



WOJEWODA OPOLSKI

ul. Piastowska 14
45-081 Opole

Opole, 9 kwietnia 2026 r.
FB.III.431.2.2026.JZ

**Pan
Miroslaw Birecki
Starosta Kluczborski
ul. Katowicka 1
46-200 Kluczbork**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli.

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej: Powiat Kluczborski, ul. Katowicka 1, 46-200 Kluczbork (dalej: Powiat).
2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:
 - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹,
 - art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²,
 - art. 175 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.
3. Zakres kontroli:
 - a) przedmiot kontroli: prawidłowość wykorzystania dotacji celowej przeznaczonej na nieodpłatną pomoc prawną, świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej,
 - b) okres objęty kontrolą: od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.
4. Rodzaj kontroli: problemowa.
5. Tryb kontroli: zwykły.
6. Termin kontroli: od 21 stycznia do 10 lutego 2026 r.
7. Skład zespołu kontrolnego:
 - Justyna Zatajska, starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, działająca na podstawie upoważnienia nr FB.III.057.4.2026 z 13 stycznia 2026 r. - kierownik zespołu kontrolnego,
 - Agnieszka Pusz, inspektor wojewódzki Oddziału Kontroli Finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, działająca na podstawie upoważnienia nr FB.III.057.1.2026 z 13 stycznia 2026 r.
8. Kierownik jednostki kontrolowanej:

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 428.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 224 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.

- Mirosław Birecki - data objęcia stanowiska od 7 maja 2024 r. do nadal (dalej: Starosta).
[Akta kontroli str. 1]
- 9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w Starostwie pod poz. nr 1/2026.

II. Ocena skontrolowanej działalności ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Oceną objęto prawidłowość wykorzystania przez Powiat dotacji przekazanej w 2025 r. na realizację zadań w zakresie zapewnienia na terenie powiatu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w dziale 755 Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75515 Nieodpłatna pomoc prawna. W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność Powiatu w badanym zakresie ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowościami.

Podstawą oceny pozytywnej Powiatu było m.in. prawidłowe ewidencjonowanie otrzymanych środków dotacji oraz wykorzystanie ich zgodnie z przeznaczeniem a także terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych.

Natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- ustalenia planu finansowego Starostwa, w tym zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami bez zachowania formy wymaganej przepisami prawa,
- ujęcia w planie wydatków Starostwa środków dotacji przeznaczonych na wydatki dla organizacji pozarządowej oraz przekazania ich w nieprawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej,
- nieprawidłowego ujęcia w ewidencji księgowej Powiatu zwrotu niewykorzystanej dotacji.

1. Uwarunkowania organizacyjne kontrolowanej działalności mające związek z zakresem kontroli.

Zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i realizację zadań z zakresu edukacji prawnej określa ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁴ (dalej: ustawa).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie, które są finansowane z budżetu państwa poprzez udzielenie dotacji celowej powiatom z części będącej w dyspozycji wojewodów.

Sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym m.in. wzór karty informacyjnej poradnictwa (o której mowa w art. 5 ust 5 ustawy), wzór karty pomocy, sposób gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy oraz zakres i sposób przekazywania informacji (o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy), określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁵ (dalej: rozporządzenie npp).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Regulaminie organizacyjnym⁶ Starostwa Powiatowego w Kluczborku (dalej: Starostwo) nie przypisano kontrolowanych zadań do realizacji konkretnej komórce organizacyjnej. W złożonym wyjaśnieniu Starosta podał: *Regulamin Organizacyjny (...) określa zadania dla komórek organizacyjnych, samodzielnych*

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1534 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 317 z późn. zm.

⁶ Uchwała nr 193/762/2023 z dnia 31 stycznia 2023 r. Zarządu Powiatu w Kluczborku oraz nr 32/169/2025 z dnia 21 marca 2025 r. Zarządu Powiatu w Kluczborku w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kluczborku (z późn. zm.).

stanowisk oraz zadania, które wynikają z ustaw a nie są przypisane do komórek organizacyjnych i wykonują je pracownicy, którym powierzono takie obowiązki. Nieodpłatne poradnictwo prawne opisane w § 67 Regulaminu Organizacyjnego jest ujęte jako zadanie i nie jest realizowane w Wydziale Promocji, Turystyki i Kultury a jedynie przez pracownika tego Wydziału, który podlega służbowo bezpośrednio Naczelnikowi w zakresie zadań przypisanych dla tego Wydziału.

