pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów nie wyjaśnili czego dotyczyły ww. operacje, ani nie przedłożyli dowodów źródłowych stanowiących podstawę zapisów na powyższych kontach.

➤ ujmowaniu odpisów aktualizujących wyłącznie na kontach rozrachunkowych, bez zastosowania kont 751 „Koszty finansowe” oraz 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, co w efekcie powodowało zniekształcenie wyniku finansowego.

Takie postępowanie naruszało art. 4 ust. 2 ww. ustawy o rachunkowości, gdyż zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmując się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Zgodnie z zasadami funkcjonowania kont 751 i 761 opisanymi 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.), konta te służą m.in. do ewidencji odpisów aktualizacyjnych należności oraz ich korekt.

Ww. konta nie były uwzględnione w planie kont ustalonym do ewidencji ww. zdarzeń.

➤ suma salda kont analitycznych była niegodna z saldami kont syntetycznych, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 ww. ustawy o rachunkowości, który stanowi, że 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.

Powyższe dotyczyło konta 221, do którego ewidencja analityczna prowadzona była w odrębnym module.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, błędne ustawienie parametrów odpowiedzialnych za przesyłanie danych z ww. modułu do systemu FK oraz dodatkowo dokonywane korekty ręczne powodowały, że saldo konta stało się nierealne.

Ponadto, dla konta 225 nie było możliwości ustalenia kategorii należności jakich dotyczyły salda kont w księdze prowadzonej dla Skarbu Państwa.

Do dnia zakończenia kontroli nie wskazano jakich kategorii należności dotyczyły poniższe salda:

- 221-2: na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz 30 września 2021 r. saldo WN wynosiło 7.429.277,28 zł,

- 221-2-0: na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz 30 września 2021 r. saldo WN wynosiło - 3.715.950,11 zł
- 225-2-1: na dzień 31 grudnia 2020 r. saldo MA wynosiło 11.100.378,31 zł, na dzień 30 września 2021 r. saldo MA wynosiło 11.409.141,29 zł,
- 225-2-5: na dzień 31 grudnia 2020 r. saldo MA wynosiło - 1.559.526,80 zł, na dzień 30 września 2021 r. saldo MA wynosiło - 1.562.638,34 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, dla kont:

- 221- 2 saldo WN należności - wynikało z podwójnego błędnego przeniesienia,
- 221-2-0 saldo WN „ujemne” dotyczyło wyksięgowania należności z podwójnego błędnego przeniesienia,
- 225-2-5 saldo MA „ujemne” nie stanowiło faktycznych zobowiązań Skarbu Państwa.

Do dnia zakończenia kontroli pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów nie wyjaśnili ani nie przedłożyli dowodów źródłowych potwierdzających wysokość ww. sald.

Powyższe stanowiło także o nieprawidłowym przeprowadzeniu inwentaryzacji, w wyniku której nie stwierdzono utrzymywania w księgach na dzień 31 grudnia 2020 r. nierealnych sald w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku, w zakresie operacji dotyczących mienia Skarbu Państwa.

W myśl § 2 pkt 1 i 2 zapisów instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej zarządzeniem Nr 83/2017 z dnia 27 grudnia 2017 r. Starosty Powiatu Bielskiego w sprawie „Instrukcji inwentaryzacyjnej w Starostwie Powiatu Bielskiego” celem inwentaryzacji było ustalenie stanu faktycznego aktywów i pasywów.

Nierealne salda na kontach księgi głównej, które były niezgodne z ewidencją analityczną.

Zgodnie z informacją przedłożoną przez pracowników Wydziału Budżetu i Finansów salda na kontach dotyczyły kategorii: należności z podwójnego błędnego przeniesienia, wyksięgowanie należności z podwójnego błędnego przeniesienia, kwoty nie stanowiące faktycznych zobowiązań Skarbu Państwa.

Przygotowanie projektu polityki rachunkowości obowiązującej w Starostwie Powiatowym w Bielsku-Białej, obejmującej zasady prowadzenia operacji w zakresie Skarbu Państwa, należało do obowiązków Głównego Księgowego.

