

POWIAT LESZCZYŃSKI

STAROSTA LESZCZYŃSKI

Leszno, dnia 26 maja 2026 roku

OR.1710.2.2025

Kolegium Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Poznaniu

za pośrednictwem

Prezesa Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Poznaniu

ul. Zielona 8

61-851

Poznań

znak: WK.4022.67.2025.

**Zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu
pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 12
maja 2026 roku**

Działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wnoszę zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 12 maja 2026 r., znak: WK.4022.67.2025 (zwane dalej „wystąpieniem pokontrolnym”), w części tj. co do:

1. wniosku 1. 2) lit. b i ustaleń zawartych w pkt I.1.2 lit. b wystąpienia pokontrolnego w zakresie, w jakim przyjęto, że ujmowanie operacji związanych z mechanizmem podzielonej płatności na koncie 141 „Środki pieniężne w drodze” stanowi naruszenie zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

2. wniosku nr 2 i ustaleń zawartych w pkt I.2 wystąpienia pokontrolnego w zakresie dotyczącym salda w kwocie 200,00 zł ujawnionego na koncie 240/01/01 „Pozostałe rozrachunki - Wpłata rzeczy znalezionych”, utrzymywanego od dnia 20 czerwca 2015 r., w części obejmującej przyjęcie, iż sposób ewidencji tych środków stanowił naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości poprzez nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz nierzetelne odzwierciedlenie stanu aktywów jednostki.

O wniosku nr 4 i ustaleń zawartych w pkt. I.4 wystąpienia pokontrolnego w zakresie w jakim przyjęto, że inwentaryzacja kont 030, 080, 225, 229 i 231, przeprowadzona według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, nie została udokumentowana zgodnie z art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

3. wniosku nr 1. 2) lit c. i ustaleń zawartych w pkt I.5 wystąpienia pokontrolnego w zakresie przyjęcia braku podstawy prawnej do przyjmowania płatności kartami płatniczymi w Starostwie Powiatowym w Lesznie od 2019 r. w szczególności w zakresie uznania, że przyjmowanie płatności bezgotówkowych za pomocą terminali płatniczych wymagało uprzedniego podjęcia uchwały przez Radę Powiatu Leszczyńskiego, oraz że art. 61a § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa ma charakter do facto normy zakazowej uniemożliwiającej techniczne przyjmowanie płatności bezgotówkowych przed podjęciem uchwały organu stanowiącego.

4. wniosku nr 5 i ustaleń zawartych w pkt I.6 wystąpienia pokontrolnego w zakresie przyjęcia niezgodności umowy zawartej z VeloBank S.A. w zakresie kompleksowej obsługi bankowej Powiatu Leszczyńskiego z treścią Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), w szczególności w zakresie przyjęcia, że rozbieżność pomiędzy liczbą jednostek organizacyjnych wskazanych w SWZ a liczbą jednostek wymienionych w treści umowy stanowi naruszenie art. 7 pkt 3 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz uznania, że niewskazanie w treści umowy Środowiskowego Domu Samopomocy w Kąkolewie skutkowało niezgodnością realizacji zamówienia z dokumentami

zamówienia;

5. wniosku nr 7 i ustaleń zawartych w pkt I.8 wystąpienia pokontrolnego w zakresie przyjęcia, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pozostawała w sprzeczności z art. 161, art. 163 oraz art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych,
6. wniosku nr 8 i ustaleń zawartych w pkt I.9 wystąpienia pokontrolnego w zakresie przyjęcia, że niedołączenie do sprawozdania końcowego zestawienia dokumentów księgowych uniemożliwia ustalenie dat poniesienia wydatków finansowanych z dotacji; uznania, że brak załączników księgowych do sprawozdania stanowi przesłankę nierzetelności rozliczenia dotacji; przyjęcia, że organ dotujący obowiązany jest każdorazowo żądać dokumentów źródłowych w celu prawidłowej weryfikacji rozliczenia dotacji; utożsamienia braku załączników do sprawozdania z brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji,
7. wniosku nr 10 i ustaleń zawartych w pkt I.12 wystąpienia pokontrolnego w zakresie braku skutecznej kontroli nad wysokością środków przekazywanych na rachunki bankowe jednostek organizacyjnych Powiatu, w szczególności w zakresie przyjęcia, że samo występowanie wyższych sald środków pieniężnych na rachunkach jednostek organizacyjnych świadczy o nieskuteczności mechanizmów kontroli zarządczej, uznania, że Powiat Leszczyński nie zapewnił adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych, przypisania Skarbnikowi Powiatu odpowiedzialności za poziom środków pozostających na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych wyłącznie z uwagi na dostęp do danych finansowych i rachunków bankowych, sformułowania wniosku pokontrolnego bez wskazania konkretnego wzorca kontroli, naruszonego przepisu prawa, procedury wewnętrznej lub standardu kontroli zarządczej; pominięcia rzeczywistych uwarunkowań wykonywania budżetu jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności obowiązku zapewnienia płynności finansowej oraz ciągłości realizacji zadań publicznych, przypisania Skarbnikowi Powiatu odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości w ramach kontroli zarządczej.
8. wniosku nr 11 i ustaleń zawartych w pkt I.13 wystąpienia pokontrolnego w zakresie naruszenia art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych w związku z

nieterminowym złożeniem dwóch oświadczeń jednostkowych o stanie kontroli zarządczej oraz sporządzeniem przez Starostę Leszczyńskiego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przed ich wpływem, przypisania Staroście Leszczyńskiemu oraz Skarbnikowi Powiatu odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości w ramach kontroli zarządczej.

Mając na uwadze powyższe zaskarżonemu wystąpieniu pokontrolnemu zarzucam:

1. w zakresie ustalenia zawartego w wniosku 1. 2) lit. b i ustaleń zawartych w pkt I.1.2 lit. b:
 - a) błędną wykładnię art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości, poprzez przyjęcie, że konto 141 „Środki pieniężne w drodze”, nie może pełnić funkcji konta technicznego służącego do ewidencji przepływów środków pieniężnych pomiędzy rachunkiem rozliczeniowym jednostki a rachunkiem VAT funkcjonującym w ramach mechanizmu podzielonej płatności;
 - b) błędną wykładnię art. 4 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości poprzez przyjęcie, że jedynym dopuszczalnym sposobem ewidencji operacji związanych z rachunkiem VAT jest ich ujmowanie na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” z wyodrębnieniem analitycznym rachunku VAT, podczas gdy przepisy prawa nie wyłączają możliwości stosowania kont technicznych zapewniających prawidłową identyfikowalność i sprawdzalność operacji gospodarczych;
2. w zakresie wniosku nr 2 i ustaleń zawartych w pkt I.2:
 - a) błędną wykładnię art. 4 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości poprzez przyjęcie, że utrzymywanie środków pieniężnych związanych z rzeczą znaną na koncie depozytowym stanowiło nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, pomimo że sposób ich ujęcia odpowiadał rzeczywistemu stanowi prawnemu oraz ekonomicznej treści zdarzenia przy jednoczesnym pominięciu art. 187 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny oraz przepisów regulujących rzeczy znalezione, w tym ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych, polegające na nieuwzględnieniu, że nabycie własności rzeczy znalezionej następuje ex lege po spełnieniu ustawowych przesłanek i upływie określonych terminów, a do czasu ich ziszczenia brak jest podstaw do definitywnego zaliczenia środków do dochodów Powiatu;

- b) niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów poprzez utożsamienie środków pieniężnych związanych z rzeczą znalezioną z depozytem w rozumieniu tej ustawy, pomimo że reżim rzeczy znalezionych stanowi odrębną instytucję prawa cywilnego i administracyjnego;
3. w zakresie wniosku nr 4 i ustaleń zawartych w pkt. I.4
błądną wykładnię art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości poprzez przyjęcie, że inwentaryzacja kont 030, 080, 225, 229 i 231 przeprowadzona drogą weryfikacji sald nie została udokumentowana prawidłowo, pomimo sporządzenia dokumentacji potwierdzającej dokonanie czynności inwentaryzacyjnych oraz błędne utożsamienie wymogu udokumentowania inwentaryzacji metodą weryfikacji z obowiązkiem szczegółowego wyszczególnienia wszystkich dokumentów źródłowych podlegających analizie w ramach czynności weryfikacyjnych, co doprowadziło do naruszenie zasad wykładni funkcjonalnej przepisów ustawy o rachunkowości poprzez pominięcie celu inwentaryzacji, jakim jest potwierdzenie realności i prawidłowości sald księgowych, a nie wyłącznie formalne odtworzenie pełnego katalogu dokumentów poddanych analizie.
4. w zakresie wniosku nr 1. 2) lit c. i ustaleń zawartych w pkt I.5:
- a) błądną wykładnię art. 61a § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa poprzez przyjęcie, że przepis ten ma charakter zakazowy i uniemożliwia techniczne przyjmowanie płatności bezgotówkowych przed podjęciem uchwały organu stanowiącego, co doprowadziło do błędnego przyjęcia, że przyjmowanie płatności kartami płatniczymi wymagało uprzedniego podjęcia uchwały przez Radę Powiatu Leszczyńskiego, pomimo braku przepisu prawa powszechnie obowiązującego ustanawiającego taki obowiązek;
- b) niewłaściwe zastosowanie przepisów ustrojowych ustawy o samorządzie gminnym poprzez odniesienie kompetencji organów gminy do funkcjonowania jednostki samorządu powiatowego;
5. w zakresie wniosku nr 5 i ustaleń zawartych w pkt I.6:
błądną wykładnię art. 7 pkt 3 ustawy - Prawo zamówień publicznych poprzez przyjęcie, że omyłka redakcyjna w treści umowy zawartej z VeloBank S.A. stanowiła niezgodność umowy z treścią SWZ, co doprowadziło do błędnego przyjęcia, że niewskazanie w treści umowy Środowiskowego Domu Samopomocy w Kąkolewie skutkowało zawężeniem przedmiotu zamówienia,

- pomimo faktycznego objęcia tej jednostki kompleksową obsługą bankową;
6. w zakresie wniosku nr 7 i ustaleń zawartych w pkt I.8:
- a) błędną wykładnię art. 161, art. 163 i art. 168 Kodeksu pracy w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych poprzez przyjęcie, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop pozostawała w sprzeczności z obowiązkiem udzielenia urlopu w naturze;
 - b) pominięcie art. 171 § 1 Kodeksu pracy poprzez nieuwzględnienie, że z chwilą rozwiązania stosunku pracy roszczenie o urlop przekształca się w roszczenie o ekwiwalent pieniężny;
7. w zakresie wniosku nr 8 i ustaleń zawartych w pkt I. 9:
- błędną wykładnię art. 17 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez przyjęcie, że niedołączenie dokumentów księgowych do sprawozdania końcowego uniemożliwia weryfikację prawidłowości wykorzystania dotacji, co doprowadziło do niewłaściwe przyjęcie, że organ dotujący zobowiązany jest każdorazowo żądać pełnej dokumentacji źródłowej, pomimo fakultatywnego charakteru uprawnienia wynikającego z art. 18 ustawy;
8. w zakresie wniosku nr 10 i ustaleń zawartych w pkt I.12:
- błędną wykładnię art. 68 i art. 69 ustawy o finansach publicznych poprzez przyjęcie, że samo utrzymywanie wyższych sald środków pieniężnych na rachunkach jednostek organizacyjnych świadczy o nieskuteczności kontroli zarządczej, co doprowadziło do błędnego przyjęcie, że występowanie określonych sald środków pieniężnych stanowi samoistną podstawę do uznania kontroli zarządczej za nieadekwatną lub nieskuteczną.
9. w zakresie wniosku nr 11 i ustaleń zawartych w pkt I.13:
- błędną wykładnię art. 68 i art. 69 ustawy o finansach publicznych poprzez przyjęcie, że nieterminowe złożenie dwóch oświadczeń jednostkowych przesądza o wadliwości oświadczenia Starosty o stanie kontroli zarządczej przy jednoczesnym pominięciu, że obowiązek terminowego składania oświadczeń został już nałożony na kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie zarządzenia Nr 12/2024 Starosty Leszczyńskiego;

Wnoszę o uwzględnienie zastrzeżeń oraz dokonanie zmiany albo doprecyzowania wskazanych ustaleń i wniosków pokontrolnych w następującym zakresie:

1. wniosku 1. 2) lit. b i ustaleń zawartych w pkt I.1.2 lit. b poprzez przyjęcie, że ewidencjonowanie operacji split payment na koncie 141 nie stanowi naruszenia zasad funkcjonowania kont księgowych,
2. zmianę wniosku nr 2 i ustaleń zawartych w pkt I.2 poprzez odstąpienie od kwalifikowania sposobu ewidencji środków pieniężnych ujętych na koncie 240/01/01 „Pozostałe rozrachunki - Wpłata rzeczy znalezionych” jako nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych lub nierzetelnego odzwierciedlenia stanu aktywów jednostki,

ewentualnie

3. zmianę wniosku pokontrolnego nr 2 i ustaleń zawartych w pkt I.2 poprzez usunięcie sformułowań odnoszących się do nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz nadanie mu następującego brzmienia: *„Podjąć czynności zmierzające do wyjaśnienia oraz uregulowania statusu prawnego środków pieniężnych ujętych na koncie 240/01/01 „Pozostałe rozrachunki - Wpłata rzeczy znalezionych”, w celu jednoznacznego określenia dalszego sposobu ich ewidencji lub rozliczenia, z uwzględnieniem przepisów Kodeksu cywilnego, ustawy o rzeczach znalezionych oraz zasad rachunkowości.”*
4. zmianę wniosku nr 4 poprzez odstąpienie od kwalifikowania inwentaryzacji kont 030, 080, 225, 229 i 231 jako nieudokumentowanej w rozumieniu art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;

ewentualnie:

5. doprecyzowanie wniosku nr 4 poprzez przyjęcie, że stwierdzone uchybienie miało charakter wyłącznie formalny i dotyczyło zakresu szczegółowości dokumentacji weryfikacyjnej, przy jednoczesnym braku kwestionowania samego faktu przeprowadzenia i udokumentowania czynności inwentaryzacyjnych;
6. zmianę ustaleń zawartych w pkt I.5 poprzez odstąpienie od przyjęcia, że przyjmowanie płatności kartami płatniczymi w Starostwie Powiatowym w Lesznie od 2019 r. następowało bez podstawy prawnej;

ewentualnie:

7. doprecyzowanie ustaleń zawartych w pkt I.5 poprzez przyjęcie, że ewentualne zastrzeżenia mogą dotyczyć wyłącznie braku uprzedniego formalnego uregulowania zasad stosowania określonych instrumentów płatniczych, nie zaś samej dopuszczalności technicznego przyjmowania płatności bezgotówkowych w ramach obowiązujących form zapłaty;

8. zmianę wniosku nr 5 i ustaleń zawartych w pkt I.6 poprzez odstąpienie od uznania, że rozbieżność pomiędzy SWZ a treścią umowy z VeloBank S.A. stanowiła naruszenie art. 7 pkt 3 PZP oraz niezgodność realizacji zamówienia z dokumentami zamówienia;

ewentualnie:

9. doprecyzowanie wniosku nr 5 i ustaleń zawartych w pkt I.6 poprzez przyjęcie, że stwierdzona rozbieżność miała charakter oczywistej omyłki redakcyjnej i nie skutkowała zmianą zakresu przedmiotowego zamówienia ani sposobu jego wykonania;
10. zmianę wniosku nr 7 i ustaleń zawartych w pkt I.8 poprzez odstąpienie od przyjęcia, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pozostawała w sprzeczności z art. 161, art. 163 i art. 168 Kodeksu pracy;

ewentualnie:

11. doprecyzowanie wniosku nr 7 i ustaleń zawartych w pkt 1.8 poprzez wskazanie, że regulacja dotyczy wyłącznie organizacji udzielania urlopu w trakcie trwania stosunku pracy, a nie rozliczenia urlopu po jego ustaniu w formie ekwiwalentu pieniężnego;
12. zmianę wniosku nr 8 poprzez odstąpienie od przyjęcia, że brak załączenia dokumentów księgowych do sprawozdania końcowego uniemożliwia weryfikację rozliczenia dotacji lub stanowi podstawę jego nierzetelności;

ewentualnie:

13. doprecyzowanie wniosku nr 8 poprzez przyjęcie, że brak załączników może uzasadniać wyłącznie skorzystanie z uprawnienia do żądania dodatkowych wyjaśnień, informacji lub dowodów, bez automatycznego przypisywania nierzetelności rozliczenia;
14. zmianę wniosku nr 10 i ustaleń zawartych w pkt I.12 poprzez odstąpienie od przyjęcia, że samo występowanie wyższych sald środków pieniężnych na rachunkach jednostek organizacyjnych świadczy o nieskuteczności kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych;

ewentualnie:

15. doprecyzowanie wniosku nr 10 i ustaleń zawartych w pkt I.12 poprzez przyjęcie, że ocena przepływów środków powinna uwzględniać wymogi płynności finansowej, ciągłość realizacji zadań publicznych oraz cykliczność wydatków jednostek sektora finansów publicznych, a nie wyłącznie poziom sald rachunków bankowych;

16.zmianę wniosku nr 10 i ustaleń zawartych w pkt I.12 poprzez odstąpienie od przypisywania Skarbnikowi Powiatu odpowiedzialności za poziom środków na rachunkach jednostek wyłącznie z uwagi na dostęp do danych finansowych;

17.zmianę wniosku nr 11 i ustaleń zawartych w pkt I.13 poprzez odstąpienie od przyjęcia, że nieterminowe złożenie dwóch oświadczeń jednostkowych o stanie kontroli zarządczej wpływa na wadliwość oświadczenia Starosty Leszczyńskiego;

ewentualnie:

18.doprecyzowanie wniosku nr 11 i ustaleń zawartych w pkt I.13 poprzez wskazanie, że uchybienie miało charakter formalny i incydentalny, a system kontroli zarządczej w Powiecie funkcjonuje w oparciu o wielopoziomowy system informacji i nadzoru, niezależny od terminowości pojedynczych oświadczeń jednostkowych.

UZASADNIENIE

I. Zastrzeżenia do wniosku nr 1. 2) lit. b I ustaleń zawartych w pkt I.1.2 lit. b - ewidencja operacji split payment na koncie 141

Regionalna Izba Obrachunkowa wskazała, że w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Lesznie na koncie 141 „Środki pieniężne w drodze” ujmowano operacje związane z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności. W ocenie RIO środki zgromadzone na rachunku VAT nie stanowią środków pieniężnych w drodze, lecz środki pieniężne znajdujące się na wyodrębnionym rachunku bankowym jednostki, wobec czego zasadne jest ujmowanie operacji dotyczących rachunku VAT na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”, z wyodrębnieniem analitycznym rachunku VAT.

RIO uznała, że zastosowanie konta 141 „Środki pieniężne w drodze” nastąpiło z naruszeniem zasad jego funkcjonowania określonych w planie kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

Z powyższym ustaleniem Powiat Leszczyński nie zgadza się w zakresie, w jakim RIO przyjęła, iż konto 141 nie może być wykorzystywane jako konto techniczne służące do ewidencji przepływów środków pieniężnych pomiędzy rachunkiem rozliczeniowym jednostki a wyodrębnionym rachunkiem VAT w ramach mechanizmu podzielonej płatności.

Mechanizm podzielonej płatności powoduje techniczne rozdzielenie płatności na część netto oraz kwotę podatku VAT, przy czym kwota VAT przekazywana jest przez bank na wyodrębniony rachunek VAT powiązany z rachunkiem rozliczeniowym jednostki. Z punktu widzenia ewidencji księgowej dochodzi zatem do przepływu środków pieniężnych pomiędzy rachunkiem rozliczeniowym a rachunkiem VAT, który wymaga odzwierciedlenia w księgach rachunkowych.

W praktyce rachunkowej dopuszcza się stosowanie kont technicznych służących do ewidencji przejściowej przepływów środków pieniężnych, w tym pomiędzy rachunkiem rozliczeniowym a rachunkiem VAT. W literaturze przedmiotu oraz interpretacjach wskazuje się, że przekazanie środków pomiędzy wyodrębnionymi rachunkami może być ujmowane w ewidencji księgowej za pośrednictwem konta „Środki pieniężne w drodze”.

W niniejszej sprawie konto 141/01/08 nie było wykorzystywane w sposób skutkujący zniekształceniem stanu środków pieniężnych, lecz pełniło funkcję konta technicznego służącego do ewidencji operacji związanych z przepływem środków dotyczących operacji split payment między rachunkiem rozliczeniowym jednostki a subkontem służących do rozliczenia operacji split payment.

W ocenie Powiatu RIO przyjęła jeden z dopuszczalnych modeli ewidencji, polegający na ujmowaniu operacji wyłącznie na koncie 130 z wyodrębnioną analityką rachunku VAT, i niesłusznie uznała go za model wyłączny. Rozwiązanie to może stanowić prawidłowy sposób ewidencji, jednak nie wyklucza stosowania modelu z wykorzystaniem konta 141 jako konta technicznego dla rozliczenia przepływów pomiędzy rachunkiem rozliczeniowym a rachunkiem VAT, pod warunkiem zapewnienia identyfikowalności, kompletności oraz sprawdzalności zapisów księgowych.

Powiat podkreśla, że stosowana ewidencja umożliwiała jednoznaczne ustalenie rodzaju operacji, jej wartości oraz powiązania z rachunkiem VAT, a tym samym

spełniała podstawowe wymogi rzetelności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych. Ewentualne zastrzeżenia mogłyby dotyczyć co najwyżej doprecyzowania zasad ewidencji rachunku VAT w polityce rachunkowości jednostki, nie zaś kwalifikowania przyjętego sposobu ewidencji jako naruszenia zasad funkcjonowania kont.

II. Zastrzeżenie do wniosku nr 2 - konto 240/01/01 „Pozostałe rozrachunki - Wpłata rzeczy znalezionych”.

Zgłasza się zastrzeżenia do ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w zakresie dotyczącym salda 200,00 zł ujawnionego na koncie depozytowym „Wpłata rzeczy znalezionych”, utrzymywanego od 20.06.2015 r., w szczególności w zakresie zarzutu naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1-2 ustawy o rachunkowości poprzez rzekomo nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że dokonana przez RIO ocena nie uwzględnia rozdziału pomiędzy reżimem depozytów w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów a reżimem rzeczy znalezionych, regulowanym w dacie zdarzenia odrębnymi przepisami prawa cywilnego i administracyjnego. Zgodnie z art. 2 ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów, depozyty obejmują enumeratywnie wskazane kategorie środków i rzeczy, w tym środki pieniężne złożone do depozytu sądowego lub jako kaucje i wadia. Jednocześnie art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych jednoznacznie wskazuje, że reżim ten obejmuje rzeczy znalezione, rzeczy porzucone bez zamiaru wyzbycia się własności oraz zwierzęta.

Już z samej konstrukcji ustaw wynika, że rzeczy znalezione nie stanowią depozytu w rozumieniu ustawy o likwidacji niepodjętych depozytów, co zostało jednoznacznie ugruntowane w doktrynie i praktyce stosowania prawa. Oba reżimy prawne funkcjonują równolegle i nie zachodzi pomiędzy nimi relacja tożsamościowa ani subsumpcyjna.

Kluczowe znaczenie dla oceny niniejszej sprawy ma również prawidłowe ustalenie reżimu nabycia własności rzeczy znalezionej. Zgodnie z art. 187 Kodeksu cywilnego, zarówno w brzmieniu obowiązującym przed 21 czerwca 2015 r., jak i po tej dacie, nabycie własności rzeczy znalezionej następuje ex lege, tj. Z mocy

prawa, po spełnieniu przesłanek ustawowych i upływie określonych terminów (jednorocznych lub dwuletnich - w zależności od okoliczności i rodzaju rzeczy).

W stanie prawnym obowiązującym w dacie zdarzenia (2015 r.) pieniądze znalezione, które nie zostały odebrane przez osobę uprawnioną w ustawowych terminach, mogły stać się własnością Skarbu Państwa, natomiast inne rzeczy - własnością znalazcy, przy spełnieniu określonych warunków. Aktualne brzmienie art. 187 KC modyfikuje jedynie podmiot nabywający własność (powiat, znalazca, Skarb Państwa), jednak nie zmienia zasady podstawowej, tj. nabycia własności z mocy prawa po upływie terminów ustawowych.

Z tego wynika fundamentalna zasada, którą RIO pominęło w swoich ustaleniach: przepisy o rzeczach znalezionych nie działają wstecz, a skutki prawne zdarzeń należy oceniać według stanu prawnego obowiązującego w dacie ich zaistnienia oraz w dacie upływu terminów materialnoprawnych. Brak przepisów przejściowych nie może prowadzić do retroaktywnego zastosowania nowych regulacji do zdarzeń sprzed ich wejścia w życie.

W konsekwencji, brak było podstaw do automatycznego zaliczenia przedmiotowych środków do dochodów Powiatu, jak również brak było podstaw do ich definitywnego przeksięgowania bez uprzedniego ustalenia spełnienia przesłanek nabycia własności ex lege. Do czasu ziszczenia się tych przesłanek środki te miały charakter depozytu o charakterze przejściowym (zobowiązaniowym), którego istnienie wynikało bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa materialnego.

Nie można również zgodzić się z tezą RIO o nierzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości jednostki są zobowiązane do rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej, natomiast art. 24 ust. 1-2 tej ustawy nakłada obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób odzwierciedlający rzeczywisty stan operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną i prawną.

W niniejszej sprawie ujęcie środków na koncie depozytowym odpowiadało ich rzeczywistemu statusowi prawnemu, tj. brakowi definitywnego rozstrzygnięcia co do podmiotu uprawnionego do ich ostatecznego nabycia. W szczególności: - brak było osoby uprawnionej, która skutecznie odebrałaby środki, - brak było spełnienia

wszystkich przesłanek do nabycia własności ex lege,- brak było decyzji organu właściwego kończącej procedurę rzeczy znalezionej,- brak było podstawy prawnej do przeksięgowania środków na dochód budżetu.

Tym samym utrzymywanie salda na koncie depozytowym nie stanowiło błędu księgowego, lecz odzwierciedlenie stanu niezamkniętego stosunku prawnego wynikającego z przepisów o rzeczach znalezionych.

Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 185 Kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym przed 21 czerwca 2015 r., kwestie organizacyjne związane z przechowywaniem rzeczy znalezionych regulowane były rozporządzeniem Rady Ministrów z 1966 r., które przewidywało odrębny, administracyjny tryb postępowania, niezależny od reżimu depozytów w rozumieniu ustawy z 2006 r. W szczególności przewidziane tam odesłania do przepisów o likwidacji depozytów miały charakter wyłącznie techniczny i dotyczyły likwidacji rzeczy, a nie ich kwalifikacji prawnej.

W świetle powyższego nieuprawnione jest stanowisko RIO, jakoby samo długoletnie utrzymywanie salda na rachunku depozytowym stanowiło naruszenie zasad rachunkowości. Takie podejście abstrahuje od faktu, że:

- brak było podstawy materialnoprawnej do likwidacji depozytu,
- brak było ustawowych przesłanek do przeksięgowania środków,
- stan prawny nie pozwalał na jednostronne domniemanie przejścia własności.

Należy również podkreślić, że w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, iż nabycie własności rzeczy znalezionej następuje ex lege, bez konieczności wydania dodatkowego orzeczenia, jednak jednocześnie wymaga uprzedniego spełnienia wszystkich przesłanek ustawowych, których ziszczenie musi być możliwe do jednoznacznego ustalenia. Dopiero wówczas możliwe jest dokonanie odpowiednich zmian ewidencyjnych.

W konsekwencji należy uznać, że:- zastosowanie znalazły przepisy Kodeksu cywilnego (art. 187 KC w odpowiednim brzmieniu),- zastosowanie znalazły przepisy ustawy o rzeczach znalezionych (od 21.06.2015 r. - bez skutku retroaktywnego),- zastosowanie miały przepisy ustawy o likwidacji niepodjętych

depozytów wyłącznie w zakresie technicznym, nie zaś materialnoprawnym,- brak było podstaw do kwalifikowania środków jako dochodu Powiatu,- brak było podstaw do uznania prowadzenia ksiąg rachunkowych za nierzetelne.

Podsumowując, utrzymywanie przedmiotowego salda na rachunku depozytowym było konsekwencją obowiązującego reżimu prawnego rzeczy znalezionych i zasad nabycia własności ex lege, a nie wynikiem zaniechania, błędu lub naruszenia przepisów o rachunkowości. Ocena RIO w tym zakresie ma charakter uproszczony i nie uwzględnia systemowego rozdziału pomiędzy depozytem, rzeczy znalezionej oraz skutkami cywilnoprawnymi nabycia własności z mocy prawa.

III. Zastrzeżenie do wniosku nr 4 - dokumentowanie inwentaryzacji kont 030, 080, 225, 229 i 231

W wystąpieniu pokontrolnym zarzuca się błędną wykładnię art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, polegające na nieprawidłowym przyjęciu przez Regionalną Izbę Obrachunkową, iż nie udokumentowano inwentaryzacji kont 030, 080, 225, 229 i 231 przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz weryfikacji wartości tych składników.

W ocenie RIO w protokole weryfikacji nie wskazano podstaw dokonania weryfikacji sald wskazanych kont, ani nie załączono dokumentów źródłowych potwierdzających dane wynikające z ewidencji księgowej, co miało świadczyć o braku udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji. Z powyższym ustaleniem Powiat nie zgadza się w zakresie, w jakim uznano, że inwentaryzacja nie została udokumentowana.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości inwentaryzacja określonych aktywów i pasywów może być przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz weryfikacji wartości tych składników. Natomiast stosownie do art. 27 ust. 1 tej ustawy przeprowadzenie inwentaryzacji oraz jej wyniki podlegają udokumentowaniu i powiązaniu z zapisami ksiąg rachunkowych.

Przepisy te nie określają jednego obligatoryjnego wzoru dokumentu weryfikacji ani nie nakładają obowiązku szczegółowego wskazywania w samym formularzu weryfikacji wszystkich dokumentów źródłowych, z którymi dokonano porównania sald. Istotą prawidłowego udokumentowania inwentaryzacji jest możliwość powiązania jej wyników z zapisami ksiąg rachunkowych oraz istnienie dokumentów źródłowych pozwalających na odtworzenie podstawy ustalenia sald poszczególnych kont.

W niniejszej sprawie inwentaryzacja w drodze weryfikacji została faktycznie przeprowadzona. Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli wynika, że weryfikacja sald została dokonana w oparciu o dokumenty źródłowe składające się na wynik poszczególnych kont, poprzez analizę dostępnych dokumentów, operacji gospodarczych oraz ich porównanie z saldami wykazanymi w księgach rachunkowych. Dokumentacja inwentaryzacyjna (protokół weryfikacji aktywów i pasywów) zawierał opis kont, ich sald oraz elementów składających się na te salda.

W konsekwencji brak szczegółowego wskazania w samym arkuszu lub protokole weryfikacji wszystkich dokumentów źródłowych, z którymi porównano poszczególne salda, nie może być oceniony jako brak udokumentowania inwentaryzacji w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

IV. Zastrzeżenie do wniosku nr 1. 2) lit. c - braku podstawy prawnej do przyjmowania płatności kartami płatniczymi w Starostwie Powiatowym w Lesznie od 2019 r

Odnosząc się do zarzutu RIO dotyczącego rzekomego braku podstawy prawnej do przyjmowania płatności kartami płatniczymi w Starostwie Powiatowym w Lesznie od 2019 r., należy wskazać, że ustalenia te wynikają z nieprawidłowej interpretacji art. 61a § 1 Ordynacji podatkowej oraz błędnego zastosowania przepisów ustrojowych ustawy o samorządzie gminnym, które w niniejszej sprawie nie mają bezpośredniego zastosowania.

W pierwszej kolejności należy jednoznacznie podkreślić, że art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy wyłącznych kompetencji rady gminy w zakresie podatków i opłat lokalnych w gminie, a zatem nie może stanowić

podstawy prawnej oceny działań podejmowanych przez jednostkę szczebla powiatowego. Konstrukcja systemu samorządu terytorialnego w Polsce ma charakter trójstopniowy i rozłączny, co oznacza, że kompetencje organów gminy nie mogą być automatycznie transponowane na poziom powiatu. W konsekwencji przywołanie przez RIO przepisów ustawy o samorządzie gminnym stanowi błąd systemowy, skutkujący wadliwością całej podstawy prawnej zarzutu.

W odniesieniu do art. 61a § 1 Ordynacji podatkowej należy wskazać, że przepis ten został przez organ kontrolny zinterpretowany w sposób nadmiernie zawężający i nieadekwatny do jego funkcji normatywnej. Przepis ten nie wprowadza zakazu przyjmowania płatności w formie bezgotówkowej ani nie uzależnia dopuszczalności stosowania terminali płatniczych od uprzedniego podjęcia uchwały rady jednostki samorządu terytorialnego. Jego istotą jest umożliwienie organowi stanowiącemu rozszerzenia katalogu dopuszczalnych instrumentów płatniczych, w szczególności w zakresie instrumentów, na których przechowywany jest pieniądz elektroniczny.

Oznacza to, że art. 61a § 1 Ordynacji podatkowej reguluje wyłącznie normatywne „dopuszczenie formy zapłaty”, a nie techniczny sposób realizacji poboru należności. Wprowadzenie terminali płatniczych w Starostwie Powiatowym miało charakter czysto organizacyjno-techniczny i stanowiło element systemu obsługi płatności realizowanego w ramach umowy zawartej z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. Nie dochodziło w tym zakresie do kreowania nowej formy zapłaty, lecz do zapewnienia infrastruktury umożliwiającej sprawne i bezpieczne dokonywanie płatności w formach już prawnie dopuszczonych.

Należy podkreślić, że brak jest jakiegokolwiek przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który uzależniałby legalność technicznego przyjmowania płatności bezgotówkowych od uprzedniego podjęcia uchwały przez radę powiatu. Takiego obowiązku nie można również wywieść z art. 61a § 1 Ordynacji podatkowej, który nie ma charakteru zakazowego ani sankcyjnego, lecz kompetencyjny i systemowy. Istotne znaczenie ma również fakt, że Rada Powiatu Leszczyńskiego podjęła w dniu 24 marca 2022 r. uchwałę Nr XLIX/296/2022 w sprawie dopuszczenia zapłaty opłat stanowiących dochody budżetu Powiatu Leszczyńskiego innym instrumentem płatniczym. Uchwała ta w sposób jednoznaczny potwierdziła dopuszczalność

stosowania płatności bezgotówkowych i usankcjonowała istniejący już w praktyce system poboru należności. Tym samym ewentualne wcześniejsze funkcjonowanie terminali miało charakter wdrożenia technicznego, które zostało następnie w pełni zaakceptowane przez organ stanowiący.

W tym kontekście należy również zauważyć, że instalacja terminali POS od 2019 r. następowała w ramach centralnie wdrażanego systemu obsługi płatności w administracji publicznej, realizowanego na podstawie umowy z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. Było to rozwiązanie o charakterze infrastrukturalnym, służące modernizacji procesu poboru opłat i zwiększeniu efektywności obsługi obywateli, a nie samodzielna decyzja normatywna o zmianie formy prawnej przyjmowania należności publicznoprawnych.

RIO nie wykazało przy tym, aby stosowanie terminali płatniczych prowadziło do jakiegokolwiek naruszenia Ordynacji podatkowej, utraty dochodów budżetowych, błędów w ewidencji księgowej lub obejścia obowiązujących procedur poboru należności. Wręcz przeciwnie, rozwiązanie to zwiększało transparentność i efektywność poboru środków publicznych, eliminując ryzyka związane z obrotem gotówkowym.

W konsekwencji należy stwierdzić, że zarzut RIO opiera się na błędnym utożsamieniu wymogu uchwały dopuszczającej określone instrumenty płatnicze w rozumieniu art. 61a § 1 Ordynacji podatkowej z zakazem technicznego stosowania płatności bezgotówkowych w okresie wcześniejszym. Taka wykładnia prowadzi do nieuzasadnionego formalizmu, który nie znajduje oparcia ani w treści przepisu, ani w jego celu, ani w praktyce funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych.

V. Zastrzeżenie do wniosku nr 5 - umowa bankowa i zgodność z SWZ

Dalej w wystąpieniu pokontrolnym zarzuca się niewłaściwe zastosowanie art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, jak również zasad dotyczących zgodności realizacji zamówienia z dokumentami zamówienia, polegające na błędnym przyjęciu przez Regionalną Izbę Obrachunkową, iż umowa zawarta z VeloBankiem S.A. w zakresie kompleksowej obsługi bankowej Powiatu Leszczyńskiego była niezgodna z treścią Specyfikacji Warunków Zamówienia

(SWZ).

RIO wskazała, że w SWZ ujęto 8 jednostek organizacyjnych, natomiast w treści umowy wskazano 7 jednostek, co - w ocenie organu kontroli - stanowiło rozbieżność skutkującą niezgodnością umowy z dokumentami zamówienia. Jednocześnie z ustaleń faktycznych wynika, że pominięta w treści umowy jednostka, tj. Środowiskowy Dom Samopomocy w Kąkolewie, była faktycznie objęta systemem kompleksowej obsługi bankowej i zawarła umowę rachunku bankowego w ramach realizacji przedmiotowej umowy ramowej.

W ocenie Powiatu stanowisko RIO opiera się na formalistycznej, wyłącznie literalnej analizie dokumentów, z pominięciem rzeczywistego zakresu świadczenia oraz celu zamówienia publicznego. Rozbieżność pomiędzy SWZ a treścią umowy miała charakter oczywistej omyłki redakcyjnej (pisarskiej) i nie skutkowała żadnym ograniczeniem zakresu zamówienia, wyłączeniem jednostki z obsługi bankowej ani zmianą warunków realizacji świadczenia.

Intencja zamawiającego została jednoznacznie wyrażona w SWZ, w której wprost wskazano objęcie obsługą bankową Środowiskowego Domu Samopomocy w Kąkolewie. Fakt faktycznego objęcia tej jednostki systemem obsługi bankowej oraz zawarcia przez nią umowy rachunku bankowego w ramach realizacji umowy z wykonawcą potwierdza, że nie doszło do żadnego rzeczywistego zawężenia przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 7 pkt 3 PZP, SWZ stanowi podstawowy dokument określający warunki zamówienia, jednak nie oznacza to, że wyłącznie literalna zgodność treści umowy z każdym elementem SWZ determinuje ocenę prawidłowości realizacji zamówienia. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej podkreśla się, że ocena zgodności umowy z dokumentami zamówienia powinna uwzględniać cel zamówienia, zgodny zamiar stron oraz rzeczywisty sposób wykonania świadczenia, a nie wyłącznie formalne powtórzenie wszystkich elementów SWZ w treści umowy.

W szczególności przyjmuje się, że nie każda nieścisłość redakcyjna lub omyłka o charakterze technicznym w treści umowy może być utożsamiana z naruszeniem zasady zgodności umowy z SWZ, jeżeli nie prowadzi do zmiany zakresu

świadczenia, warunków realizacji zamówienia ani nie wpływa na wynik postępowania.

W niniejszej sprawie RIO nie wykazała, aby wskazana rozbieżność:- skutkowała zmianą zakresu przedmiotowego zamówienia,- wpływała na wynik postępowania,- oddziaływała na warunki konkurencji lub równego traktowania wykonawców,- prowadziła do zmiany istotnych postanowień umowy w stosunku do SWZ.

Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że doszło do naruszenia przepisów PZP, w szczególności zasady zgodności realizacji zamówienia z dokumentami zamówienia, skoro faktyczny zakres świadczenia obejmował wszystkie jednostki organizacyjne wskazane w SWZ, a usługa była wykonywana zgodnie z jej celem gospodarczym i funkcjonalnym.

Umowa w zakresie kompleksowej obsługi bankowej ma charakter techniczno-operacyjny i stanowi instrument realizacji wcześniej określonego modelu obsługi bankowej Powiatu oraz jego jednostek organizacyjnych. W tego rodzaju relacjach gospodarczych możliwe są omyłki redakcyjne, które - przy zachowaniu pełnej zgodności rzeczywistego zakresu świadczenia - nie mogą być kwalifikowane jako naruszenie przepisów PZP.

W konsekwencji stanowisko RIO abstrahuje od funkcjonalnej wykładni SWZ oraz rzeczywistego sposobu wykonywania umowy, ograniczając się do porównania literalnej liczby jednostek wskazanych w dokumentach, co prowadzi do wniosku nieadekwatnego do stanu faktycznego oraz nieznajdującego oparcia w prawidłowej wykładni przepisów PZP.

VI. Zastrzeżenia do wniosku nr 7 - kontrola wypłaconego ekwiwalentu

Zgłasza się zastrzeżenia do ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w zakresie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla Starosty Leszczyńskiego w związku z upływem kadencji, w szczególności co do wniosku o naruszeniu art. 161, art. 163 i art. 168 Kodeksu

pracy w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Ustalenia RIO mają charakter nadmiernie formalistyczny i nie uwzględniają zarówno konstrukcji prawnej ekwiwalentu urlopowego, jak i funkcji przepisów regulujących urlop wypoczynkowy w stosunku pracy, który ulega rozwiązaniu z upływem kadencji.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że przepisy art. 161 i 168 Kodeksu pracy regulują organizację udzielania urlopu w trakcie trwania stosunku pracy, a więc odnoszą się do sytuacji, w której istnieje realna możliwość udzielenia urlopu w naturze. Tymczasem w przypadku zakończenia stosunku pracy wskutek upływu kadencji pracodawca nie dysponuje już możliwością realizacji tego obowiązku, co w sposób definitywny zmienia charakter świadczenia urlopowego. Z chwilą ustania zatrudnienia roszczenie urlopowe przekształca się w roszczenie o ekwiwalent pieniężny, którego podstawę stanowi art. 171 § 1 Kodeksu pracy.

Jak trafnie wskazuje się w doktrynie oraz orzecznictwie, w tym w postanowieniu Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 grudnia 2022 r., II PSK 69/22 - momentem kluczowym dla powstania roszczenia o ekwiwalent jest dzień rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Z tym momentem następuje przekształcenie prawa do urlopu w naturze w prawo do świadczenia pieniężnego, a jego wymagalność należy oceniać w świetle art. 291 § 1 Kodeksu pracy w związku z art. 455 Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że po ustaniu zatrudnienia nie istnieje już prawna możliwość udzielenia urlopu, a jedyną dopuszczalną formą jego rozliczenia jest wypłata ekwiwalentu.

W tym kontekście trafnie zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, że nawet akceptacja wniosku pracownika o podział urlopu na części, z których żadna nie obejmuje co najmniej 14 kolejnych dni kalendarzowych, nie stanowi wykroczenia przeciwko prawom pracownika z art. 282 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy. Powyższe potwierdza, że ustawodawca dopuszcza znaczną elastyczność w zakresie organizacji wykorzystania urlopu i nie traktuje każdego odstępstwa od modelowego sposobu jego realizacji jako naruszenia prawa. Tym bardziej nie można automatycznie utożsamiać niewykorzystania części urlopu przed zakończeniem zatrudnienia z nieprawidłowością po stronie pracodawcy, jeżeli jego rozliczenie nastąpiło w formie ustawowo przewidzianego ekwiwalentu.

RIO w swoich ustaleniach nie uwzględniło również, że obowiązek udzielenia urlopu do 30 września następnego roku kalendarzowego (art. 168 Kodeksu pracy) dotyczy wyłącznie sytuacji trwania stosunku pracy i ma charakter organizacyjny. Nie może on być interpretowany jako norma ograniczająca prawo do ekwiwalentu w przypadku definitywnego zakończenia zatrudnienia. Z chwilą ustania stosunku pracy przepis ten traci zastosowanie, ponieważ nie istnieje już możliwość wykonania obowiązku udzielenia urlopu w naturze.

Należy także podkreślić, że wypłacony ekwiwalent dotyczył 60 dni urlopu przysługującego za lata 2020-2022 i nie został zakwestionowany co do wysokości ani podstawy naliczenia. RIO nie wykazało, aby doszło do wypłaty świadczenia nienależnego, zawyżonego lub nieznajdującego podstawy w przepisach prawa pracy. Brak jest zatem jakiegokolwiek szkody w finansach publicznych, jak również podstaw do przyjęcia, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W realiach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego należy dodatkowo uwzględnić, że niewykorzystanie części urlopu przez osoby pełniące funkcje kierownicze wynika często z konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań publicznych oraz specyfiki obowiązków o charakterze nieprzerwanym. Okoliczność ta nie może być automatycznie interpretowana jako zaniechanie pracodawcy w zakresie realizacji obowiązków urlopowych, jeżeli finalnie następuje ustawowe rozliczenie w formie ekwiwalentu.

W konsekwencji stanowisko RIO opiera się na nieuprawnionym przeniesieniu zasad obowiązujących w trakcie trwania stosunku pracy na sytuację jego definitywnego zakończenia oraz na pominięciu konstrukcji prawnej ekwiwalentu urlopowego jako obligatoryjnego świadczenia pieniężnego. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że wypłata ekwiwalentu stanowiła naruszenie przepisów prawa pracy lub nieprawidłowość w gospodarowaniu środkami publicznymi.

VII. Zastrzeżenie do wniosku nr 8 - rozliczenie dotacji UKS „ROSZADA”

Wystąpieniu pokontrolnemu zarzuca się również błędną wykładnię art. 17 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także § 9 ust. 6 ramowego wzoru umowy, polegające na przyjęciu przez Regionalną Izbę Obrachunkową, że niedołączenie do sprawozdania

końcowego z realizacji zadania publicznego przez UKS „ROSZADA” zestawienia dokumentów księgowych uniemożliwia ustalenie dat poniesienia wydatków finansowanych z dotacji, a tym samym stanowi podstawę do uznania nierzetelności rozliczenia dotacji.

W konsekwencji RIO sformułowała wniosek dotyczący konieczności rzetelnego rozliczania dotacji, w szczególności poprzez korzystanie z uprawnienia do żądania dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów.

Z powyższym ustaleniem Powiat nie zgadza się w zakresie, w jakim przyjęto, że samo niedołączenie do sprawozdania dokumentów księgowych skutkuje nierzetelnością rozliczenia dotacji lub brakiem możliwości jego weryfikacji.

Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz rozporządzenia określającego wzory ofert, umów i sprawozdań, sprawozdanie z realizacji zadania publicznego sporządzane jest według określonego wzoru, który nie przewiduje generalnego obowiązku załączania pełnej dokumentacji źródłowej, w tym faktur, rachunków czy innych dokumentów księgowych.

Jednocześnie art. 18 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 2 ustawy przewidują uprawnienie organu zlecającego do żądania dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów, jednakże uprawnienie to ma charakter fakultatywny i nie może być utożsamiane z obowiązkiem każdorazowego żądania pełnego zestawu dokumentów księgowych wraz ze sprawozdaniem.

Brak załączenia dokumentów księgowych do sprawozdania nie może być automatycznie kwalifikowany jako nierzetelne rozliczenie dotacji, ani tym bardziej jako brak możliwości ustalenia prawidłowości jej wykorzystania. Ocena rzetelności rozliczenia powinna uwzględniać całość materiału dowodowego, w tym możliwość weryfikacji danych w trybie przewidzianym ustawą, a nie wyłącznie formalny brak załączników do sprawozdania.

Zastrzeżenie Powiatu dotyczy zatem nieprawidłowego utożsamienia braku załączników księgowych z brakiem możliwości weryfikacji rozliczenia dotacji oraz przyjęcia, że stanowi to samoistną podstawę do negatywnej oceny rzetelności rozliczenia.

VIII. Zastrzeżenie do wniosku nr 10 - przekazywanie środków jednostkom organizacyjnym

W ocenie składającego w wystąpieniu pokontrolnym doszło do niewłaściwe zastosowanie art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegało na przyjęciu, że samo występowanie wyższych sald na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych świadczy o braku skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, bez wykazania konkretnego naruszenia planu finansowego, szkody, niegospodarności, nieterminowego wykonania zobowiązań albo innego negatywnego skutku finansowego.

Nie można zgodzić się z ustaleniem zawartym w wystąpieniu pokontrolnym, zgodnie z którym Powiat Leszczyński „nie zapewnił funkcjonowania skutecznej kontroli nad wysokością środków przekazywanych na rachunki bankowe jednostek organizacyjnych Powiatu”, ponieważ ustalenie to ma charakter ogólnikowy, nieprecyzyjny i nie zostało poparte jednoznacznym wykazaniem, jakie konkretnie mechanizmy kontroli zarządczej nie funkcjonowały lub były niewystarczające. RIO ograniczyło się w istocie do wskazania skutku w postaci utrzymywania przez jednostki organizacyjne wyższych stanów środków pieniężnych, nie dokonując jednak pełnej analizy przyczyn tego stanu ani nie wykazując związku pomiędzy tym zjawiskiem, a rzekomym brakiem kontroli zarządczej.

W szczególności w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano, jaki konkretnie przepis prawa, procedura wewnętrzna lub standard kontroli zarządczej nakładał na Skarbnika Powiatu obowiązek codziennego lub bieżącego zerowania stanów środków na rachunkach jednostek organizacyjnych. Sam fakt posiadania dostępu do rachunków bankowych jednostek organizacyjnych nie oznacza automatycznie obowiązku technicznego zarządzania środkami znajdującymi się na rachunkach wszystkich jednostek. RIO nie wykazało również, jaki poziom środków uznaje za „nadmierny”, według jakiego miernika dokonało tej oceny oraz w jakim okresie stany te miały charakter nieuzasadniony.

Wystąpienie pokontrolne nie zawiera więc precyzyjnego wzorca kontroli, do którego

porównano stan faktyczny, mimo że - zgodnie z utrwalonymi zasadami kontroli - podstawowym elementem procesu kontrolnego jest porównanie stanu rzeczywistego ze stanem wymaganym wynikającym z przepisów prawa, procedur wewnętrznych albo jednoznacznie określonych standardów działania. W doktrynie prawa finansów publicznych oraz teorii kontroli przyjmuje się, że jednym z podstawowych etapów kontroli jest ustalenie wzorca kontrolnego, a następnie skonfrontowanie z nim ustalonego stanu faktycznego. Dopiero wykazanie konkretnej rozbieżności pomiędzy stanem wymaganym a stanem rzeczywistym pozwala formułować wnioski o nieprawidłowościach oraz przypisywać odpowiedzialność za ich powstanie.

Tymczasem RIO nie wskazało:

- jaki konkretnie poziom środków na rachunkach jednostek był dopuszczalny,
- od jakiej wysokości saldo należało uznać za „nadmierne”,
- jaki okres utrzymywania środków był nieprawidłowy,
- jakie konkretne procedury zostały naruszone,
- ani jakie działania powinny być zostać podjęte przez Skarbnika Powiatu.

Brak jest również wskazania przepisu prawa powszechnie obowiązującego, regulacji wewnętrznej Powiatu lub standardu kontroli zarządczej, który nakazywałby utrzymywanie wyłącznie minimalnych stanów środków na rachunkach jednostek organizacyjnych albo obligował organ prowadzący do codziennego „zerowania” rachunków bankowych jednostek. W praktyce oznacza to, że RIO dokonało oceny działalności Powiatu bez uprzedniego wskazania obiektywnego wzorca odniesienia.

Zarzut został sformułowany wyłącznie na podstawie następczej oceny samego efektu w postaci utrzymywania określonych sald na rachunkach bankowych jednostek, bez wykazania, że stan ten pozostawał w sprzeczności z konkretnym obowiązkiem prawnym lub proceduralnym. Tak sformułowana ocena ma charakter wyłącznie uznaniowy i nie spełnia podstawowych standardów prawidłowo prowadzonego postępowania kontrolnego.

Stanowisko RIO zostało ponadto sformułowane ex post, już po ujawnieniu nieprawidłowości, z pominięciem rzeczywistych warunków funkcjonowania jednostek organizacyjnych oraz zakresu informacji dostępnych organowi prowadzącemu w czasie bieżącego wykonywania budżetu. Ocena dokonana po

fakcie nie może abstrahować od realiów funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych oraz specyfiki wykonywania budżetu w trakcie roku budżetowego.

Sama okoliczność utrzymywania okresowo wyższych stanów środków na rachunkach jednostek organizacyjnych nie stanowi jeszcze dowodu na brak kontroli zarządczej, lecz wynika z konieczności zapewnienia płynności finansowej jednostek, terminowej realizacji zobowiązań, specyfiki harmonogramów wydatków, zabezpieczenia środków na wynagrodzenia i wydatki bieżące oraz dynamiki realizacji planów finansowych. W praktyce wykonywania budżetu środki finansowe nie są przekazywane wyłącznie w wysokości odpowiadającej chwilowemu dziennemu zapotrzebowaniu jednostki, lecz z uwzględnieniem konieczności zapewnienia ciągłości działania jednostek organizacyjnych oraz bezpieczeństwa finansowego realizowanych przez nie zadań publicznych.

W praktyce oznacza to, że środki te były przeznaczone m.in. na wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń, bieżące opłaty eksploatacyjne (energia, ogrzewanie, woda), usługi niezbędne do funkcjonowania jednostek (usługi teleinformatyczne, pocztowe, transportowe), zakupy materiałów i wyposażenia, realizację obowiązków ustawowych wobec podopiecznych i uczniów, a także na finansowanie świadczeń wynikających z przepisów prawa oraz zobowiązań wynikających z zawartych umów.

W tym kontekście pojęcie „płynności finansowej” w jednostkach sektora finansów publicznych nie odnosi się do kategorii rynkowej typowej dla podmiotów komercyjnych, lecz oznacza zapewnienie ciągłej zdolności do terminowego regulowania zobowiązań wynikających z realizowanych zadań publicznych. Obejmuje ono konieczność utrzymywania takiego poziomu środków finansowych, który pozwala na nieprzerwane finansowanie wynagrodzeń, składek na ubezpieczenia społeczne, stałych zobowiązań kontraktowych oraz wydatków nieprzewidywalnych lub wynikających z cykliczności realizacji budżetu.

W szczególności należy podkreślić, że wydatki jednostek organizacyjnych Powiatu mają charakter nierównomierny w skali roku budżetowego - część zobowiązań powstaje cyklicznie (np. wynagrodzenia miesięczne), inne mają charakter

sezonowy (np. rozliczenia roczne, remonty, doposażenie), a jeszcze inne wynikają z terminów ustawowych lub umownych. W związku z tym utrzymywanie określonych stanów środków na rachunkach bankowych jednostek jest naturalnym elementem zarządzania budżetem i służy uniknięciu sytuacji opóźnień w płatnościach, naliczania odsetek ustawowych, naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz ryzyka przerwania ciągłości realizacji zadań publicznych.

RIO nie wykazało jednocześnie, aby przekazywanie środków skutkowało szkodą finansową dla Powiatu, utratą środków publicznych, nieuprawnionym wydatkowaniem środków albo naruszeniem dyscypliny finansów publicznych po stronie organu przekazującego środki. Brak jest również wykazania bezpośredniego związku przyczynowo - skutkowego pomiędzy wskazywaną przez RIO „nadwyżką” środków pozostających na rachunkach jednostek organizacyjnych a powstaniem konkretnej szkody majątkowej lub uszczerbku dla budżetu Powiatu. Samo utrzymywanie wyższych stanów środków pieniężnych nie stanowi jeszcze działania nielegalnego ani automatycznie nie świadczy o nieskuteczności kontroli zarządczej.

Stanowisko RIO pozostaje również niekonsekwentne, ponieważ z jednej strony wskazuje, że Skarbnik Powiatu posiadał dostęp do danych finansowych i rachunków bankowych jednostek, a z drugiej strony pomija fakt, że system kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych opiera się na podziale odpowiedzialności pomiędzy kierowników jednostek organizacyjnych, głównych księgowych tych jednostek oraz organ wykonawczy JST. Jeżeli RIO uznaje, że już samo posiadanie dostępu do rachunków oznacza pełną odpowiedzialność za każdy poziom środków pozostających na rachunku jednostki, to w praktyce prowadziłoby to do całkowitego pozbawienia samodzielności kierowników jednostek organizacyjnych i przeniesienia całej odpowiedzialności finansowej na organ prowadzący, czego nie przewidują przepisy ustawy o finansach publicznych.

Nieprecyzyjność ustaleń pokontrolnych widoczna jest również w tym, że RIO nie wskazało, jakie konkretne mechanizmy kontroli zarządczej należało wdrożyć dodatkowo ponad już funkcjonujące rozwiązania. Powiat posiadał bowiem rzeczywiste instrumenty monitorowania sytuacji finansowej jednostek, w tym

sprawozdawczość Rb-28S, dostęp do rachunków bankowych, bieżący nadzór finansowy oraz procedury przekazywania środków budżetowych. Wystąpienie pokontrolne nie wskazuje, które z tych mechanizmów były niewystarczające, wadliwe lub nieskuteczne oraz jakie działania - zdaniem RIO - należało podjąć, aby uznać system kontroli za prawidłowy. Tym samym zarzut ma charakter ocenny i blankietowy.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych kontrola zarządcza stanowi „ogół działań” podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Oznacza to, że kontrola zarządcza nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat wystąpienia pojedynczych nieprawidłowości lub określonych zdarzeń finansowych, lecz musi uwzględniać całokształt funkcjonowania jednostki oraz sposób reagowania na zidentyfikowane ryzyka.

W konsekwencji ustalenia RIO mają charakter nadmiernie uogólniony, nie wskazują konkretnych naruszonych procedur ani mierzalnych standardów kontroli, nie wykazują związku przyczynowego pomiędzy działaniami Powiatu a wskazywanym skutkiem oraz pomijają rzeczywiste działania nadzorcze i organizacyjne podjęte przez Starostę Powiatu Leszczyńskiego. Brak jest tym samym podstaw do formułowania kategorię wniosku, że Powiat Leszczyński nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego, utrzymywanie środków na rachunkach jednostek organizacyjnych Powiatu nie może być automatycznie utożsamiane z nieprawidłowością, lecz stanowi element racjonalnego zarządzania płynnością finansową, wynikającego bezpośrednio z obowiązku zapewnienia ciągłości działania jednostek sektora finansów publicznych oraz terminowej realizacji ich ustawowych zadań.

IX. Zastrzeżenie do wniosku nr 11 - oświadczenia o stanie kontroli zarządczej

W wystąpieniu pokontrolnym doszło do niewłaściwego zastosowania art. 68 i art. 69 ustawy o finansach publicznych oraz § 2 i § 5 zarządzenia nr 12/2024 Starosty Leszczyńskiego z dnia 11 kwietnia 2024 r. Niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegało na przyjęciu, że brak dwóch oświadczeń jednostkowych w dacie sporządzenia oświadczenia Starosty przesądza o wadliwości tego oświadczenia lub nienależytym nadzorze, mimo że obowiązek terminowego złożenia oświadczeń został wprost nałożony na kierowników jednostek organizacyjnych.

Wobec powyższego zgłasza się zastrzeżenia do ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym dotyczących rzekomego naruszenia zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w związku z nieterminowym złożeniem oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez kierowników dwóch jednostek organizacyjnych Powiatu Leszczyńskiego oraz złożeniem przez Starostę Leszczyńskiego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w dniu 31 stycznia 2025 r.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustalenie RIO ma charakter nadmiernie formalistyczny i abstrahuje od rzeczywistego celu oraz konstrukcji prawnej kontroli zarządczej określonej w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. Kontrola zarządcza nie stanowi bowiem wyłącznie systemu terminowego obiegu dokumentów lub składania oświadczeń, lecz - zgodnie z ustawową definicją - ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jej istotą jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostki, skutecznego zarządzania ryzykiem, ochrony zasobów oraz zapewnienia przepływu informacji, a nie wyłącznie formalna ocena dochowania terminów czynności administracyjnych.

RIO całkowicie pomija przy tym systemowy charakter kontroli zarządczej funkcjonującej na dwóch poziomach - zarówno na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych, jak i na poziomie całej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialność Starosty dotyczy zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w całym Powiecie, przy czym ustawodawca świadomie nie określił sztywnego modelu organizacyjnego ani

katalogu czynności, które miałyby stanowić jedyne źródło oceny stanu kontroli zarządczej. Wynika to ze specyfiki jednostek sektora finansów publicznych oraz konieczności dostosowania mechanizmów kontrolnych do warunków organizacyjnych, kadrowych i finansowych danej jednostki.

Bezsporne pozostaje, że kierownicy dwóch jednostek organizacyjnych złożyli wymagane oświadczenia, choć z uchybieniem terminu określonego w zarządzeniu Nr 12/2024 Starosty Leszczyńskiego. Uchybienie to miało jednak charakter wyłącznie formalny, incydentalny i krótkotrwały, gdyż oświadczenia zostały złożone odpowiednio w dniach 27 oraz 28 lutego 2025 r., a więc z opóźnieniem nieprzekraczającym jednego miesiąca. RIO nie wykazało jednocześnie, aby opóźnienie to miało jakikolwiek wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Powiecie Leszczyńskim, realizację zadań publicznych, prawidłowość gospodarki finansowej czy wiarygodność informacji przedstawionych przez Starostę Leszczyńskiego.

Co istotne, wystąpienie pokontrolne nie zawiera ustaleń wskazujących, aby treść złożonego przez Starostę oświadczenia była niezgodna ze stanem faktycznym, nierzetelna lub sporządzona w oparciu o niepełne dane. RIO ograniczyło się wyłącznie do formalnego wskazania dat wpływu dwóch oświadczeń, pomijając całkowicie rzeczywisty mechanizm funkcjonowania kontroli zarządczej w Powiecie oraz pozostałe źródła informacji pozostające w dyspozycji Starosty.

Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny oraz standardami kontroli zarządczej, system kontroli zarządczej tworzy całokształt procedur, regulaminów, instrukcji, zakresów obowiązków, mechanizmów nadzorczych, kontroli wewnętrznych, obiegu informacji oraz praktyki organizacyjnej funkcjonującej w jednostce. Kontrola zarządcza jest procesem dynamicznym i nie może być utożsamiana wyłącznie z pojedynczym dokumentem lub formalnym terminem jego przekazania. Samo istnienie krótkotrwałego opóźnienia w przekazaniu dwóch oświadczeń nie świadczy więc automatycznie o nieskuteczności lub braku adekwatności całego systemu kontroli zarządczej w Powiecie Leszczyńskim.

Starosta Leszczyński dysponował szeregiem innych źródeł informacji pozwalających na dokonanie oceny funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym wynikami kontroli wewnętrznych, bieżącym nadzorem nad jednostkami organizacyjnymi, analizą wykonania budżetu, sprawozdawczością budżetową, informacjami przekazywanymi przez komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego oraz bieżącą współpracą z kierownikami jednostek. Okoliczność tę potwierdza wprost treść samego oświadczenia Starosty, w którym wskazano, że zostało ono sporządzone „na podstawie oceny i informacji dostępnych w czasie sporządzania niniejszego oświadczenia pochodzących z kontroli wewnętrznych”. Tym samym Starosta wykonał obowiązek samodzielnej oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w Powiecie, wykorzystując dostępne mechanizmy monitorowania i nadzoru.

RIO całkowicie pomija również, że zgodnie z art. 69 ustawy o finansach publicznych oraz utrwalonym stanowiskiem doktryny, ustawodawca nie zobowiązał kierowników jednostek do budowania wyłącznie sformalizowanego systemu kontroli zarządczej opartego na jednym rodzaju dokumentacji. Wręcz przeciwnie - przepisy pozostawiają kierownikowi jednostki znaczną swobodę organizacyjną co do sposobu realizacji obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, z uwagi na różnorodność jednostek sektora finansów publicznych oraz odmienną ich warunków organizacyjnych i funkcjonalnych. Standardy kontroli zarządczej Ministra Finansów mają przy tym charakter wytycznych i wskazówek organizacyjnych, a nie bezwzględnie obowiązujących norm prawnych.

Wystąpienie pokontrolne nie wykazuje ponadto żadnego realnego skutku stwierdzonego uchybienia. Nie ustalono, aby opóźnienie w złożeniu dwóch oświadczeń doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, błędnego zarządzania środkami publicznymi, utraty kontroli nad jednostkami organizacyjnymi lub sporządzenia nierzetelnego oświadczenia przez Starostę. Tymczasem zarówno doktryna, jak i orzecznictwo wskazują, że odpowiedzialność kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej aktualizuje się przede wszystkim w sytuacji, gdy niewłaściwe wykonywanie obowiązków prowadzi do konkretnych nieprawidłowości w gospodarce finansowej lub realnego uszczerbku dla finansów publicznych. W niniejszej sprawie takich ustaleń jednak nie poczyniono.

Stanowisko RIO prowadzi w praktyce do niedopuszczalnego utożsamienia jednostkowego uchybienia proceduralnego z wadliwością całego systemu kontroli zarządczej funkcjonującego w Powiecie Leszczyńskim. Takie podejście pozostaje sprzeczne zarówno z ustawowym celem kontroli zarządczej, jak i z zasadą proporcjonalności oceny ustaleń kontrolnych. Kontrola zarządcza nie ma charakteru absolutnego ani gwarancyjnego i nie eliminuje całkowicie możliwości występowania pojedynczych uchybień organizacyjnych. Jej celem jest zapewnienie racjonalnej pewności prawidłowego funkcjonowania jednostki, a nie całkowite wyeliminowanie wszelkich opóźnień lub zdarzeń incydentalnych.

W konsekwencji brak jest podstaw do formułowania wobec Starosty Leszczyńskiego zarzutu niewłaściwego wykonywania obowiązków wynikających z art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. Ustalenia RIO mają charakter wyłącznie formalny, nie wykazują wpływu wskazanego uchybienia na funkcjonowanie Powiatu oraz pomijają rzeczywisty, wielopoziomowy i systemowy charakter kontroli zarządczej funkcjonującej w jednostce samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy odnieść się do sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym zalecenia: „Zobowiązać kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu Leszczyńskiego do terminowego sporządzania i przekazywania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w kierowanych przez nich jednostkach, zgodnie z postanowieniami zarządzenia Nr 12/2024 Starosty Leszczyńskiego z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Powiatu Leszczyńskiego.” W tym zakresie należy jednoznacznie wskazać, że obowiązek terminowego sporządzania i przekazywania oświadczeń wynika już wprost z obowiązującego zarządzenia wewnętrznego Starosty Leszczyńskiego Nr 12/2024. Kierownicy jednostek organizacyjnych są już normatywnie zobowiązani do jego realizacji, a zatem formułowanie dodatkowego zobowiązania w trybie zaleceń pokontrolnych ma charakter wyłącznie deklaratoryjny i powielający obowiązujące regulacje. Nie tworzy ono żadnej nowej normy prawnej ani nie wzmacnia istniejącego obowiązku, który już w dacie kontroli był w pełni obowiązujący i egzekwowalny w ramach systemu kontroli zarządczej.

Powiat Leszczyński deklaruje gotowość do podjęcia działań usprawniających i porządkujących w zakresie objętym wystąpieniem pokontrolnym. Deklaracja ta nie oznacza jednak uznania zasadności zakwestionowanych kwalifikacji prawnych ani przyjęcia odpowiedzialności za nieprawidłowości w zakresie szerszym niż wynikający z przepisów prawa i formalnie powierzonych obowiązków.

STAROSTA LESZCZYŃSKI
Maciej Wiśniewski