Przedmiotowe zadania zostały przypisane w zakresach czynności 2 pracownikom Wydziału Promocji, Turystyki i Kultury Starostwa⁷, których dodatkowo uprawniono upoważnieniem znak OR.077.31.2025.DO, OR.077.32.2025.DO z 16 czerwca 2025 r. do przekazywania w imieniu Starosty Kluczborskiego Ministrowi Sprawiedliwości (za pośrednictwem Wojewody), zbiorczych informacji o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy.

[Akta kontroli str. 2-14]

2. Realizacja zadań wynikających z ustawy.

2.1. Punkt udzielenia pomocy, wymiar czasu.

Na terenie Powiatu w 2025 r. udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wraz z edukacją prawną odbywało się w dwóch punktach, które powierzono adwokatom, radcom prawnym oraz organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego (dalej: organizacja pozarządowa), zgodnie z art. 11 ust. 1 i ust. 1a ustawy. Liczbę punktów dla Powiatu ustalono na podstawie ilorazu liczby mieszkańców Powiatu na 31 grudnia 2023 r., wynoszącej 61 236 osób, podanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i liczby 25 000 z uwzględnieniem zaokrąglenia do liczby całkowitej w dół, zgodnie z art. 20 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 ustawy.

Kontrolowane zadania były realizowane przez Powiat z wykorzystaniem zasobów lokalowych, które zostały udostępnione na podstawie zawartych porozumień:

- nr FP.031.23.2024 z 2 października 2024 r. pomiędzy Powiatem a Gminą Wołczyn, w którym uwzględniono postanowienia określone w art. 9 ust. 1 ustawy,
- nr FP.031.24.2024 z 2 października 2024 r. pomiędzy Powiatem a Kluczborskim Inkubatorem Przedsiębiorczości, dla którego został ustanowiony przez Powiat zarząd trwały.

[Akta kontroli str. 15-25]

Starosta wydał Zarządzenie nr OR.12.46.2024 z dnia 11 września 2024 r. w sprawie lokalizacji i harmonogramu funkcjonowania punktu nieodpłatnej pomocy prawnej i mediacji oraz punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego i mediacji w Powiecie Kluczborskim w 2025 roku. Zgodnie z zapisami dokumentu punkty zlokalizowano w:

- Kluczborskim Inkubatorze Przedsiębiorczości⁸, który był czynny od poniedziałku do piątku w godzinach od 15:00 do 19:00, prowadzony przez organizację pozarządową zgodnie z zawartą umową o realizację zadania publicznego,
- Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Wołczynie⁹, który był czynny od poniedziałku do piątku w godzinach od 14:00 do 18:00, prowadzony przez adwokatów i radców prawnych zgodnie z zawartymi umowami.

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zaplanowane zostało w każdym punkcie zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy. Jednocześnie w zawartych umowach uwzględniono dyspozycję art. 8 ust. 6 ustawy w kwestii możliwości wydłużenia trwania dyżuru.

⁷ Pracownicy wykonujący te zadania byli zatrudnieni do 1 maja 2025 r. w Biurze Funduszy Pomocowych, Mienia Powiatu i Promocji Powiatu i posiadali upoważnienia znak OR.077.19.2020.DO, OR.077.19.2020.DO. z 9 września 2020 r.

⁸ Punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego i mediacji.

⁹ Punkt nieodpłatnej pomocy prawnej i mediacji.

[Akta kontroli str. 26]

Zgodnie z § 5 ust. 3a rozporządzenia npp Starosta zapewnił dokonywanie zgłoszeń na wizyty w punktach w formie telefonicznej w godzinach pracy Starostwa oraz za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z informacji sporządzanej na potrzeby kontroli wynika, że Starosta zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy sporządził i aktualizował listę jednostek nieodpłatnego poradnictwa. W trakcie kontroli lista była udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w 2025 r. opublikowana w lokalnych środkach masowego przekazu (portal internetowy oraz regionalna gazeta).

[Akta kontroli str. 27-28]

2.2. Porozumienie z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych.

Ustalono, że Powiat zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy zawarł porozumienia z:

- Okręgową Radą Adwokacką w Opolu nr FP.031.26.2024 na okres od stycznia do grudnia 2025 r.,
- Okręgową Izbą Radców Prawnych w Opolu nr FP.031.25.2024 na okres od stycznia do grudnia 2025 r.

o czym pisemnie poinformował Wojewodę Opolskiego, wypełniając dyspozycję art. 10 ust. 3 ustawy.

[Akta kontroli str. 29-33]

Powiat zgodnie z zapisami ustawy:

- zawarł umowy z adwokatami i radcami prawnymi (łącznie 6 osób), którzy udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 6 ust. 1),
- w umowach zawarł wymagane elementy (art. 6 ust. 2).

[Akta kontroli str. 34-54]

2.3. Powierzenie realizacji zadania organizacji pozarządowej.

Prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i mediacji oraz realizację zadań z zakresu edukacji prawnej powierzono organizacji pozarządowej, wyłonionej w wyniku otwartego konkursu ofert, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰ (dalej: ustawa opp).

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu wybrano Fundację XXXXX (dalej: Fundacja), z którą Powiat zawarł 18 grudnia 2024 r. umowę o realizację zadania publicznego nr FB.032.2.105.2024 pod tytułem Prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wraz z edukacją prawną na terenie Powiatu Kluczborskiego w 2025 r. (dalej: umowa o realizację zadania publicznego), która zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1, 1a i 3-6b w związku z art. 11 ust. 7 ustawy.

[Akta kontroli str. 55-90]

2.4. Dokumentacja udzielonej pomocy.

W wyniku kontroli 675 złożonych oświadczeń (100 %) osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego ustalono, że:

- zostały złożone przez osoby uprawnione, w tym wszystkie przez osoby nie prowadzące jednoosobowej działalności gospodarczej,

¹⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.

- adwokaci lub radcy prawni przekazali je w sposób uniemożliwiający powiązanie ich z kartą pomocy, zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego adwokaci lub radcy prawni, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 1a ustawy, udokumentowali w 675 kartach pomocy¹¹, drogą elektroniczną w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w terminie wynikającym z art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy, tj. do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego.

[Akta kontroli str. 91-92]

2.5. Kontrola i nadzór Powiatu nad realizacją zadania wynikającego z ustawy.

Starosta, zgodnie z art. 11 ust 8 i 8a ustawy w powiązaniu z § 7 umowy o realizację zadania publicznego, przeprowadził od 3 do 10 lipca 2025 r. kontrolę wykonywania umowy o realizację zadania publicznego za okres 2025 roku.

Z przedłożonego protokołu kontroli wynika, że:

- zadanie realizowane było zgodnie z założonym celem oraz planem i harmonogramem zawartym w złożonej ofercie,
 - sprawdzono listę logowań w systemie (adm-np.ms.gov.pl) w czasie dyżuru,
 - objęte kontrolą dowody księgowe zawierały trwale opisy o przeznaczeniu wydatku w ramach realizowanego zadania, źródle finansowania oraz ujęciu w ewidencji księgowej,
 - sprawdzono wyciągi bankowe potwierdzające dokonywanie przelewów.
- Pracownicy Starostwa nie stwierdzili nieprawidłowości w badanym zakresie.

Dodatkowo w 2025 r. pracownik merytoryczny co miesiąc dokonywał wizytacji punktów w Kluczborku oraz w Wołczynie, która miała na celu sprawdzenie funkcjonowania ww. punktów.

Szczegółowe dane zawarte w protokole oraz lista wizytacji znajdują się w aktach kontroli.

[Akta kontroli str. 93-104]

3. Planowanie wydatków budżetowych i ich przekazywanie do jednostek.

3.1. Plan Budżetu - Organ.

Ustalono, że w Uchwale nr VIII/63/2024 Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kluczborskiego na rok 2025 r. (dalej: Uchwała) wprowadzono w planie dochodów budżetu w dziale 755 Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75515 Nieodpłatna pomoc prawna w § 2110¹² środki w wysokości 146 496,00 zł, które miały odzwierciedlenie w planie wydatków budżetu.

[Akta kontroli str. 105-149]

3.2. Plan finansowy Starostwa.

Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów:

- Statutu Powiatu Kluczborskiego¹³ (dalej: Statut),
- ww. Uchwały,
- wydruku budżetu i planu finansowego na 2025 r. z programu XXXX

ustalono, że:

- a) wprowadzony do systemu księgowego plan finansowy nie został ustalony w formie uchwały Zarządu, co stanowi naruszenie § 53 ust. 1 Statutu, zgodnie z którym Zarząd

¹¹ Karta pomocy – to karta, w której dokumentowane jest udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy.

¹² § 2110 Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

¹³ Uchwała Rady Powiatu w Kluczborku z dnia 29 października 2024 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kluczborskiego.

rozstrzyga w formie uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji wynikające z ustaw oraz przepisów wykonawczych do ustaw i w granicach upoważnień,

- b) nie opracowano planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa, co stanowi naruszenie art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta podał: *1. Przekazanie informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków - delegacji prawnej wynikającej z art. 249 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie stanowi rozstrzygnięcia Zarządu Powiatu w Kluczborku, a jedynie jest informacją wynikającą z podjętej przez Radę Powiatu w Kluczborku uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kluczborskiego na 2025 rok i jest czynnością techniczną. W związku z powyższym w zakresie delegacji wynikającej z § 53 ust. 1 Statutu Powiatu Kluczborskiego przekazanie informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków nie jest wymagane w formie uchwały Zarządu Powiatu w Kluczborku. 2. Zarząd Powiatu w Kluczborku pismem nr FN 3021.1.2025.PB z dnia 3 stycznia 2025 r. (pismo w załączeniu) poinformował jednostki organizacyjne powiatu kluczborskiego o ostatecznych planach finansowych na 2025 rok, zgodnie z delegacją wynikającą z art. 249 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

Z dołączonych do wyjaśnienia załączników wynika, że Zarząd Powiatu pismem FN.3021.1.2025.PB z 3 stycznia 2025 r.:

- przekazał podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków na 2025 r. oraz wysokości dotacji,
- ustalił plan finansowy dochodów i wydatków zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
- ustalił plan finansowy dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (...).

W związku z powyższym stwierdzono, że Zarząd Powiatu w terminie określonym w art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych opracował plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, jednak nie dokonał tej czynności w formie uchwały, co stanowi naruszenie przywołanego § 53 ust. 1 Statutu. Mając na uwadze dodatkowe regulacje prawne:

- § 12 Uchwały, zgodnie z którym wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu w Kluczborku,
- art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴, w myśl którego Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa,
- art. 32 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym - do zadań zarządu powiatu należy w szczególności: wykonywanie budżetu powiatu,
- § 140 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁵, zgodnie z którym, akty normatywne o charakterze wewnętrznym określa się wyłącznie nazwą „uchwała” albo „zarządzenie”,

¹⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1684.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

- § 134 ww. rozporządzenia - podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu

należy stwierdzić, że Starostwo nie posiada jednolitej reguły sankcjonującej odpowiednie stosowanie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” przy tworzeniu wewnętrznych aktów normatywnych przez kierownika jednostki, biorąc pod uwagę, że zmiany planu finansowego były sporządzane w formie Zarządzenia Starosty i Uchwały Rady Powiatu.

[Akta kontroli str. 150-176]

Kontrola wykazała, że w trakcie roku w badanym rozdziale dokonano zmian w planie finansowym Starostwa¹⁶ polegających na przeniesieniu środków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w związku z nie zawarciem umów zleceń. Zmiany wprowadzono na bieżąco, co ma odzwierciedlenie na koncie 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych.

[Akta kontroli str. 158-172]

Ponadto, na podstawie dokumentacji źródłowej oraz ewidencji księgowej stwierdzono, że Starostwo w planie wydatków ujęło środki dotacji przeznaczone na wydatki dla organizacji pozarządowej i następnie przekazało je w nieprawidłowym § 2820 Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom zamiast w § 2360 Dotacja celowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielona w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Działanie takie narusza przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.¹⁷

W złożonym wyjaśnieniu Starosta podał: (...) *Ujęcie w planie wydatków Starostwa Powiatowego w Kluczborku środków przeznaczonych na realizację ww. zadania w § 2820 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom” wynikało z przyjętej od lat w jednostce praktyki ewidencyjnej oraz interpretacji charakteru przekazywanych środków jako dotacji celowej na realizację zadania zleconego. (...) Jednocześnie Powiat Kluczborski deklaruje gotowość dostosowania klasyfikacji budżetowej wydatków do aktualnej interpretacji przepisów prawa w przyszłych okresach sprawozdawczych (...).*

[Akta kontroli str. 205-219, 158-172, 177]

4. Wykorzystanie dotacji celowej.

Kwota dotacji w wysokości 146 496,00 zł stanowiła dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej – 6 104,00 zł, ustalonej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2025 r.¹⁸ i mnożnika, obliczonego na podstawie ilorazu liczby mieszkańców Powiatu na 31 grudnia 2023 r. (wynoszącej 61 236 osób) podanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i liczby 25 000, z uwzględnieniem zaokrąglenia do liczby całkowitej w dół.

[Akta kontroli str. 15]

Wojewoda Opolski przekazał Powiatowi środki dotacji celowej w łącznej wysokości 146 496,00 zł – 12 transzami, każda po 12 208,00 zł: 15 stycznia, 14 lutego, 14 marca, 15 kwietnia, 15 maja, 13 czerwca, 15 lipca, 14 sierpnia, 15 września, 16 października,

¹⁶ Zarządzenie Nr OR.120.49.2025 Starosty Kluczborskiego z dnia 25 września 2025 roku w sprawie przeniesienia środków w planie finansowym Starostwa Powiatowego w Kluczborku, po stronie wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Uchwała NR 51/261/2025 Zarządu Powiatu w Kluczborku z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zmian w budżecie powiatu po stronie wydatków.

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1324

14 listopada i 12 grudnia 2025 r. Środki do Starostwa Powiat przekazywał do wysokości zgłoszonych wydatków.

Powiat na realizację zadania wykorzystał dotację w wysokości 146 495,66 zł, natomiast niewykorzystane środki dotacji w kwocie 0,34 zł zwrócił 19 grudnia 2025 r. (WB nr 251/2025) na rachunek bankowy Wojewody Opolskiego, z zachowaniem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zwrot wynikał z braku możliwości równomiernego podziału środków przeznaczonych na wynagrodzenia w 2025 roku dla adwokatów i radców prawnych obsługujących punkt nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Wołczynie a także wystawiania przez dwie osoby świadczące usługę faktur, które były niższe o jeden grosz ze względu na zaokrąglenia wynikające z programu księgowego.

[Akta kontroli str. 178-187]

W wyniku kontroli stwierdzono, że zwrot w wysokości 0,34 zł ujęto w ewidencji księgowej jako zapis ujemny po stronie Wn konta 133-01 w korespondencji z kontem 901.

Tak zaewidencjonowana operacja gospodarcza nie odzwierciedla jej rzeczywistego przebiegu, co narusza zapisy:

- art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, tj. dowody księgowe powinny być zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują,
- polityki rachunkowości przyjętej Zarządzeniem Starosty Kluczborskiego nr OR.120.12.2021 z dnia 26 lutego 2021 roku (konto 133 – zapisy na tym koncie dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych i muszą być zgodne z zapisami między jednostką a bankiem),
- załącznika nr 2 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 Polskiej²⁰.

W złożonym wyjaśnieniu Starosta podał: (...) *zwrot został zaewidencjonowany zapisem ujemnym na kontach Wn 133-01, Ma 901 celem zachowania czystości obrotów na koncie księgowym. W przypadku, gdy obroty na kontach mogą dostarczać fałszywych informacji o przebiegu operacji gospodarczej (w przypadku wskazanym powyżej są to zwroty dotacji niewykorzystanych w danym roku), można stosować zapis techniczny dla zachowania czystości obrotów. Przepisy prawa bilansowego nie określają sytuacji, w których dokonuje się zapisów technicznych. Jednak w praktyce w celu zachowania "czystości obrotów" na koncie księgowym oraz przywrócenia jego pierwotnego charakteru często stosuje się takie zapisy. W polityce rachunkowości przyjętej Zarządzeniem Starosty Kluczborskiego nr OR.120.12.2021 z dnia 26 lutego 2021 roku, w opisie konta 133 mowa jest o tym, że zapisy na tym koncie dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych i muszą być zgodne z zapisami między jednostką a bankiem oraz że na rachunku w razie potrzeby dokonuje się zapisów technicznych. Zaksięgowanie tego zwrotu po stronie Wn 901 i Ma konta 133-01 zaburzyłaby obroty na tych kontach, doprowadziłaby do niezgodności obrotów na koncie 133-01 z wyciągiem bankowym i byłaby niezgodna z przyjętą techniką księgowości na koncie 901, gdzie saldo Ma konta 901 oznacza sumę osiągniętych dochodów budżetu powiatu za dany rok.*

Należy zaznaczyć, że poprawne ewidencjonowanie zwrotu powinno nastąpić zapisem WN 901 Ma 133 z równoczesnym zastosowaniem zapisu ujemnego po obu stronach konta 901

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342 z późn. zm.

(czystość obrotów). Takie działanie nie spowoduje ujemnych zapisów na koncie 133, niezgodnych z ewidencją banku oraz nie zawyży obrotów na koncie 901. W przypadku, gdy obroty na kontach mogą dostarczać fałszywych informacji o przebiegu operacji gospodarczej (w powyższej sytuacji – zwrot dotacji niewykorzystanej w danym roku), można stosować ujemny zapis techniczny dla zachowania czystości obrotów Wn 901 i Ma 901. Rzeczywiście przepisy prawa bilansowego nie określają sytuacji, w których dokonuje się zapisów technicznych, jednak w praktyce w celu zachowania „czystości obrotów” na koncie księgowym oraz przywrócenia jego pierwotnego charakteru często stosuje się takie zapisy. Zapisu technicznego dokonuje się po obu stronach tego samego konta, tymi samymi kwotami oraz tym samym znakiem.

[Akta kontroli str. 180-183, 188-193]

Na podstawie dowodów źródłowych oraz prowadzonej dokumentacji księgowej ustalono, że w 2025 r. dotację w wysokości 146 496,00 zł wykorzystano na:

- 1) wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej – 133 311,02 zł (146 496,00 zł x 91% minus dokonany zwrot),
- 2) pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej – 8 789,76 zł (146 496,00 zł x 6%),
- 3) zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej – 4 394,88 zł (146 496,00 zł x 3%).

[Akta kontroli str. 258-263]

Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że 14 stycznia 2025 r. opłacono notę i fakturę dotyczące czynszu za lokale w łącznej kwocie 500,00 zł (konto 130-01 rozdział 75515), natomiast Powiat pierwszą transzę dotacji na realizację przedmiotowych zadań w wysokości 12 208,00 zł otrzymał 15 stycznia 2025 r. W związku z tym Starosta wyjaśnił: (...) *Środki dotacji na nieodpłatną pomoc prawną nie są przekazywane z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w roku budżetowym na podstawie zapotrzebowań powiatu. Kwoty i daty przekazania środków nie są nam wcześniej znane i są od nas niezależne. O ile wysokość transz jest przewidywalna (z reguły dotacja podzielona jest na 12 miesięcznych transz), o tyle terminy ich przekazywania są nam nieznane, a zobowiązani jesteśmy realizować zadanie na bieżąco. Dokonywanie wydatków w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej nie odbywa się na podstawie przekazywanych transz dotacji, ale na podstawie zabezpieczonych w budżecie powiatu w Rozdziale 75515 środków, zgodnie z informacją o wysokości dotacji na to zadanie.*

W dniu 14 stycznia 2025 r. zostały opłacone dwie faktury, po 250,00 zł każda (łącznie 500,00 zł, skany faktur w załączeniu) za czynsz w styczniu 2025 r. za lokale, w których mieściły się punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Termin płatności na obu fakturach upływał 15 stycznia, więc w dniu poprzedzającym wymagalność dokonano płatności z konta wydatkowego, zasilonego z ogólnej puli środków na koncie organu. W dniu kolejnym (15.01.2025 r.) wpłynęła pierwsza transza dotacji na 2025 rok z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego i uzupełniła środki własne powiatu, przeznaczone na zapłatę zobowiązań w terminie. (...).

Opłacenie przez Powiat zobowiązań w terminie nie podlega kwestionowaniu przez kontrolujące. Nieprawidłowa jest przyjęta technika księgowania, ponieważ przedstawiona ww. operacja w księgach rachunkowych nie odzwierciedla jej rzeczywistego przebiegu. Skoro Powiat uregulował fakturę i notę księgową z własnych środków, to powinien zaewidencjonować to w rozdziale 75020 Starostwa powiatowe a następnie po otrzymaniu środków od Wojewody Opolskiego przeksięgować na rozdział 75515 Działanie Powiatu nie przedstawia rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczej, co stanowi naruszenie art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości w powiązaniu z art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

w myśl którego jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości.

[Akta kontroli str. 194-203]

Kontrolę realizacji wydatków przeprowadzono na podstawie próby obejmującej miesiące: marzec, czerwiec, wrzesień, grudzień 2025 r. na łączną kwotę 53 795,18 zł (tj. 36,72% wykonanych wydatków w badanym rozdziale) w następujących paragrafach:

- 2820 Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom – 23 683,52 zł (środki przekazane organizacji pozarządowej z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych oraz zadania z zakresu edukacji prawnej),
- 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 941,53 zł (tonery, papier ksero i materiały biurowe przeznaczone na obsługę organizacyjno-techniczną),
- 4300 Zakup usług pozostałych – 27 170,13 zł (z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych oraz na obsługę organizacyjno-techniczną),
- 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 2 000,00 zł (poniesione na opłatę czynszu w 2 lokalach).

Prawidłowość wykonania wydatków w wybranej próbie, ustalono w oparciu o ewidencję oraz dowody księgowe m.in.: faktury, noty księgowe będące podstawą zapisu w księgach rachunkowych, które posiadały elementy określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w tym zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a także zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione.

[Akta kontroli str. 204-234]

Na podstawie zawartej umowy o realizację zadania publicznego przekazano w 2025 r. na rachunek bankowy Fundacji dotację w łącznej wysokości 71 050,56 zł (miesięcznie po 5 920,88 zł) na prowadzenie punktu w Kluczborku, w tym na realizację zadania w zakresie edukacji prawnej 4 394,88 zł.

Sprawozdanie końcowe z realizacji zadania publicznego z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w 2025 r. Fundacja 19 stycznia 2026 r. złożyła do Powiatu z zachowaniem formy i terminu, wypełniając dyspozycję § 8 ust. 3 umowy o realizację zadania publicznego, a 4 lutego 2026 r. złożyła korektę sprawozdania rocznego.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Powiat środki dotacji otrzymane na zadania wskazane w ustawie wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo regulował zobowiązania.

5. Prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

5.1. Zbiorcza informacja o wykonaniu zadania przez Powiat.

Starosta przekazał, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, Ministrowi Sprawiedliwości zbiorcze informacje o wykonaniu zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na obszarze Powiatu, z zachowaniem terminów określonych w art. 12 ust. 1 ustawy. Ponadto, zbiorcze informacje za I, II, III i IV kwartał 2025 r. sporządzono na wzorze określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia npp.

[Akta kontroli str. 235-239]

5.2. Rozliczenie wykorzystania dotacji.

Rozliczenie dotacji za okres sprawozdawczy: I, II, III i IV kwartał 2025 r. przesłano do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu w terminach wynikających z pisma Wydziału

Prawnego i Nadzoru znak: PN.I.3146.4.2025.KP dotyczącego sposobu rozliczania dotacji, tj. do 15 dnia kolejnego miesiąca.

[Akta kontroli str. 240-263]

Ustalono, że w ww. rozliczeniach w wierszu 2 i 3 kolumna nr 12 pn. Środki niewykorzystane wykazano kwoty ze znakiem minus, co nie ma odzwierciedlenia w ewidencji księgowej na koncie 130-01.

Starosta podał, że: *Powiat Kluczborski od 2018 roku przesyła rozliczenia dotacji za okresy sprawozdawcze (kwartalne i roczne) na podstawie wzoru tabeli przekazanej w tym celu przez Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu. (...).*

(...) kwota dotacji (...) na jeden punkt wynosi 73 248,00 zł. Kwota ta została więc ujęta w kolumnie 7 tabeli dotyczącej rozliczenia zatytułowanej „Kwota otrzymanej dotacji” dla każdego punktu. Ponadto uzupełniano tabelę kwotami zgodnie z kwotami wynikającymi z przekazywanych dokumentów księgowych i przekazywanej w ramach konkursu ofert dotacji Fundacji Młodzi Ludziom, uzupełniając w odpowiednich miejscach jedynie pola w kolumnach 9, 10, 11.

Reasumując i mając na względzie powyższe w 2025 roku dotacja przekazana powiatowi kluczborskiemu została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem oraz zgodnie z podziałem wynikającym z ustawy i przekazane z tym związane rozliczenie jest sporządzane prawidłowo, a minusowe kwoty pojawiające się wewnątrz tabeli rozliczenia wynikają z użytych reguł (konstrukcji tabeli) (...).

[Akta kontroli str. 264-265]

5.3. Sprawozdania budżetowe.

Sprawozdania budżetowe:

- Rb-50 z Organu o wydatkach/dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami okres sprawozdawczy: III kwartał roku 2025,
- Rb-50 jednostkowe o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami okres sprawozdawczy: III kwartał roku 2025

zostały sporządzone w terminie określonym w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹, a dane w nich wykazane w zakresie rozdziału 75515 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

[Akta kontroli str. 266-292]

III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości.

1. Ustalenie planu finansowego Starostwa, w tym zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami bez zachowania formy wymaganej przepisami prawa. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów Zarządu Powiatu, natomiast skutkiem było naruszenie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
2. Ujęcie w planie wydatków środków dotacji przeznaczonych na wydatki dla organizacji pozarządowej oraz przekazanie ich w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej. Przyczyną nieprawidłowości była przyjęta od lat w jednostce praktyka ewidencyjna oraz interpretacja charakteru przekazywanych środków. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów wydatków (...).

²¹ Dz. U. 2025 r. poz. 133 z późn. zm.

3. Nieprawidłowe ujęcie w ewidencji księgowej zwrotu niewykorzystanej dotacji. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów przez Skarbnika. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie zapisów załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont (...).
4. Wykazanie na koncie 130 w rozdziale 75515 wydatku poniesionego przed otrzymaniem środków dotacji. Przyczyną nieprawidłowości była przyjęta przez Skarbnika błędna technika księgowania. Skutkiem nieprawidłowości było naruszenie obowiązujących przepisów.

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia lub o niezgłoszeniu zastrzeżeń.

Na podstawie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej Starosta pismem z 11 marca 2026 r. znak: FN.3251.7.2026.MŻL zgłosił zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z 2 marca 2026 r.

Po dokonanej analizie treści zastrzeżeń Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oddalił zastrzeżenia w całości, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 26 marca 2026 r. skierowanym do Starosty Kluczborskiego.

Wobec powyższego, w myśl art. 46 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, niniejsze wystąpienie pokontrolne obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego.

V. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości należy:

1. Ustalać plan finansowy Starostwa, w tym zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami z zachowaniem formy wymaganej przepisami prawa.
2. Ujmować w planie wydatków środki dotacji przeznaczonych na wydatki dla organizacji pozarządowej oraz przekazywać je w prawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej.
3. Prawidłowo ewidencjonować w księgach Organu zwrot niewykorzystanych środków dotacji.
4. Wykazywać poniesione wydatki na koncie 130 w rozdziale 75515 po otrzymaniu środków dotacji.

VI. Ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości: nie dotyczy.

VII. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

VIII. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wojewoda Opolski

Monika Jurek

Wystąpienie pokontrolne zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym.