



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.2.1.2024

Marian Holak
Wójt Gminy Budziszewice
Ul. J. Ch. Paska 66,
97-212 Budziszewice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/001 Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej realizowanej przez gminy województwa łódzkiego
w latach 2022-2023

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Budziszewice (dalej: <i>Urząd</i>), Ul. J. Ch. Paska, 97-212 Budziszewice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marian Holak – Wójt Gminy Budziszewice od dnia 23 października 2018 r. (dalej: <i>Wójt</i> lub <i>Wójt Gminy</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdliwość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. 2. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji. 3. Prawdliwość udzielania i rozliczania zamówień publicznych. 4. Prawdliwość prowadzenia ewidencji księgowej. 5. Prawdliwość sprawowania kontroli zarządczej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Emilia Wyciszkievicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/39/2024 z dnia 25 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Budziszewice³ prawidłowo wydatkowała środki publiczne na zadania objęte badaniem NIK, jednak w gromadzeniu dochodów, prowadzeniu ewidencji księgowej Urzędu oraz sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowości.

Windykacja należności była prowadzona nieprawidłowo i opieszale. Prawie we wszystkich zbadanych przypadkach (90%) stwierdzono zwłokę w podejmowaniu czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości, co w jednej sprawie skutkowało przedawnieniem części należności. Dodatkowo, Wójt nie wywiązał się z obowiązku prowadzenia ewidencji podatków od osób prawnych w systemie informatycznym – ewidencja taka prowadzona była ręcznie.

W badanym okresie realizowano zadania własne gminy, przy czym jedno w sposób nieprawidłowy - Gminna Biblioteka Publiczna w Budziszewicach nie została przekształcona w samorządową instytucję kultury. Prawidłowo prowadzono natomiast gospodarkę odpadami komunalnymi. Pobierane z tego tytułu opłaty zapewniały pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i były przeznaczone wyłącznie na ten cel. Przestrzegano także obowiązku przeznaczania dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w przepisach prawa i programach gminnych.

Na badanych próbach stwierdzono, że w Gminie prawidłowo udzielano i rozliczano dotacje przyznane innym jednostkom oraz realizowano zamówienia publiczne. Skontrolowane dotacje zostały wykorzystane terminowo, zgodnie z przeznaczeniem i właściwie udokumentowane. Zbadane zamówienia zrealizowano z zachowaniem zasady konkurencyjności, zgodnie z przepisami i wewnętrznymi uregulowaniami. Gmina terminowo i rzetelnie regulowała własne zobowiązania.

W badanym okresie ewidencja księgowa Urzędu była prowadzona nieprawidłowo. Wbrew obowiązującym przepisom, zapisy na kontach syntetycznych i kontach pomocniczych były niespójne⁴, a należności wątpliwe, przedawnione i nieściągalne nie były objęte odpisem aktualizującym lub spisywane z ksiąg, co miało wpływ na rzetelność danych przedstawionych w sprawozdaniach rocznych. W wyniku błędnych zapisów polityki rachunkowości, część skontrolowanych dowodów zakupu ujęto w księgach rachunkowych Urzędu w dacie zapłaty, z pominięciem kont rozliczeniowych. Ponadto, na badanych próbach stwierdzono pojedyncze przypadki podania w księgach rachunkowych Urzędu błędnej daty dowodu i operacji gospodarczej oraz nieprawidłowego nanoszenia poprawek na dowodach księgowych. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania w księgach Urzędu oraz organu operacji związanych z wpływem subwencji oświatowej na przełomie roku, rozliczeniem wadium wniesionego w formie pieniężnej, czy zwrotem niewykorzystanych środków z dotacji udzielonych z budżetu państwa.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazywały na brak zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w części badanych obszarów.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: *Gmina*.

⁴ W zakresie należnych do zapłaty odsetek i nadpłat w skontrolowanych podatkach i opłatach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.
Opis stanu faktycznego	1.1. Według rocznych sprawozdań budżetowych⁶ w 2022 i 2023 r. dochody ogółem Gminy wyniosły odpowiednio 23 463,8 tys. zł (98,1% planu) i 24 221,6 tys. zł (99,6% planu), z tego dochody bieżące 16 417,0 tys. zł i 12 908,9 tys. zł, a dochody majątkowe 7046,8 tys. zł i 11 312,7 tys. zł. (akta kontroli str. 3-24, 40-51) Według wyjaśnień Wójta, zmniejszenie dochodów bieżących w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wynikało z faktu, iż: – w 2022 r. zostały przyznane Gminie dodatkowe środki z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (2888,4 tys. zł); – do 30 maja 2022 r. Gmina realizowała zadanie zlecone na podstawie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (500+). Od 1 czerwca 2022 r. zadanie to przekazano do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; – w 2022 r. otrzymano środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wypłatę m.in. dodatku węglowego w kwocie 1947,8 tys. zł. W 2023 r. kwota ta wyniosła 17,9 tys. zł. Według wyjaśnień, dochody majątkowe zwiększyły się w 2023 r. m.in. w związku z otrzymaniem wyższych środków zewnętrznych na realizację inwestycji. Ponadto, część inwestycji realizowanych przez Gminę rozpoczęła się w 2022 r., a płatności przypadały na 2023 r. (akta kontroli str. 686-687) Zarówno w 2022 jak i w 2023 r. najwyższe dochody Gmina uzyskała w dziale 600 <i>Transport i łączność</i> – odpowiednio 5991,2 tys. zł (25,5% dochodów w 2022 r.) i 8687,4 tys. zł (35,9% dochodów w 2023 r.). Zrealizowano je głównie w rozdziałach 60014 <i>Drogi publiczne powiatowe</i> – 4405,5 tys. zł i 5578,5 tys. zł oraz 60016 <i>Drogi publiczne gminne</i> – 773,2 tys. zł i 2330,5 tys. zł. Ponadto, wysokie dochody w 2022 r. uzyskano w dz. 756⁷ – 5058,1 tys. zł (21,6% dochodów), głównie w rozdz. 75621 <i>Udział gminy w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa</i> – 4125,1 tys. zł. Natomiast w 2023 r. w dz. 758 <i>Różne rozliczenia</i> – 6880,0 tys. zł, w rozdz. 75801 <i>Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego</i> – 2616,9 tys. zł, rozdz. 75807 <i>Część wyrównawcza subwencji oświatowej dla gmin</i> – 2066,1 tys. zł i rozdz. 75802 <i>Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego</i> – 1679,4 tys. zł. (akta kontroli str. 11, 13-24, 40-51) Największy kwotowo wzrost dochodów w 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił w dz. 600 – o 2696,2 tys. zł i w dz. 758 – o 2182,0 tys. zł⁸. Według wyjaśnień Wójta wzrost dochodów w dz. 600 wynikał z realizowanych inwestycji drogowych w ramach środków otrzymanych z Rządowego Funduszu Polski Ład - Programu Inwestycji Strategicznych, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg,

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Rb-NDS - sprawozdanie o nadwyżce/ deficycie jednostki samorządu terytorialnego, Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

⁷ Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem.

⁸ Z 4698,0 tys. zł do 6880,0 tys. zł

środków Samorządu Województwa Łódzkiego. Wzrost w dz. 758 spowodowany był otrzymaniem środków na uzupełnienie dochodów gmin z tytułu podziału rezerwy subwencji ogólnej (100,0 tys. zł), uzupełnienia subwencji ogólnej (1539,0 tys. zł), rezerwy subwencji ogólnej na nagrody specjalne dla nauczycieli (40,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 11, 13-24, 40-51, 686-687)

1.2. Według rocznych sprawozdań budżetowych⁹ na koniec 2022 i 2023 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły odpowiednio 521,3 tys. zł i 527,9 tys. zł, a zaległości netto 474,7 tys. zł i 467,5 tys. zł. Zaległości wystąpiły głównie w działach:

- 855 *Rodzina* – w rozdz. 85502 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* – 302,4 tys. zł i 297,5 tys. zł (63,7% i 63,6% zaległości na koniec danego roku). Ewidencja i windykacja tych zaległości prowadzona była w GOPS¹⁰. Według wyjaśnień Skarbnika Gminy przyczyną występowania zaległości była bezskuteczna windykacja;
- 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 90,2 tys. zł i 106,1 tys. zł (19,0% i 22,7% zaległości), w tym:
 - w rozdz. 90002 *Gospodarka odpadami komunalnymi* – 89,6 tys. zł i 105,9 tys. zł¹¹;
 - w rozdz. 90001 *Gospodarka ściekowa i ochrona wód* – 0,6 tys. zł i 0,2 tys. zł¹²;
- 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* – 55,4 tys. zł i 37,6 tys. zł (11,7% i 8,0% zaległości), głównie w rozdz. 75616 *Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych* – 51,9 tys. zł i 36,7 tys. zł¹³, w tym m.in. z tytułu:
 - podatku od nieruchomości – 15,5 tys. zł i 11,0 tys. zł¹⁴ w § 0310¹⁵;
 - podatku od środków transportowych – 12,4 tys. zł i 8,1 tys. zł¹⁶ w § 0340¹⁷;
 - podatku od rolnego – 12,2 tys. zł i 11,4 tys. zł¹⁸ w § 0320¹⁹;
 - podatku leśnego – 0,3 tys. zł i 0,2 tys. zł²⁰ w § 0330²¹.

(akta kontroli str. 12-75, 79-80, 203-209, 692-693)

W badanym okresie przedawnieniu uległy należności 49 podmiotów²² na łączną kwotę 8,7 tys. zł²³, z tego w 2022 r. 22 podmiotów na 4,3 tys. zł i w 2023 r. 27 podmiotów na 4,4 tys. zł. Przedawnienia dotyczyły:

- opłat za wodę i ścieki – należności 20 podmiotów na łącznie 5,7 tys. zł;
- opłat za gospodarkę odpadami – należności 24 podmiotów na łącznie 2,0 tys. zł;
- należności podatkowych – należności pięciu podmiotów na łącznie 1,0 tys. zł.

⁹ Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/ jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁰ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Budziszewicach.

¹¹ Zaległości wystąpiły u 159 dłużników na koniec 2022 r. i 146 na koniec 2023 r. Wszyscy dłużnicy to osoby fizyczne.

¹² Zaległości wystąpiły u dziewięciu dłużników na koniec 2022 r. i 10 na koniec 2023 r.

¹³ Zaległości odnotowano u podatników będących osobami fizycznymi.

¹⁴ Zaległości 100 podatników w 2022 r. i 89 w 2023 r.

¹⁵ Wpływy z podatku od nieruchomości.

¹⁶ Zaległości pięciu podatników w 2022 r. i trzech w 2023 r.

¹⁷ Wpływy z podatku od środków transportowych.

¹⁸ Zaległości 133 podatników w 2022 r. i 99 w 2023 r.

¹⁹ Wpływy z podatku rolnego.

²⁰ Zaległości 27 podatników w 2022 r. i 28 w 2023 r.

²¹ Wpływy z podatku leśnego.

²² Wszystkie podmioty były osobami fizycznymi.

²³ Należność główna.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. stan przedawnionych należności wyniósł 30,4 tys. zł, z tego 18,4 tys. zł należność główna i 14,6 tys. zł odsetki. Powyższa kwota nie była objęta odpisami aktualizującymi należności, lub nie została spisana z ksiąg rachunkowych, co szerzej opisano w obszarze czwartym niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 76-78, 1074-1081, 1623-1634, 2082-2089)

W wyniku szczegółowego badania przedawnionych należności dwóch dłużników²⁴, na łączną kwotę 1,4 tys. zł (16,1% należności przedawnionych w latach 2022-2023), ustalono, że należności jednego z nich na 0,2 tys. zł objęte były tytułami wykonawczymi, a do przedawnienia doszło w związku z brakiem możliwości wyegzekwowania zaległych kwot. Zaległości drugiego dłużnika na 1,2 tys. zł uległy przedawnieniu w związku z brakiem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia – w punkcie 1.3.

(akta kontroli str. 76-78, 1074-1081, 1074-1136, 1282-1312)

Według sprawozdań finansowych na koniec 2022 i 2023 r. zobowiązania Gminy wyniosły 2370,1 tys. zł i 1460,0 tys. zł, w tym:

- zobowiązania długoterminowe 2335,9 tys. zł i 1455,9 tys. zł,
- zobowiązania wobec budżetów 33,9 tys. zł i 4,1 tys. zł,
- pozostałe zobowiązania w 2022 r. 0,3 tys. zł.

W badanym okresie Gmina nie uiszczała odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań. Na koniec 2022 i 2023 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 81-202, 1467)

Na badanych w toku kontroli próbach dowodów nie stwierdzono przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań Gminy.

(akta kontroli str. 242-302, 785-808, 836-872, 2030-2032)

1.3. Ewidencja analityczna w zakresie należnych podatków i opłat od osób fizycznych prowadzona była w Urzędzie w systemach informatycznych, natomiast ewidencja w zakresie podatku od osób prawnych prowadzona była ręcznie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1.

(akta kontroli str. 79-80)

Ewidencja analityczna pozwalała na ustalenie danych o poszczególnych podmiotach oraz wymiarze przypisanych im należności, przy czym księgowaniu na kontach analitycznych podlegała należność główna, odpisy i wpłaty, które w dacie wpływu były rozksięgowywane na należność główną i odsetki (wpłacone). Na kontach analitycznych nie księgowano przypisu należnych odsetek od dłużników, co szerzej opisano w obszarze czwartym niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1083-1465)

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur windykacji należności.

(akta kontroli str. 688-689)

Prawidłowość prowadzenia działań windykacyjnych zbadano na próbie 10 dłużników posiadających największe zaległości²⁵, wynoszące na dzień 31 grudnia 2023 r. łącznie 70,9 tys. zł²⁶ (w tym 51,2 tys. zł należność główna i 19,7 tys. zł odsetki). W wyniku kontroli ustalono, że:

- zaległości dłużników objętych badaniem wynosiły na dzień 1 stycznia 2022 r. łącznie 45,5 tys. zł (w tym 36,5 tys. zł należność główna i 9,0 tys. zł odsetki);

²⁴ Dłużników: 24002 i 100420.

²⁵ Po pięciu z każdego roku objętego kontrolą.

²⁶ Zaległości siedmiu dłużników na łącznie 48,7 tys. zł dotyczyły opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednego na 14,6 tys. zł – podatku od środków transportowych, jednego na 4,7 tys. zł – opłat za wodę i jednego na 2,9 tys. zł – podatku od nieruchomości.

- zaległości jednego spośród skontrolowanych dłużników, na kwotę 4,7 tys. zł (w tym należność główna 4,0 tys. zł), obejmowały należności o charakterze cywilnoprawnym²⁷. Dłużnikowi wystawiono cztery wezwania do zapłaty, w terminie od jednego do siedmiu miesięcy od upływu terminu płatności należności. W marcu 2023 r., na wniosek dłużnika, zaległość została rozłożona na miesięczne raty, a termin płatności pierwszej z nich ustalono do dnia 30 kwietnia 2023 r. Dłużnik nie uregulował tej raty w terminie, co zgodnie z wewnętrznymi procedurami²⁸ oraz pismem w sprawie wyrażenia zgody na spłatę zaległości w ratach, skutkowało postawieniem całości należności w stan wymagalności. Dłużnik uregulował łącznie pięć rat zaległości, na łącznie 0,9 tys. zł, z przekroczeniem wyznaczonych terminów, a od listopada 2023 r. zaprzestał spłat. Sprawy nie skierowano do sądu, co skutkowało stopniowym przedawnianiem kolejnych zaległości dłużnika. Na dzień 31 grudnia 2023 r. dłużnikowi także błędnie wyliczono kwotę należnych odsetek (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt. 2e i 3);
- w odniesieniu do kolejnych ośmiu dłużników, posiadających zadłużenie w łącznej kwocie 51,6 tys. zł (w tym należność główna 40,8 tys. zł), w latach 2022-2023 upomnienia - łącznie 18 - wystawiono siedmiu, z tego czterem²⁹ za wszystkie okresy występowania zaległości. Według stanu na dzień kontroli, trzem dłużnikom³⁰ nie wystawiono upomnień za część okresów, a do jednego³¹ nie wysłano żadnego upomnienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2a. Kwota należności głównej, która nie została objęta upomnieniami, wynosiła łącznie 6,6 tys. zł (16,2%). Brak działań windykacyjnych nie skutkował przedawnieniem należności;
- spośród ww. upomnień trzy wystawiono w terminie do dwóch miesięcy od daty powstania zaległości³², a pozostałych 15 po upływie od powyżej trzech miesięcy do prawie czterech lat od powstania zaległości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2b;
- w związku z brakiem wpłat zaległości objętych upomnieniami, w badanym okresie wystawiono siedem tytułów wykonawczych, z tego sześć średnio w ciągu 20 dni od upływu terminu płatności określonego w upomnieniu³³. Jeden tytuł wystawiono po 133 dniach od tej daty, a czterem dłużnikom³⁴, pomimo doręczenia upomnień i braku wpłat zaległości w ustalonym terminie, nie wystawiono tytułów wykonawczych na łączną kwotę należności głównej 11,0 tys. zł (27,0%), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punktach 2c i 2d. Brak skierowania spraw do egzekucji nie skutkował przedawnieniem należności;
- zaległości ostatniego z dłużników³⁵, wynoszące na koniec 2023 r. 14,6 tys. zł (w tym należność główna 6,4 tys. zł), powstały w latach 2010-2013 i objęte były tytułami wykonawczymi wystawionymi w latach 2012-2013. W związku z nieskuteczną egzekucją zaległości uległy przedawnieniu w latach 2015-2018.

(akta kontroli str. 1074-1465)

²⁷ Zaległość z tytułu opłat za wodę dłużnika nr 24002.

²⁸ Uchwała nr VII/35/07 Rady Gminy Budziszewice z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy ordynacja podatkowa oraz udzielania ulg w spłacaniu tych należności /.../.

²⁹ Dłużnicy: 100407, 100597, 100642, 1120005.

³⁰ Dłużnicy: 100210, 100420, 100731.

³¹ Dłużnik 100339.

³² Po 10, 28 i 80 dniach od powstania zaległości w kwocie wyższej niż dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

³³ Każdorazowo po upływie co najmniej siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia.

³⁴ Dłużnicy: 100210, 100407, 100597, 100731.

³⁵ Zaległości z tytułu podatku od środków transportowych dłużnika nr 100024.

1.4. Według rocznych sprawozdań budżetowych³⁶ w 2022 i 2023 r. wydatki ogółem Gminy wyniosły odpowiednio 20 535,2 tys. zł i 25 818,9 tys. zł. Najwyższe wydatki zrealizowano w działach:

- 600 *Transport i łączność* – odpowiednio 6841,6 tys. zł (33,3% wydatków w 2022 r.) i 11 574,0 tys. zł (44,8% wydatków w 2023 r.). Ponoszone w tym dziale wydatki dotyczyły zadań bieżących związanych z lokalnym transportem zbiorowym, z bieżącym utrzymaniem dróg gminnych, funkcjonowaniem przystanków oraz realizowanych przez Gminę inwestycji związanych z drogami gminnymi i drogami powiatowymi;
- 801 *Oświata i wychowanie* – 3683,8 tys. zł (19,9% wydatków w 2022 r.) i 6288,3 tys. zł (24,4 % wydatków w 2023 r.). Wydatki w tym dziale zostały przeznaczone na funkcjonowanie Szkoły Podstawowej w Budziszewicach wraz z oddziałami przedszkolnymi i przedszkolem, na dowóz uczniów oraz na zadania majątkowe związane z realizacją inwestycji pn. *Przebudowa budynku SP wraz z salą gimnastyczną w Budziszewicach* oraz projektem *Dobra Edukacja*.

Wójt Gminy wyjaśnił, że wzrost wydatków w 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego w ww. działach związany był z inflacją oraz realizacją inwestycji. Część inwestycji została rozpoczęta w 2022 r. i była kontynuowana w 2023 r. Ponadto, w 2023 r. rozpoczęto nowe inwestycje drogowe³⁷ oraz projekt *Dobra Edukacja*.

(akta kontroli str. 131-151, 161-182, 375-467, 2067-2069)

Najwyższe kwoty niewykorzystanych środków lub najniższe procentowo wykonanie planu wydatków odnotowano w działach:

- 600 *Transport i łączność* – w 2022 r. nie wykorzystano kwoty 1213,5 tys. zł, stanowiącej 15,1% planu w tym dziale. Według wyjaśnień Wójta przyczyną był brak potrzeby realizacji w danym roku głównie wydatków majątkowych przewidzianych na zadanie pn. *Poprawa infrastruktury drogowej na terenie Gminy Budziszewice* (1091,0 tys. zł), ponieważ w 2022 r. złożono wniosek o dofinansowanie tego zadania z Rządowego Funduszu Polski Ład. W wyniku uzyskania promesy, zadanie zostało zrealizowane w latach 2023-2024;
- 926 *Kultura fizyczna i sport* – w 2022 r. nie wykorzystano 1074,2 tys. zł (92,1% planu w dziale), według wyjaśnień Wójta, głównie w wyniku odstąpienia od realizacji zadania pn. *Urządzenie centrów aktywności na terenie Gminy Budziszewice*. Środki planowane na ten cel (940,0 tys. zł) zostały przeznaczone w 2023 r. na realizację inwestycji już rozpoczętych;
- 750 *Administracja publiczna* – w 2023 r. nie wykorzystano 393,1 tys. zł (15,7% planu w dziale). Jak wyjaśnił Wójt, w tym dziale poniesione wydatki były mniejsze od zaplanowanych głównie w wyniku zmiany harmonogramu inwestycji pn. *Rozbudowa budynku Urzędu Gminy i przesunięcia płatności na 2024 r.*;
- 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza* – w 2022 r. nie wykorzystano 49,2 tys. zł (77,5% planu w dziale) i w 2023 r. 29,7 tys. zł (60,6% planu w dziale), przeznaczonych na pomoc materialną dla uczniów, w związku mniejszą niż zakładano liczbą złożonych wniosków.

(akta kontroli str. 131-151, 161-182, 375-467, 2067-2069)

Wójt wyjaśnił, że w latach 2022-2023 finansowano zadania własne gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁸, z wyjątkiem działalności w zakresie telekomunikacji (ponieważ nie było takiej

³⁶ Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

³⁷ Inwestycje pn. *Poprawa infrastruktury drogowej na terenie Gminy Budziszewice, Remont Drogi Nowe Mierzno – Nowy Rękawiec, Przebudowa drogi gminnej – ul. Sadowa w miejscowości Budziszewice, Remont drogi gminnej nr 116059 w miejscowości Agnopol.*

³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm., dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

potrzeby) oraz cmentarzy gminnych (na terenie gminy nie ma cmentarza komunalnego).

(akta kontroli str. 2038-2039)

W wyniku analizy sposobu realizacji zadania własnego gminy, określonego w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, obejmującego sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych ustalono, że Gminna Biblioteka Publiczna w Budziszewicach nie została przekształcona w samorządową instytucję kultury, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w punkcie 4.*

(akta kontroli str. 1048-1050, 1054-1073, 1552)

1.5. Zaplanowane w uchwałach budżetowych Gminy dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami były równe i wynosiły 626,0 tys. zł na 2022 r. i 570,3 tys. zł na 2023 r. W 2023 r. plan wydatków na ten cel został zwiększony do kwoty 635,4 tys. zł.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w trakcie 2023 r. z analizy poniesionych kosztów za okres od stycznia do października oraz przewidywanych wydatków za listopad i grudzień wynikało, iż zaplanowane środki nie wystarczą do końca roku. Było to spowodowane m.in. odbiorem większej ilości odpadów od ilości szacunkowych. Z tego powodu w dniu 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Budziszewice³⁹ zwiększyła plan wydatków związanych z gospodarką odpadami.

