



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W KRAKOWIE

ul. Kraszewskiego 36  
30-110 Kraków  
e-mail: [krakow@rio.gov.pl](mailto:krakow@rio.gov.pl)

tel/fax (12) 427-32-61  
(12) 427-24-50  
(12) 427-38-19

---

WK.6130.39.23

Kraków, dnia 04.12.2023 r.

**Pan  
Andrzej Skrzypiński  
Przewodniczący Zarządu  
Powiatu Oświęcimskiego**

Upierzejmie informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, realizując postanowienia ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) przeprowadziła kompleksową kontrolę Powiatu Oświęcimskiego w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem działalności w latach 2021 - 2022 i w 2023 r., do dnia obowiązywania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

W związku z zakończeniem czynności kontrolnych, udokumentowanych w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 listopada 2023 r., przekazuję Panu Przewodniczącemu **niniejsze wystąpienie pokontrolne**.

Przedstawia się w nim stwierdzone nieprawidłowości w okresie objętym aktualną kontrolą kompleksową, osoby odpowiedzialne za ich powstanie oraz wnioski pokontrolne zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności, przewidziane do realizacji przez kontrolowaną jednostkę, stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych:

## ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

### Opis nieprawidłowości do wniosku pokontrolnego nr 1

- przypadki nieprzestrzegania terminów zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wniesionego w formie pieniężnej przez wykonawców wybranych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację niektórych części zadania pn. „Kompleksowe zimowe utrzymanie dróg powiatowych na terenie Powiatu Oświęcimskiego w sezonie 2021/2022” (znak sprawy: SZP.272.16.2021). Powyższe dotyczyło umów:

| Lp. | Nr umowy z dnia / część zadania                 | Termin realizacji przedmiotu zamówienia | Kwota zabezpieczenia (zł) | Zwrot         |
|-----|-------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------|---------------|
| 1.  | SZP.273.32.2021 z dnia 14.10.2021 r. (część I)  | 30.04.2022 r.                           | 4.100,00                  | 30.06.2022 r. |
| 2.  | SZP.273.33.2021 z dnia 20.10.2021 r. (część II) | 30.04.2022 r.                           | 5.300,00                  | 30.06.2022 r. |
| 3.  | SZP.273.35.2021 z dnia 14.10.2021 r. (część IV) | 30.04.2022 r.                           | 7.400,00                  | 30.06.2022 r. |
| 4.  | SZP.273.36.2021 z dnia 14.10.2021 r. (część V)  | 30.04.2022 r.                           | 4.500,00                  | 30.06.2022 r. |

**Osoba odpowiedzialna za powstanie nieprawidłowości:** Inspektor w Wydziale Inwestycji, Rozwoju i Dróg.

**Wniosek pokontrolny nr 1** – Przestrzeganie przepisów art. 453 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1605, z późn. zm.) oraz zapisów zawartych umów, poprzez dokonywanie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminie nie późniejszym niż 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyście wykonane.

## KSIEGOWOŚĆ I INWENTARYZACJA

### Opis nieprawidłowości do wniosku pokontrolnego nr 2

- nieprzestrzeganie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, poprzez nieujawnienie w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej drogą weryfikacji, różnic pomiędzy wartością i ilością gruntów ujętych na koncie 011 - „Środki trwałe” w ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego, a faktycznym stanem nieruchomości gruntowych stanowiących własność Powiatu. Powyższe dotyczyło objętej kontrolą inwentaryzacji przeprowadzonej wg stanu na dzień 31.12.2022 r., w wyniku której w księgach rachunkowych nie ujawniono 365 działek o łącznej pow. 8,5922 ha, nabytych przez Powiat m.in. na podstawie decyzji Starosty Oświęcimskiego o zezwoleniach na realizację inwestycji drogowych (ZRID):
  - znak: WAB.6747.4.2017 nr 2/17 z dnia 25 sierpnia 2017 r. (ostateczna z dniem 24.10.2017 r., co potwierdzono w dniu 10.05.2019 r.),
  - znak: WAB.6747.1.2021.DS/AWK nr 1/21 z dnia 5 sierpnia 2021 r. (ostateczna z dniem 6.11.2021 r., co potwierdzono w dniu 15.11.2021 r.),

- znak: WAB.6747.3.2021.BP.BS nr 2/21 z dnia 3 listopada 2021 r. (ostateczna z dniem 8.12.2021 r., co potwierdzono w dniu 29.12.2021 r.),
- znak: WAB.6747.4.2021.W/KK nr 2/22 z dnia 25 marca 2022 r. ostateczna z dniem 05.05.2022 r., co potwierdzono w dniu 10.05.2022 r.).

Coroczna inwentaryzacja nie doprowadziła do ujawnienia gruntów stanowiących własność Powiatu, wobec czego różnice wynikające ze zmian w stanie mienia Powiatu nie zostały ujęte w księgach rachunkowych na koncie 011 - „Środki trwałe” w roku nabycia ww. nieruchomości gruntowych, niezgodnie z przepisem art. 27 ust. 2 ww. ustawy.

Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja powinna doprowadzić do ujawnienia ww. działek w roku, w którym nabyto je na własność Powiatu lub powzięto o tym informację i skutkować ujęciem ich w księgach rachunkowych tego samego roku.

**Osoba odpowiedzialna za powstanie nieprawidłowości:** Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Dróg.

**Wniosek pokontrolny nr 2** – Przeprowadzanie inwentaryzacji gruntów drogą weryfikacji z należytą starannością, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120, z późn. zm.), celem rzetelnego ujawnienia różnic między stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych, a następnie ich wyjaśnienia i rozliczenia w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji, stosownie do wskazań ujętych w art. 27 ust. 2 ww. ustawy.

### **Opis nieprawidłowości do wniosku pokontrolnego nr 3**

- nieprzestrzeganie postanowień art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, poprzez nieujęcie w ewidencji księgowej zdarzeń w okresie sprawozdawczym, w którym one wystąpiły. Powyższe dotyczyło operacji gospodarczych związanych z nabyciem przez Powiat w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2021 - 2022 oraz w 2023 r. (do dnia kontroli) 365 działek o łącznej powierzchni 8,5922 ha na podstawie decyzji Starosty Oświęcimskiego o zezwoleniach na realizację inwestycji drogowych.

Zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, nieruchomości stają się z mocy prawa własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna i ten moment stanowi kryterium przyjęcia do ewidencji, a nie zakończenie procedur odszkodowawczych.

**Osoby odpowiedzialne za powstanie nieprawidłowości:** Kierownik Referatu Inwestycji w Wydziale Inwestycji, Rozwoju i Dróg oraz Naczelnik ww. Wydziału.

**Wniosek pokontrolny nr 3** – Prowadzenie ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego zgodnie z przepisem określonym w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120,

z późn. zm.), poprzez ujmowanie w księgach rachunkowych operacji związanych ze zmianą stanu gruntów w okresach sprawozdawczych, w których miały one miejsce.

#### **Opis nieprawidłowości do wniosku pokontrolnego nr 4**

– przypadki niestaranego prowadzenia ewidencji pozabilansowej nieruchomości Skarbu Państwa, wskutek nieuwzględnienia w niej:

- działki nr 3258 o pow. 0,0424 ha (obręb Brzeszcze). Procedurę zmierzającą do zbycia ww. działki rozpoczęto w 2020 r., w związku z otrzymanym wnioskiem, natomiast jej sprzedaży w trybie bezprzetargowym dokonano w dniu 09.06.2021 r. (cena: 8.500,00 zł).

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że wg Powiatu mogła ona podlegać nabyciu przez inną jst (gminę Brzeszcze), dlatego mając na względzie art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie ujęto jej w ewidencji środków trwałych Skarbu Państwa. Po otrzymaniu w 2019 r. wniosku osoby prywatnej o nabycie przedmiotowej działki Starosta Oświęcimski zwrócił się do Wojewody Małopolskiego o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości, przed wydaniem której Wojewoda bada przesłanki do komunalizacji działki. Jeśli nie zostaną one spełnione, wówczas Wojewoda wyraża zgodę na dysponowanie nieruchomością. Ustalono, że w tym przypadku Wojewoda wyraził wstępną zgodę na zbycie nieruchomości w dniu 07.05.2020 r.,

- działki nr 2012/3 o pow. 0.0088 ha (obręb Grojec) częściowo zabudowanej budynkiem mieszkalnym. Procedurę zmierzającą do zbycia ww. działki rozpoczęto w 2020 r., w związku z otrzymanym w tym roku wnioskiem, natomiast jej sprzedaży w trybie bezprzetargowym dokonano w dniu 25.10.2021 r. (cena: 5.535,00 zł).

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że wg Powiatu mogła ona podlegać nabyciu przez inną jst (gminę Oświęcim), dlatego mając na względzie art. 228 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ujęto jej w ewidencji środków trwałych Skarbu Państwa. Po otrzymaniu w 2020 r. wniosku osoby prywatnej o nabycie przedmiotowej działki Starosta Oświęcimski zwrócił się do Wojewody Małopolskiego o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości, przed wydaniem której Wojewoda bada przesłanki do komunalizacji działki. Jeśli nie zostaną one spełnione, wówczas Wojewoda wyraża zgodę na dysponowanie nieruchomością. Ustalono, że w tym przypadku Wojewoda wyraził wstępną zgodę na zbycie nieruchomości w dniu 30.12.2020 r.

Działaniem tym naruszono zapisy zarządzenia nr 23/2019 Starosty Oświęcimskiego z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu zasad rachunkowości (zmienionego zarządzeniem nr 20/2021 z dnia 06.05.2021 r.), zgodnie z którym konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla ewidencji ilościowo-wartościowej środków trwałych, z podziałem na majątek Starostwa jako Powiatu i Skarbu Państwa (ewidencja pozabilansowa).

Prowadzenie przedmiotowej ewidencji jest pomocne podczas gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez Starostę, do czego jest on

zobowiązany na podstawie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

**Osoby odpowiedzialne za powstanie nieprawidłowości:** Naczelnik oraz Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami.

**Wniosek pokontrolny nr 4** – Staranne prowadzenie księgowej ewidencji pozabilansowej mienia Skarbu Państwa, tj. zgodnie ze stanem faktycznym, na zasadach przyjętych przez Powiat w uregulowaniach wewnętrznych, dla zapewnienia prawidłowego gospodarowania tym mieniem przez Starostę, do czego zobowiązuje przepis art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 344, z późn. zm.).

#### **Opis nieprawidłowości do wniosku pokontrolnego nr 5**

- ewidencjonowanie wydatków Powiatu z tytułu udzielanych dotacji w księgach rachunkowych budżetu Powiatu (organ) zamiast Starostwa Powiatowego. Dla każdej dotacji prowadzono odrębne konto analityczne w ramach konta 223 - „*Rozliczenie wydatków budżetowych*” (oprócz wyodrębnionych tam kont dla jednostek budżetowych), na którym księgowano udzielone dotacje w korespondencji z kontem 133 - „*Rachunek budżetu*”.

Równocześnie w obowiązujących w Powiecie zasadach rachunkowości określonych zarządzeniem nr 33/2019 Starosty Oświęcimskiego z dnia 03.09.2019 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont (wraz ze zmianami) wprowadzono zapisy pozwalające na ewidencjonowanie wydatków z tytułu udzielanych dotacji zarówno w księgach budżetu Powiatu na koncie 223 (tak jak jest to praktykowane w Powiecie), jak i w księgach Starostwa Powiatowego (jednostka) na koncie 224 - „*Rozliczenie dotacji budżetowych*”.

Nieprawidłowe zapisy w zakładowym planie kont obowiązującym w Powiecie, jak również opisana powyżej praktyka księgowania dotacji narusza zasady funkcjonowania konta 223 - „*Rozliczenie wydatków budżetowych*” w księgach rachunkowych budżetu Powiatu oraz konta 224 - „*Rozliczenie dotacji budżetowych*” w ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego, określone odpowiednio w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 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, zgodnie z którymi konto 223 (w księgach budżetu Powiatu) służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu dokonanych przez te jednostki wydatków budżetowych, natomiast konto 224 (w księgach Starostwa Powiatowego) jest właściwe dla ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych.

**Osoby odpowiedzialne za powstanie nieprawidłowości:** Skarbnik Powiatu, Główny Księgowy w Wydziale Finansowym oraz były Starosta Oświęcimski.

**Wniosek pokontrolny nr 5** – Ewidencjonowanie rozliczenia udzielanych przez Powiat dotacji w księgach Starostwa (jako jednostki) na przeznaczonym do tego celu koncie 224 - „*Rozliczenie dotacji budżetowych*”, zgodnie z zasadami jego funkcjonowania wskazanymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342), przy równoczesnym doprowadzeniu zapisów uregulowań wewnętrznych, tj. zakładowego planu kont (budżetu i Starostwa) do zgodności z ww. zasadami.

## **REALIZACJA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH**

### **Opis nieprawidłowości do wniosku pokontrolnego nr 6**

- przyznanie i wypłacenie pracownikom Starostwa Powiatowego nagród na podstawie list (tabel) zbiorczych (gdzie wskazano imiennie pracowników oraz wysokość nagrody dla każdego z nich), nie sporządzając odrębnych, pisemnych zawiadomień o przyznaniu nagród wraz z ich uzasadnieniem dla poszczególnych osób (celem pozostawienia ich w aktach osobowych). Powyższe stanowi o nieprzestrzeganiu przepisu art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy oraz postanowień § 3 pkt 2 lit. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej w powiązaniu z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Powyższe udokumentowano pismami znak:
  - ORG.2122.286.2021 z dnia 22 grudnia 2021 r. (nagrody dla 168 pracowników na łączną kwotę 398.300,00 zł),
  - ORG.2122.232.2022 z dnia 20 grudnia 2022 r. (nagrody dla 168 pracowników na łączną kwotę 139.020,00 zł),
  - ORG.2122.114.2022 z dnia 31 maja 2022 r. (nagrody dla 175 pracowników na łączną kwotę 87.100,00 zł). Przedmiotowym pismem przyznano „*nagrodę finansową z okazji Dnia Pracownika Samorządowego*”, podczas gdy data święta może jedynie wskazywać termin przyznania nagrody, a nie jej uzasadnienie.

Zgodnie z art. 36 ust. 6 ww. ustawy o pracownikach samorządowych, nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (tzw. nagroda uznaniowa). Szczególne osiągnięcia w pracy, o których mowa w ww. przepisie stanowią ogólne kryteria przyznania nagrody, przyjęte celowo w taki sposób ze względu na jej uznaniowość. To pracodawca ustala, którzy pracownicy uzyskali szczególne osiągnięcia zawodowe, tzn. wykraczające ponad przyjęty „*standard*” pracy. Tym samym nagroda jest dodatkowym wyróżnieniem pracownika, które należy uzasadnić w piśmie przekazywanym pracownikowi. Dni świąt mogą stanowić ewentualnie termin wypłat nagród, do określenia którego pracodawca jest upoważniony w oparciu o przepis art. 39 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, natomiast nieprawidłowe jest ich wskazywanie jako uzasadnienie nagrody.

**Osoba odpowiedzialna za powstanie nieprawidłowości:** Starosta Oświęcimski.

**Wniosek pokontrolny nr 6** – Przyznawanie nagród pracownikom samorządowym w oparciu o kryterium wynikające z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 530), jakim są szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, które należy wyszczególnić w dokumencie uzasadniającym przedmiotową nagrodę (odrębnie dla każdego z wyróżnionych w ten sposób pracowników), zgodnie z przepisem art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1465) oraz § 3 pkt 2 lit. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz. U. poz. 2369, z późn. zm.), mając na względzie, iż świadczenie przyznawane powszechnie nie jest nagrodą, gdyż nie stanowi wyróżnienia, zapewniając tym samym przestrzeganie zasady legalnego dokonywania wydatków publicznych wyrażonej w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, z późn. zm.).

**Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Powiatu Oświęcimskiego, odpowiedzialność z tytułu nadzoru w odpowiednim zakresie ponoszą byli i obecny Przewodniczący Zarządu Powiatu oraz Skarbnik Powiatu.**

**W terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego,** do wniosków pokontrolnych zawartych w wyżej wymienionym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby, stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. **Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa, poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.**

**Bieg terminu, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.**

**W terminie 30 dni od dnia doreczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego,** kontrolowana jednostka jest obowiązana zawiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania.

**Poinformowanie niezgodnie z prawdą, o wykonaniu wniosków pokontrolnych jest zagrożone sankcją określoną w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.**

**Jednocześnie informuje się, że treść niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawierającego wnioski pokontrolne oraz opis nieprawidłowości do poszczególnych wniosków pokontrolnych, a także wskazanie osób odpowiedzialnych za powstanie stwierdzonych nieprawidłowości, udokumentowanych w protokole kontroli,**

**po zakończeniu obowiązujących procedur pokontrolnych, określonych przepisami ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325), ogłoszona zostanie w Biuletynie Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, na stronie internetowej: [www.bip.krakow.rio.gov.pl](http://www.bip.krakow.rio.gov.pl).**

ZASTĘPCA PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Krakowie  
**Jolanta Nowakowska**

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Do wiadomości:

Przewodniczący  
Rady Powiatu  
Oświęcimskiego