Zadania związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych, przygotowanie i przeprowadzenie inwentaryzacji aktywów i pasywów Skarbu Państwa należały do pracowników Wydziału Budżetu i Finansów. Nadzór w tym zakresie sprawował Główny Księgowy Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej.

Wniosek nr 8

Ustalić realny stan należności i zobowiązań z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz zaprowadzić ewidencję analityczną w zakresie ww. rozrachunków zgodnie z wymogami art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 poz. 217 z późn. zm.), mając na uwadze obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie i sprawdzalnie stosownie do przepisów art. 20 ust. 2-3, art. 24 ust. 2 i 4 tej ustawy.

Wniosek nr 9

Ustalić zakładowy plan kont dla Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej obejmujący operacje gospodarcze dotyczące wszystkich realizowanych zadań, w tym zadań zleconych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, zaprowadzić jedno księgi rachunkowe dla jednostki oraz sporządzać na ich podstawie jedno sprawozdanie finansowe, mając na uwadze przepisy art. 10 ust. 1 i ust. 2, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 poz. 217 z późn. zm.) oraz § 23 ust. 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 2020 r. poz. 342).

Wniosek nr 10

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej w zakresie:

- przygotowania polityki rachunkowości wprowadzającej zasadę prowadzenia jednych księgi rachunkowych obejmujących także operacje z tytułu zadań zleconych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa,
- prowadzenia jednych ksiąg rachunkowych obejmujących ww. zdarzenia gospodarcze oraz uzgadniania sumy sald kont pomocniczych z saldami i zapisami na kontach księgi głównej, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 poz. 217 z późn. zm.),
- dokonywania zapisów w księgach na podstawie dowodów spełniających wymagania zgodnie z art. 13 ust. 1, art. 20 ust. 2 oraz art. 22 ust. 1 ww. ustawy o rachunkowości mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Wniosek nr 11

Przeprowadzić inwentaryzację rozrachunków w sposób zapewniający ustalenie rzeczywistego ich stanu w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej, mając na uwadze art. 4 ust. 1 i 3, art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.).

- *W latach 2017 - 2021 niebieżąc ujmowano w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej operacje dotyczące nabycia nieruchomości na podstawie decyzji komunalizacyjnych, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.). Powyższe przepisy stanowią, że jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a ponadto do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.*

Nieprawidłowość dotyczyła:

- jednej decyzji komunalizacyjnej, która uprawomocniła się w 2005 r., a w księgach ujęta została w 2020 r.,*
- czterech decyzji komunalizacyjnych, które uprawomocniły się w 2018 r., z których trzy zostały ujęte w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej w 2019 r. a jedna w 2020 r.,*
- jednej decyzji komunalizacyjnej, która uprawomocniła się w 2019 roku a w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej ujęta została w 2020 r.,*
- jednej decyzji komunalizacyjnej, która uprawomocniła się w 2020 roku, a w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej ujęta została w 2021 r.*

W obowiązującej polityce rachunkowości jednostka nie zastosowała uproszczeń wynikających z art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości. Ponadto, w myśl art. 5 ust. 1 tejże ustawy, przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne.

Sposób postępowania pracowników w zakresie przekazywania decyzji komunalizacyjnych do Wydziału Budżetu i Finansów nie wynikał z ogólnych procedur, lecz został wspólnie pisemnie ustalony z Wydziałem Gospodarki Mieniem w 2016 roku.

Jak wyjaśnili pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów - zawarta w ww. piśmie zasada przekazywania tych decyzji po ujawnieniu w księgach wieczystych wynikała z konieczności posiadania pełnych informacji o działkach, w tym nr księgi wieczystej, która zaświadcza o właścicielu i umieszczeniu ich na dowodzie OTI – przyjęcie środka trwałego. Informacja ta również miała znaczenie dla Zarządu Dróg Powiatowych, do którego następnie grunty te były przekazywane.

Powyższy sposób ujmowania decyzji w księgach rachunkowych miał także wpływ na wysokość wartości gruntów wykazanych w latach 2017 - 2020 w bilansach sporządzonych z ksiąg Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej.

W latach 2017 - 2020 wartość gruntów wykazana w bilansach w aktywach została:

- w 2017 r. – zaniżona o kwotę 163.150,00 zł,*
- w 2018 r. – zaniżona o kwotę 202.233,00 zł,*
- w 2019 r. – zaniżona o kwotę 174.798,00 zł,*
- w 2020 r. – zaniżona o kwotę 3.900,00 zł.*

Wystawianie dowodów OT dla decyzji komunalizacyjnych, a następnie ich przekazywanie do Wydziału Budżetu i Finansów należało do obowiązków pracowników Wydziału Gospodarowania Mieniem. Przygotowanie procedur w powyższym zakresie należało do Głównego Księgowego Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej.

Wniosek nr 12

Zapewnić bieżące ujmowanie w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej zmian w stanie nieruchomości, wynikających z prawomocnych decyzji kanalizacyjnych, z uwzględnieniem wymogów art. 4 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2017 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 ust. 1 i 2 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

- *W latach 2019 - 2021 r. (do dnia zakończenia kontroli) nie przypisywano do ksiąg rachunkowych należności, stanowiących koszty uboczne od prowadzonych postępowań egzekucyjnych dla należności Skarbu Państwa, w momencie ich powstania, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 i 24 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), a także art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).*

Na podstawie ww. przepisów, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych. Ponadto w myśl art. 40 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy o finansach publicznych na podstawie planów kont w księgach jednostek budżetowych ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów.

W 2019 r. nie ujęto należności w wysokości 79,86 zł należnej na podstawie postanowienia komorniczego z dnia 25 października 2019 r. od spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

W 2020 r. nie ujęto należności Skarbu Państwa stanowiących koszty uboczne wynikających z:

- *postanowienia komorniczego z dnia 2 lutego 2020 r., przysługujących od spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w wysokości 81,00 zł,*
- *pięciu postanowień komorniczych wydanych w dniach: 8 stycznia 2020 r., 3 lutego 2020 r., 8 lipca 2020 r., 4 września 2020 r. na kwotę 532,01 zł należnych Skarbowi Państwa o czterech osób fizycznych.*

Egzekucja należności, od których naliczono koszty uboczne, dotyczyła spraw o zapłatę opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu oraz za opłatę z tytułu odszkodowania za wejście na teren inwestora.

Zgodnie z art. 770 ust. 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm.), dłużnik zwraca wierzycielowi koszty niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji. Koszty te ściąga się wraz z egzekwowanym świadczeniem.

Pracownikami odpowiedzialnymi za prawidłową ewidencję powyższych zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych, przypisywanie kosztów na kontach analitycznych dłużników (rejestr opłat), rejestrowanie powyższych zdarzeń w księgach rachunkowych (program finansowo-księgowy FK) byli starsi Inspektorzy w Wydziale Budżetu i Finansów. Wskazani pracownicy podlegali służbowo Głównej księgowej.

Wniosek nr 13

Przypisywać bieżąco do ksiąg rachunkowych należności stanowiące koszty uboczne od prowadzonych postępowań egzekucyjnych dla należności Skarbu Państwa zgodnie z art. 20 ust. 1 24 ust.1, ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Wniosek nr 14

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Budżetu i Finansów w zakresie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych Starostwa Powiatowego w Bielsku – Białej, 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 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

W zakresie sprawozdawczości:

- *W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. nieprawidłowo wykazano dane w kolumnie „Dochody otrzymane”, czym naruszono § 3 ust. 4 pkt 4 oraz § 3 ust. 5 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1393 z późn. zm.).*

Powyższe polegało na:

➤ *wykazaniu dochodów z tytułu otrzymanej subwencji oświatowej według klasyfikacji budżetowej w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75801 „Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego” § 2920 „Subwencje ogólne z budżetu państwa” w kwocie innej niż wynikało to z ksiąg rachunkowych organu oraz wpływu środków z tego tytułu na bankowy rachunek budżetu.*

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. na rachunek budżetu wpłynęły dochody z tytułu subwencji oświatowej w kwocie 22.866.968,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 20.876.867,00 zł, różnicę stanowiła kwota 1.990.101,00 zł.

➤ *wykazaniu dochodów z tytułu otrzymanych udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych według klasyfikacji budżetowej w dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem”, rozdziale 75622 „Udziały powiatów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa” § 0010 „Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych” w kwocie innej niż wynikało to z ksiąg rachunkowych organu oraz wpływu środków z tego tytułu na bankowy rachunek budżetu.*

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. na rachunek budżetu wpłynęły dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w kwocie 56.756.112,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 56.724.210,00 zł, różnicę stanowiła kwota 31.902,00 zł.

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. i od początku roku do dnia 30 września 2021 r. prawidłowo wykazano dochody z tytułu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz subwencji oświatowej.

Dane w zakresie „Dochodów otrzymanych” wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. przygotował Inspektor Wydziału Budżetu i Finansów. Nadzór nad pracownikiem sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu. Sprawozdanie jednostkowe Rb-27S za 2019 r. podpisali p. Andrzej Płonka – Starosta Bielski oraz p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu.

- *Nieprawidłowo sporządzono kwartalne sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego, w wierszu A.N3.2 – depozyty na żądanie, z naruszeniem § 13 ust. 1 pkt 4 w związku z § 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do 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). Stosownie do ww. przepisów, w części A „Należności oraz wybrane aktywa finansowe” sprawozdania Rb-N wykazuje się: w wierszu N3.2 - wartość depozytów na żądanie, tj. przede wszystkim środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, które w każdej chwili mogą być zamienione na gotówkę w całości lub w części bez znaczących ograniczeń; głównie dotyczy to sald na rachunku bieżącym jednostki. W tej kategorii mieszczą się również wszelkie depozyty, złożone przez jednostkę, której dotyczy sprawozdanie, w postaci np. kaucji, bez wskazanego terminu zwrotu. W sprawozdaniu Rb-N w układzie przedmiotowym prezentowane są należności wynikające z m.in. z następujących tytułów: depozyty - rozumiane jako wartość należności wynikających ze złożonych depozytów. W kategorii depozyty 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. Ponadto stosownie do § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia, sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.*

Powyższe polegało na wykazaniu w ww. sprawozdaniu kwot dotacji podlegających zwrotowi. W wyniku powyższego, w jednostkowym sprawozdaniu Rb-N w wierszu A.N3.2 depozyty na żądanie, wykazano wg stanu na koniec 2020 r. kwotę 27.511.080,41 zł, zamiast kwoty 27.404.429,96 zł, różnica 106,650,45 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników nieprawidłowość była spowodowana przeoczeniem. Dane do ww. sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2020 r. przygotował Inspektor Wydziału Budżetu i Finansów. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu.

Sprawozdanie jednostkowe Rb-N za IV kwartał 2020 r. podpisali p. Andrzej Płonka – Starosta Bielski oraz p. Bożena Rawicka – Skarbnik Powiatu.

Wniosek nr 15

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Budżetu i Księgowości Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej w zakresie prawidłowego przygotowywania danych do sporządzenia sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych w zakresie depozytów na żądanie, stosownie do § 13 ust. 1 pkt 4 w związku z § 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2396 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

W zakresie zamówień publicznych:

- *W latach 2019 - 2020 przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w których nieprawidłowo wypełniono protokoły postępowania, niezgodnie z postanowieniami § 2 ust. 2 pkt 21 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1128) w związku z dyspozycją (objaśnieniami) zawartą w sekcji 27 wzoru protokołu – druku ZP-PN, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. W myśl tego przepisu, protokół w zależności od zastosowanego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawiera informacje dotyczące załączników do protokołu, a zgodnie z dyspozycją zawartą w sekcjach 27 wzoru protokołów, w ww. sekcji należało „wymienić wszystkie załączniki”. Stosownie do art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.) oferty, opinie biegłych, oświadczenia, zawiadomienia, wnioski, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią załączniki do protokołu*

Powyższe polegało na braku wymienienia w sekcji 27 „Załączniki do protokołu” – jako załączników do protokołu: pytań wykonawców, udzielonych przez zamawiającego wyjaśnień, ofert wykonawców, informacji z otwarcia ofert, pism w sprawie wezwania wykonawców do złożenia dokumentów, dokumenty składane przez wykonawców, umów zawartych z wykonawcami i ogłoszeń o udzieleniu zamówienia.

Przedmiotowe protokoły dotyczyły następujących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego:

- *Zagospodarowanie terenu przy Zespole Szkół Specjalnych nr 4 w Czechowicach-Dziedzicach, ul. Nad Białką 1e. – 2019 r. – w sprawie którego sporządzono protokół nr BZ.272.10.2019.HM z dnia 4 lipca 2019 r.*
- *Dostawa tablic rejestracyjnych dla Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej – w sprawie którego sporządzono protokół postępowania nr BZ.272.20.2019 z dnia 5 lutego 2020 r.*
- *Zagospodarowanie terenów przy Zespole Szkół Specjalnych nr 4 w Czechowicach-Dziedzicach – 2020 r. – w sprawie którego sporządzono protokół nr 271.30.2020 z dnia 22 czerwca 2020 r.*

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, przyczyną powyższego było przekonanie przez osobę przygotowującą protokół postępowania, że wskazanie tylko niektórych z dokumentów stanowiących załączniki do protokołu oraz posłużenie się zapisem „pozostała dokumentacja postępowania” w całości wyczerpuje dyspozycję zawartą w sekcji 27 wzoru protokołu.

Protokoły postępowania zostały sporządzone przez Głównego Specjalistę Wydziału Zamówień Publicznych i Inwestycji (wcześniej Biura ds. Zamówień Publicznych). Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik ww. Wydziału.

Wniosek nr 16

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Zamówień Publicznych i Inwestycji biorącymi udział w przygotowaniu i przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie wskazania załączników do protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, stosownie do wymogów § 3 pkt 20 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2434) i zgodnie z dyspozycją zawartą w sekcji 23 wzoru protokołu postępowania o udzielenie zamówienia – druku ZP-PN stanowiącego załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, z uwzględnieniem art. 73 ust. 1 ww. ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

W zakresie wynagrodzeń:

- *W 2018 r. p. Andrzej Płonka – Starosta Bielski nie wykorzystał urlopu wypoczynkowego za 2017 r. w liczbie 10 dni i 30 minut, co stanowiło naruszenie art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.).*

Stosownie do ww. przepisu, urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należało pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Ponadto, w myśl art. 152 Kodeksu pracy, pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego. Pracownik nie może zrzec się prawa do urlopu.

Skutkiem powyższego wypłacono w dniu 24 stycznia 2019 r. p. Andrzejowi Płonka – Staroście Bielskiemu ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w tym w kwocie 5.262,08 zł brutto za 2017 r.

Pismem z dnia 30 sierpnia 2018 r. p. Andrzej Płonka – Starosta Bielski został poinformowany przez p. Halinę Kopeć – Sekretarza Powiatu o ilości niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego za rok 2017 oraz poproszony o wykorzystanie urlopu do dnia 30 września.

Czynności z zakresu prawa pracy wobec Starosty Bielskiego wykonywała p. Halina Kopeć – Sekretarz Powiatu Bielskiego.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono również w trakcie poprzedniej kontroli, co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Znak: WK-610/3/4/17 dnia 19 maja 2017 r.

Wniosek nr 17

Zapewnić prawidłowe wykorzystanie urlopu wypoczynkowego przez Starostę Powiatu Bielskiego, zgodnie z wymogami art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 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.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej