

Wrocław, dnia 6 października 2026 r.

WK.WR.40.29.2026.P14

**Pan
Wojciech Paszkowski
Starosta Oleśnicki
ul. Słowackiego 10
56-400 Oleśnica**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), przeprowadziła w okresie od 6 lipca do 13 sierpnia 2026 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Oleśnickiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13 sierpnia 2026 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), zwanej dalej „P.z.p.”, objęto następujące zamówienia: „Modernizacja zabytkowego budynku PDPS w Ostrowinie” (zamówienie nr RP.272.1.6.2024), „Przebudowa budynku sali gimnastycznej II Liceum Ogólnokształcącego im. Ks. Jana Twardowskiego w Oleśnicy” (zamówienie nr RP.272.1.4.2025).

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Starostwa Powiatowego w Oleśnicy, którzy przygotowywali materiały do kontroli i udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

Księgowość i sprawozdawczość

W obowiązujących w Starostwie zasadach (polityce) rachunkowości wprowadzonych do stosowania zarządzeniem Starosty nr 66/2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. dla wartości niematerialnych i prawnych, których jednostkowa wartość początkowa przekracza 10.000 zł, przyjęto jedną roczną stawkę amortyzacyjną wynoszącą 50%. Powyższe naruszało art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2026 r. poz. 522, z późn. zm.), zwanej dalej „u.r.”, zgodnie z którym okres i stawkę amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych ustala się z uwzględnieniem przewidywanego okresu ich ekonomicznej użyteczności. Jest to również niezgodne z art. 16m ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2026 r. poz. 554, z późn. zm.), określającym minimalne okresy amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych. Stosownie do art. 10 ust. 2 u.r. kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje zasady (politykę) rachunkowości.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2026 r., w Centrum Administracyjnej Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Bierutowie (jednostka budżetowa) korzystano z kart płatniczych, pomimo że Zarząd Powiatu nie określił szczegółowych zasad, sposobu i trybu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków

z budżetu innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasad rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, o których mowa w art. 247 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”. Świadczy to o niedostatecznej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 u.f.p. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 69 ust. 1 pkt 2 u.f.p.).

Zobowiązania w kwotach 2.211.998 zł oraz 1.782.461,16 zł wynikające z umów kredytu i pożyczek, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego, wykazano w bilansach z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządzonych na dzień 31 grudnia 2024 r. oraz na dzień 31 grudnia 2025 r., w pasywach w pozycji I.1.2 „Zobowiązania długoterminowe” zamiast pozycji I.1.1 „Zobowiązania krótkoterminowe”. Stosownie do art. 4 ust. 2 u.r. (w związku z art. 3 ust. 1 pkt 22 u.r.) zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Pomimo sprzedaży w dniu 23 listopada 2023 r. nieruchomości gruntowej oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 122/1 obręb Karwiniec, operację wycofania środka trwałego ujęto w ewidencji księgowej Urzędu prowadzonej do konta 011 „Środki trwałe” dopiero w dniu 31 grudnia 2024 r., czym naruszono art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 u.r. Powyższe świadczy również o nierzetelnym przeprowadzeniu inwentaryzacji gruntów na ostatni dzień roku obrotowego 2023, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.r., co skutkowało zawyżeniem o kwotę 249.931,92 zł wartości środków trwałych wykazanej w bilansie jednostki sporządzonym na dzień 31 grudnia 2023 roku.

W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2023 r. wykazano w pozycji „stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” kwotę 27.440.995,95 zł, podczas gdy stan środków na rachunku budżetu (saldo Wn konta 133 „Rachunek budżetu”) na 31 grudnia 2023 r. wynosił 27.346.055,95 zł. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 454, z późn. zm.) oraz § 20 ust. 1 załącznika nr 37 do tego rozporządzenia.

Na wszystkich arkuszach spisu z natury środków trwałych ujętych na koncie 011 „Środki trwałe” oraz pozostałych środków trwałych ujętych na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe” (arkusze spisu z natury od nr 1 do nr 116) dotyczących inwentaryzacji przeprowadzonej wg stanu na 30 listopada 2024 r. nie było podpisów osób materialnie odpowiedzialnych za inwentaryzowane składniki majątku oraz innych osób obecnych przy spisie. Powyższe pozostawało w sprzeczności z postanowieniami rozdziału II Instrukcji w sprawie zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji w Starostwie Powiatowym w Oleśnicy wprowadzonej zarządzeniem Starosty nr 18/2008 z dnia 29 maja 2008 r., zgodnie z którymi „arkusze spisu z natury podpisują członkowie zespołu spisowego, osoba materialnie odpowiedzialna oraz inne osoby uczestniczące w spisie” (pkt III.15).

Wydatki budżetowe

Na podstawie dokumentacji płacowej dotyczącej 11 pracowników Starostwa, objętej kontrolą w zakresie prawidłowości przyznawania i wypłacania w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2026 r. dodatku specjalnego, ustalono, że dodatek specjalny przyznawany był w sposób ciągły

(za wykonanie tych samych dodatkowych zadań), tj. na kolejne półroczne lub roczne okresy (100% próby objętej kontrolą). Przyjęty sposób przyznania dodatku specjalnego pracownikom Starostwa zaprzecza istocie dodatku specjalnego wynikającej z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135).

Ogłoszenie o wykonaniu umowy na realizację zadania pn. „Przebudowa budynku sali gimnastycznej II Liceum Ogólnokształcącego im. Ks. Jana Twardowskiego w Oleśnicy” zamieszczone zostało przez Zamawiającego w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 11 grudnia 2025 r., pomimo że odbioru końcowego robót dokonano w dniu 10 października 2025 roku. Było to niezgodne z art. 448 P.z.p.

Zwrotu 70% wniesionego w pieniądzu zabezpieczenia należytego wykonania powyższej umowy (w kwocie 27.580 zł) dokonano dopiero w dniu 15 grudnia 2025 r., pomimo że odbioru końcowego robót dokonano w dniu 10 października 2025 roku. Było to niezgodne z art. 453 ust. 1 P.z.p.

Starosta Oleśnicki dokonał jednoosobowo dwóch zleceń na wykonanie dwóch tablic informacyjnych w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku sali gimnastycznej II Liceum Ogólnokształcącego im. Ks. Jana Twardowskiego w Oleśnicy” (zobowiązanie na łączną kwotę 1.992,60 zł), co świadczy o naruszeniu art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.).

Dokonane w dniu 2 grudnia 2025 r. przez Starostę Oleśnickiego zlecenie na wykonanie tablicy informacyjnej nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań (przekroczono plan wydatków w dziale 801, rozdziale 80120, paragrafie 6050 o kwotę 1.467 zł), co stanowi o naruszeniu art. 60 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 46 u.f.p.

Dotacje udzielane przez Powiat Oleśnicki w latach 2023–2025 w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, z późn. zm.) sklasyfikowano w § 2820 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom” zamiast w § 2360 „Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego”. Powyższe było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.).

Zarząd Powiatu nie sporządził 4-letniego powiatowego programu opieki nad zabytkami, co było niezgodne z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.).

Dług publiczny

W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych według stanu na koniec: I, II, III i IV kw. 2023 r., I, II, III i IV kw. 2024 r., I, II, III i IV kw. 2025 r. oraz I kw. 2026 r. w części B „Poręczenia i gwarancje” w wierszu F1 „wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego” w niewłaściwych kwotach wykazywano wartości zobowiązań z tytułu poręczeń udzielonych Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (umowa poręczenia nr OR.032.24.2015.FN z dnia 20 lutego 2015 r.) oraz Bankowi Gospodarstwa Krajowego (oświadczenie poręczyciela z dnia 8 września 2017 r. zastąpione umową poręczenia z dnia 25 lutego

2026 r.) za zobowiązania Powiatowego Zespołu Szpitali z siedzibą w Oleśnicy. W sprawozdaniach wykazano kwoty zawyżone odpowiednio o: 1.010.353,75 zł, 1.111.784,53 zł, 963.106,36 zł, 841.803,75 zł, 1.385.351,75 zł, 1.200.783,46 zł, 1.016.799,68 zł, 807.918,09 zł, 1.385.351,75 zł, 1.037.246,57 zł, 1.057.979,98 zł, 841.803,75 zł, 885.353,75 zł. Powyższe pozostawało w sprzeczności z § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 8 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 2023 r. poz. 652). W trakcie kontroli sporządzono korektę sprawozdania Rb-Z według stanu na koniec I kw. 2026 roku.

Gospodarka mieniem

Informacje o wynikach trzech przetargów na sprzedaż nieruchomości gruntowych Powiatu o nr: 122/1 obręb Karwiniec, 292/1 obręb Karwiniec, oraz działki nr 22/2 obręb Twardogóra (mienie Skarbu Państwa) podano do publicznej wiadomości przed upływem 7-dniowego terminu do zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu (wskazanego w art. 40 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami), czym naruszono § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213).

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: na podstawie art. 53 ust. 1 u.f.p. i art. 4 ust. 5 u.r. Starosta Powiatu Oleśnickiego: Pan Sławomir Kapica (w okresie od 27 sierpnia 2020 r. do 7 maja 2024 r.) i Pani Wioletta Efinowicz (w okresie od 7 maja 2024 r. do 25 czerwca 2026 r.), na podstawie art. 54 ust. 1 u.f.p. Skarbnik Powiatu oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Starostwa Powiatowego w Oleśnicy.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe Panu Staroście, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), w szczególności w zakresie zapewnienia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do art. 68 ust. 2 pkt 1 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2026 r. poz. 522, z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) wykazywania w sprawozdaniu finansowym operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy,

- b) określenia w dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości zasad amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych zgodnych z art. 32 ust. 2 i 3 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy,
 - c) wprowadzania do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy (mając na uwadze art. 24 ust. 1 i 2 ustawy),
 - d) przeprowadzania inwentaryzacji gruntów zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy.
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 133, z późn. zm.), w szczególności w zakresie wykazywania w pozycji „stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” sprawozdań Rb-ST, danych na podstawie ewidencji księgowej budżetu Powiatu oraz dowodów bankowych, stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia oraz § 20 ust. 1 załącznika nr 38 do rozporządzenia.
 4. Przestrzeganie postanowień Instrukcji w sprawie zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji w Starostwie Powiatowym w Oleśnicy wprowadzonej do stosowania zarządzeniem Starosty nr 18/2008 z dnia 29 maja 2008 r., w szczególności w zakresie podpisywania arkuszy spisu z natury przez osoby materialnie odpowiedzialne oraz inne obecne przy spisie, stosownie do rozdziału II pkt III.15 Instrukcji.
 5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135), w szczególności w zakresie przyznawania pracownikom Starostwa dodatku specjalnego zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy.
 6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 793, z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy zgodnie z art. 448 ustawy,
 - b) dokonywania zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnie z art. 453 ust. 1 ustawy.
 7. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.), w szczególności w zakresie składania oświadczeń woli w imieniu powiatu zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy.
 8. Zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).
 9. Przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.), w szczególności w zakresie klasyfikowania w § 2360 wydatków stanowiących dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

udzielone w trybie art. 221 ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego, stosownie do załącznika nr 4 do rozporządzenia.

10. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.), w szczególności w zakresie sporządzania przez Zarząd Powiatu powiatowego programu opieki nad zabytkami zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy.
11. Przestrzeganie przepisów 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 2023 r. poz. 652), w szczególności w zakresie wykazywania w sprawozdaniu Rb-Z wartości nominalnej niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 8 do rozporządzenia.
12. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213), w szczególności w zakresie podawania do publicznej wiadomości informacji o wynikach przetargów na sprzedaż nieruchomości po upływie terminu na zaskarżenie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu, stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Jan Bronś

Przewodniczący Rady Powiatu Oleśnickiego