(akta kontroli str. 240-303, 690-691)

Wydatki Gminy związane z pokryciem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami wyniosły 520,9 tys. zł w 2022 r. (83,2% planu) i 601,2 tys. zł w 2023 r. (94,6% planu po zmianach). Środki te zostały przeznaczone na:

- opłatę za usługi: odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy, wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów komunalnych, utrzymania pojemników w odpowiednim stanie porządkowym i technicznym – 519,0 tys. zł i 599,3 tys. zł,
 - przygotowanie i wydruk książeczek na wpłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla mieszkańców – 1,6 tys. zł i 1,9 tys. zł,
 - promocję na tablicach prewencyjno-instruktażowych w 2022 r. – 0,3 tys. zł,
- tj. na przedsięwzięcia określone w art. 6r ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁰.

(akta kontroli str. 241-303, 358-374)

Obowiązujące w badanym okresie stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalone zostały uchwałą Rady Gminy z dnia 29 listopada 2021 r.⁴¹, w wysokości:

- 25 zł miesięcznie od osoby – dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w przypadku zbierania odpadów w sposób selektywny,
- 51 zł miesięcznie od osoby – dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w przypadku braku selekcji odpadów (stawka wyższa od ww. stawki o 26 zł, tj. o 104,0%),
- 191,90 zł rocznie od nieruchomości – dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub dla nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w przypadku selektywnej zbiórki odpadów,
- 383,80 zł rocznie od nieruchomości – dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub dla nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-

³⁹ Dalej: Rada Gminy.

⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 399, dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁴¹ Uchwała nr XXVI/143/2021.

wypoczynkowe, w przypadku braku selekcji odpadów (stawka wyższa od ww. stawki o 191,90 zł, tj. o 100%).

Na podstawie ww. uchwały właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujący bioodpady w kompostowniku przydomowym zostali zwolnieni z części opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a wysokość tego zwolnienia wynosiła 8% od miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Termin i tryb wnoszenia opłaty zostały ustalone w odrębnej uchwale Rady Gminy⁴².
(akta kontroli str. 304-306)

Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym, co odpowiadało wymogom określonym w art. 6r ust. 1ab ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. Gmina nie posiadała środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym.

(akta kontroli str. 307-309)

Uzyskane dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁴³ wyniosły 519,1 tys. zł w 2022 r. (92,9% planu) i 514,8 tys. zł w 2023 r. (90,3% planu) i były niższe od wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami w danym roku budżetowym o odpowiednio 1,8 tys. zł i 86,5 tys. zł. Powodem takiego stanu był brak terminowego uregulowania przez właścicieli nieruchomości części należnych opłat. Zaległości z tego tytułu⁴⁴ wyniosły 89,5 tys. zł na koniec 2022 r. i 106,0 tys. zł na koniec 2023 r.

Wydatki, które nie znalazły pokrycia w pobranej opłacie, zostały uregulowane w 2022 i 2023 r. z dochodów własnych budżetu Gminy niepochodzących z tej opłaty, na podstawie stosownej uchwały Rady Gminy⁴⁵, podjętej w oparciu o art. 6r ust. 2da pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

(akta kontroli str. 20, 47, 145, 176, 353-357, 410, 455, 691)

Wójt wyjaśnił, że w latach 2022-2023 nie wpłynęły do Urzędu żadne informacje o nielegalnych wysypiskach śmieci. Wskazał także, że pracownik gospodarczy dwa razy w tygodniu dokonuje lustracji terenów w zakresie nielegalnego składowania odpadów.

(akta kontroli str. 1046-1047)

1.6. W planach finansowych, opracowanych na podstawie stosownych uchwał Rady Gminy⁴⁶, całość wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczono na pokrycie wydatków na zwalczanie narkomanii i przeciwdziałanie alkoholizmowi. W 2022 i 2023 r. wpływy zaplanowano w kwotach 53,1 tys. zł i 59,5 tys. zł⁴⁷, a wydatki w kwotach 87,4 tys. zł i 78,0 tys. zł⁴⁸. Planowane kwoty wydatków uwzględniały środki uzyskane z ww. opłat w latach ubiegłych, które nie zostały wydatkowane do końca poprzedniego roku budżetowego – 34,3 tys. zł i 18,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 705-778, 878-892)

⁴² W uchwale nr VI/31/2015 z dnia 21 maja 2015 r.

⁴³ Opłaty z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi wraz z odsetkami od nieterminowych wpłat opłat.

⁴⁴ Według sprawozdania Rb-27.

⁴⁵ Uchwała nr XXVII/142/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁴⁶ Uchwały nr: XXVII/153/2021 z 30 grudnia 2021 r., nr XXXI/176/2022 z 31 maja 2022 r., nr XXXII/184/2022 z 27 czerwca 2022 r., nr XXXIV/191/2022 z 29 września 2022 r., nr XXXVII/212/2022 z 29 grudnia 2022 r., nr XL/229/2023 z 28 kwietnia 2023 r. i nr XLIII/243/2023 z 11 sierpnia 2023 r.

⁴⁷ W rozdz. 75618 Wpływy z innych opłat stanowiących dochody j.s.t. na podstawie ustaw w § 0270 Wpływy z części opłat za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym oraz w rozdz. 85154 Przeciwdziałanie alkoholizmowi w § 0480 Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

⁴⁸ W rozdz. 85153 Zwalczanie narkomanii i rozdz. 85154.

Według rocznych sprawozdań budżetowych w 2022 i 2023 r. uzyskane dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosły 54,5 tys. zł (102,6% planu) i 61,0 tys. zł (102,5% planu). Zrealizowane wydatki na zwalczanie narkomanii i przeciwdziałanie alkoholizmowi wyniosły w kolejnych latach 70,4 tys. zł (80,5% planu) i 71,3 tys. zł (91,4% planu).

(akta kontroli str. 16-18, 43-45, 141, 172)

Środki te zostały wykorzystane na realizację zadań ustalonych w *Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązanymi Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025*⁴⁹, służących realizacji celu głównego programu, tj. przeciwdziałaniu uzależnieniom i innym zachowaniom ryzykownym – dawaniu specjalistycznego wsparcia, dbaniu o dobre relacje i zdrowy styl życia. W ramach tych środków (łącznie 141,7 tys. zł) m.in. wspierano działania instytucji funkcjonujących na terenie gminy, realizujących programy profilaktyczne o tematyce przeciwdziałania alkoholizmowi (41,4 tys. zł), wspierano organizację lokalnych imprez promujących zdrowy styl życia wolny od nałogów (31,8 tys. zł), dofinansowano profilaktyczno-terapeutyczne obozy oraz wypoczynek, wycieczki i paczki dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych (20,9 tys. zł), organizowano pomoc psychologiczną oraz pokrywano koszty związane z leczeniem uzależnień (15,9 tys. zł), dofinansowano działania Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Tomaszowie Mazowieckim (4,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 779-835)

Szczegółowa analiza wydatków w kwocie 43,4 tys. zł (30,6%) wykazała, że wszystkie zostały poniesione na realizację programów służących przeciwdziałaniu alkoholizmowi i narkomanii i przyczyniły się do realizacji zadań określonych ww. programie gminnym, tj. zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵⁰.

(akta kontroli str. 836-892)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W badanym okresie ewidencja podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego od osób prawnych prowadzona była ręcznie. Stanowiło to naruszenie art. 7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵¹, zgodnie z którym dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i podatku leśnego organy podatkowe prowadzą ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym.

(akta kontroli str. 79-80)

Wójt Gminy wyjaśnił, że ze względu na małą liczbę podmiotów prawnych opłacających podatki lokalne (22) nie zakupiono oprogramowania. Oprogramowanie takie zostanie zakupione.

(akta kontroli str. 1048-1050)

2. Zaległości dochodzone były opieszale oraz z naruszeniem zasady określonej w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵². Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dziewięciu sprawach⁵³ (na 10 zbadanych), w których łączna kwota zaległości na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniosła 56,3 tys. zł, co stanowiło 79,4% zbadanej kwoty zaległości, tj.:

⁴⁹ Program przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XXIX/170/2022 z dnia 28 marca 2022 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.

⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 2083, od 25 marca 2024 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 316).

⁵³ Sprawy dłużników: 24002, 100210, 100339, 100407, 100420, 100597, 100642, 100731, 1120005.

- a) według stanu na dzień kontroli (10 maja 2024 r.) jednemu z dłużników⁵⁴ nie wystawiono upomnienia za zaległości od sierpnia 2021 r., kolejnemu⁵⁵ za zaległości od lutego 2022 r. i dwóm kolejnym⁵⁶ za zaległości z listopada i grudnia 2023 r., tj. przez okres od czterech miesięcy do ponad dwóch i pół roku od daty powstania zaległości⁵⁷. Kwota należności głównej, która nie została objęta upomnieniami, wynosiła łącznie 6,6 tys. zł (16,2% kwoty głównej badanych zaległości). Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, wierzyciel winien przysyłać zobowiązanemu upomnienie w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne⁵⁸;
- b) 15 skontrolowanych upomnień wystawiono po upływie od powyżej trzech miesięcy do prawie czterech lat od powstania zaległości⁵⁹;
- c) jeden tytuł wykonawczy⁶⁰ (na siedem skontrolowanych) wystawiono po 133 dniach od upływu terminu płatności określonego w upomnieniu;
- d) czterem dłużnikom, pomimo doręczenia upomnień i braku wpłat zaległości w terminach wskazanych w upomnieniach, nie wystawiono tytułów wykonawczych na łączną kwotę należności głównej 11,0 tys. zł (27,0% kwoty głównej badanych zaległości), przez okres od czterech i pół miesięcy do dwóch lat od upływu ww. terminu⁶¹;
- e) zaległości jednego dłużnika⁶² na kwotę 4,7 tys. zł, pomimo braku wpłat na wezwania z 8 grudnia 2021 r., 16 marca i 17 sierpnia 2022 r. oraz 13 listopada 2023 r., nie zostały skierowane na drogę postępowania sądowego. Pozwu nie wniesiono także po zerwaniu przez dłużnika układu ratalnego z dnia 23 marca 2023 r., które nastąpiło z dniem 1 maja 2023 r. W konsekwencji tego zaniechania, w badanym okresie doszło do przedawnienia należności głównej w kwocie 1,2 tys. zł. Łączna kwota przedawnionych należności tego dłużnika wyniosła 2,8 tys. zł;

(akta kontroli str. 1082-1465)

Wójt Gminy wyjaśnił, że niedochowanie terminów podejmowania czynności windykacyjnych wynikało z niedopatrzenia. Odnośnie dłużnika 24002 nie skierowano postępowania na drogę sądową, gdyż wymagało to od wierzyciela m.in. wpłaty zaliczki na rzecz komornika, by podjął działania mające na celu ściągnięcie zaległości. Z uwagi na sytuację majątkową dłużnika, która była dobrze znana w Urzędzie, istniało duże prawdopodobieństwo, że w postępowaniu sądowym Gmina nie uzyska swoich należności, a jedynie poniesie dodatkowe koszty. Wójt wyjaśnił także, że aktualnie będą przestrzegane i dochowywane terminy wynikające z przepisów prawa dotyczące podejmowania czynności windykacyjnych.

(akta kontroli str. 2035-2037)

3. Na dzień 31 grudnia 2023 r. jednemu z dłużników⁶³ (na 10 skontrolowanych) wyliczono kwotę należnych odsetek w kwocie niższej o 0,2 tys. zł od należnej, co było działaniem nierzetelnym.

⁵⁴ Dłużnik 100339.

⁵⁵ Dłużnik 100420.

⁵⁶ Dłużnicy: 100210 i 100731.

⁵⁷ W kwocie przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

⁵⁸ W badanych sprawach nie podejmowano działań informacyjnych.

⁵⁹ Dla dłużników: 1120005 – po 202, 232 i 300 dniach, 100597 – po 140, 141 i 423 dniach, 100420 – po 141 dniach, 100731 – po 211 i 525 dniach, 100407 – po 211 i 525 dniach, 100210 – po 141, 161 i 211 dniach, 100642 – po prawie czterech latach od powstania zaległości przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

⁶⁰ Dla dłużnika 1120005.

⁶¹ Dla dłużników: 100210 – przez 137, 394, 596, 725 dni, 100407 – przez 308 dni, 100597 – przez 147 i 611 dni, 100731 – przez 401 dni.

⁶² Dłużnika 24002.

⁶³ Dłużnik 24002.

Wójt wyjaśnił, że różnica w wyliczonych odsetkach wynikała z faktu, że nie została cofnięta decyzja rozkładająca zaległość na raty.

(akta kontroli str. 1082-1098, 2075-2078)

4. Nie przekształcono Gminnej Biblioteki Publicznej w Budziszewicach w samorządową instytucję kultury, pomimo istnienia takiego obowiązku, wynikającego z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶⁴, a także pomimo wniosków pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 1 sierpnia 2013 r., 21 grudnia 2017 r. i 9 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1054-1073, 1552)

Wójt Gminy wyjaśnił, że do przekształcenia nie doszło z powodów organizacyjnych. Wiązało się to z wprowadzeniem wielu zmian, w tym m.in. powołania dyrektora. W bibliotece zatrudniona była jedna osoba, która sprawowała i sprawuje funkcję kierownika. Od 2014 r. podlegała ochronie przed rozwiązaniem umowy o pracę. Uprawnienia emerytalne nabyła w 2018 r., a w 2020 r. przeszła na emeryturę. Planowano, że zmiana formy na instytucję kultury nastąpi z momentem rozwiązania umowy o pracę, jednak w 2020 r. na terenie Polski został wprowadzony stan epidemii. W związku z wieloma utrudnieniami i ograniczeniami, podpisano umowę o pracę z osobą, która dotychczas pracowała w bibliotece, a utworzenie instytucji kultury przesunięto w czasie. W trakcie kontroli NIK, w dniu 29 kwietnia 2024 r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminna Biblioteka Publiczna w Budziszewicach i nadania jej statutu. Uchwała ta weszła w życie 4 czerwca 2024 r., z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1048-1050, 2043-2044)

OCENA CZĄSTKOWA

Windykacja należności Gminy była prowadzona nieprawidłowo i opieszale. Prawie we wszystkich zbadanych przypadkach (90%) stwierdzono zwłokę w wystawianiu upomnień, tytułów wykonawczych, czy w przekazaniu sprawy na drogę postępowania sądowego, co w jednej sprawie skutkowało przedawnieniem części należności. Dodatkowo, jednemu ze skontrolowanych dłużników błędnie wyliczono kwotę należnych odsetek.

W Urzędzie prowadzono ewidencję podatków i opłat lokalnych w wymaganej szczegółowości, jednak na kontach analitycznych poszczególnych podmiotów nie księgowano przypisu należnych do zapłaty odsetek⁶⁵. Ponadto, Wójt nie wywiązał się z obowiązku prowadzenia ewidencji podatków od osób prawnych⁶⁶ w systemie informatycznym – ewidencja ta prowadzona była ręcznie.

W badanym okresie realizowano zadania własne gminy, przy czym jedno w sposób nieprawidłowy - pomimo ustawowego obowiązku oraz wniosków pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Gminna Biblioteka Publiczna w Budziszewicach nie została przekształcona w samorządową instytucję kultury.

Wójt prawidłowo prowadził gospodarkę odpadami komunalnymi. Ustalone stawki za odbiór odpadów zapewniały pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami. Pobierane z tego tytułu opłaty wpływały na wyodrębniony rachunek bankowy i były przeznaczone wyłącznie na cele określone w stosownej ustawie. Wójt przestrzegał także obowiązku przeznaczania dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w przepisach prawa i programach gminnych.

Gmina terminowo i rzetelnie regulowała własne zobowiązania.

⁶⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 87.

⁶⁵ Odsetki księgowano natomiast na kontach księgi głównej, co powodowało brak spójności zapisów w księgach rachunkowych Urzędu.

⁶⁶ Podatku od nieruchomości, podatku realnego i podatku leśnego.

2. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji.

2.1. W badanym okresie Gmina udzieliła trzech dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych na łącznie 241,0 tys. zł, w tym 81,0 tys. zł pochodziło ze środków własnych gminy, a pozostała kwota z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – Polski Ład.

(akta kontroli str. 468-469)

Analiza dwóch dotacji udzielonych ze środków własnych gminy na łączną kwotę 65,0 tys. zł⁶⁷ wykazała, że:

- dotacji udzielono na realizację zadania publicznego w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu, tj. zadania przewidzianego w art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁶⁸ oraz w uchwałach Rady Gminy w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy⁶⁹;

(akta kontroli str. 477-483, 557-564)

- celem wyboru podmiotu do realizacji zadania w 2022 i 2023 r. ogłoszono otwarte konkursy ofert, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz w § 9 ust. 1 rocznego programu współpracy. W ogłoszeniach o konkursie wskazano wszystkie elementy wymagane na podstawie art. 13 ust. 2 ww. ustawy. Wyznaczony termin do składania ofert był nie krótszy niż 21 dni, co odpowiadało wymogom określonym w art. 13 ust. 1 ww. ustawy. Ogłoszenia opublikowano w BIP⁷⁰, na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 13 ust. 3 ww. ustawy;

(akta kontroli str. 484-489, 565-574)

- w każdym konkursie wpłynęła jedna oferta (od tego samego podmiotu). Oferty spełniały wymogi określone w ogłoszeniach i zostały pozytywnie ocenione przez Gminną Komisję Konkursową, a następnie przyjęte do realizacji przez Wójta;

(akta kontroli str. 490-517, 575-595)

- umowy na realizację zadania i udzielenie dotacji, zawarte z podmiotem wyłonionym w wyniku rozstrzygnięcia konkursów, zawierały wszystkie elementy wymagane na podstawie art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷¹, w tym m.in. szczegółowy opis zadania, termin jego wykonania, wysokość udzielonej dotacji, termin i sposób jej rozliczenia;

(akta kontroli str. 518-527, 596-605)

- na realizację zadania Gmina przekazała podmiotowi 25 tys. zł w 2022 r. i 40 tys. zł w 2023 r., w transzach i w terminach określonych w zawartych umowach;

(akta kontroli str. 470-476, 518-527, 596-605)

- środki te zostały wykorzystane terminowo, w pełnych przyznanych kwotach, na zadania określone w umowach oraz ofertach;
- rozliczenie umów nastąpiło na podstawie sprawozdań z wykonania zadania publicznego, o których mowa w art. 18 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, obejmujących m.in. zestawienie poniesionych wydatków wraz ze wskazaniem źródeł finansowania. Do sprawozdań załączono m.in. wszystkie dowody źródłowe dotyczące rozliczanych wydatków;

⁶⁷ 25 tys. zł w 2022 r. i 40 tys. zł w 2023 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 571 ze zm., dalej: *ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*.

⁶⁹ Uchwały nr XXVI/148/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. i nr XXXV/198/2022 z 27 października 2022 r. ze zm.

⁷⁰ Biuletyn Informacji Publicznej.

⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

- dotowany podmiot złożył w Urzędzie wszystkie wymagane sprawozdania, w terminach określonych w ww. ustawie (w art. 18 ust. 1) oraz w umowach (w § 9 ust. 3 i 5).

(akta kontroli str. 518-556, 596-619)

W ramach monitorowania prawidłowości wykonania zadania pracownicy Urzędu przeprowadzili w 2022 i 2023 r. po jednej kontroli w siedzibie dotowanego podmiotu. W dniu 10 maja 2022 r. kontrolą objęto faktury stanowiące podstawę wydatkowania przekazanych środków z dotacji. W dniu 8 września 2023 r., poza fakturami, przeprowadzono oględziny prowadzonych na boisku zajęć. W wyniku tych działań nie stwierdzono nieprawidłowości. W protokołach kontroli nie sformułowano zaleceń.

(akta kontroli str. 620-621)

2.2. Spośród pięciu dotacji udzielonych z budżetu Gminy jednostkom sektora finansów publicznych na łączną kwotę 66,9 tys. zł, szczegółowym badaniem objęto dwie dotacje celowe na 41,0 tys. zł⁷². W wyniku badania ustalono, że:

- dotacja dla Powiatu Tomaszowskiego na przebudowę i rozbudowę trzech dróg powiatowych oraz budowę kanalizacji deszczowej w ciągu kolejnej drogi powiatowej udzielona została w wysokości określonej uchwałą Rady Gminy z dnia 30 marca 2023 r.⁷³, na podstawie umowy z dnia 12 kwietnia 2023 r., o której mowa w art. 220 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Według protokołów odbioru oraz dowodów zakupu przyznane środki zostały wykorzystane w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem, na przebudowę i rozbudowę dróg na odcinkach o długości 2822 m oraz budowę kanalizacji deszczowej na odcinku o długości 235 m. Środki finansowe na pokrycie części kosztów robót w wysokości 30 tys. zł Gmina przekazała na rachunek Powiatu Tomaszowskiego 14 grudnia 2023 r., po dwóch dniach od otrzymania protokołów odbioru końcowego, tj. w terminie określonym w § 3 ust. 1 umowy. Łączna wartość nakładów poniesionych przez Powiat na realizację zadania wyniosła 6595,5 tys. zł;

(akta kontroli str. 468-469, 622-685)

- dotacja na zadanie z zakresu ochrony zdrowia została przekazana Ośrodkowi Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych w Tomaszowie Mazowieckim w dniu 28 stycznia 2022 r. w kwocie 11 tys. zł, tj. w terminie i w wysokości określonej w § 2 ust. 1 porozumienia⁷⁴ zawartego na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Sprawozdania z realizacji powierzonego zadania wpłynęły do Urzędu 19 lipca 2022 r. i 18 stycznia 2023 r., tj. w terminach określonych w § 4 ust. 4 ww. porozumienia. Dotacja została wykorzystana w pełnej wysokości, z przeznaczeniem na wykonanie 392 zabiegów po 28 zł na rzecz 10 dzieci z terenu Gminy, tj. zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 oraz § 3 porozumienia.

(akta kontroli str. 1030-1045)

Udzielenie i rozliczenie dotacji zostało ujęte w księgach rachunkowych Urzędu zgodnie z treścią ekonomiczną, na właściwych kontach i w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 681-685, 1030-1033)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie udzielania i rozliczania dotacji przyznanych jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Na badanej próbie czterech dotacji (50%) stwierdzono, że zostały one przyznane, rozliczone i ujęte w księgach

⁷² Do badania wybrano w sposób celowy najwyższe kwotowo dotacje udzielone w 2022 i 2023 r.

⁷³ Uchwała nr XXXIX/223/2023 w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Tomaszowskiemu.

⁷⁴ Porozumienie z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie powierzenia przez Gminę Budziszewice Gminie Miasto Tomaszów Mazowiecki wykonania zadania publicznego z zakresu ochrony zdrowia realizowanego przez Ośrodek.

rachunkowych na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa, uregulowaniach wewnętrznych oraz w umowach lub porozumieniach zawartych z dotowanymi podmiotami. Nadzór nad realizacją umów zapewnił prawidłowe wydatkowanie środków. Dotacje zostały wykorzystane terminowo, w pełnych przyznanych kwotach, zgodnie z przeznaczeniem i właściwie udokumentowane.

OBSZAR

3. Prawidłowość udzielania i rozliczania zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2022 i 2023 r. sporządzone zostały odpowiednio 28 stycznia 2022 r. i 27 stycznia 2023 r., w ciągu 30 dni od daty przyjęcia budżetu Gminy na dany rok⁷⁵, co odpowiadało wymogom określonym w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷⁶. Plany te, a także ich aktualizacje, zamieszczone zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej Gminy.

(akta kontroli str. 1694-1727)

3.2. W badanym okresie udzielono 13 zamówień z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w trybie podstawowym (na podstawie art. 275 pkt 1 Pzp), o łącznej wartości 25 351,9 tys. zł⁷⁷, z tego w 2022 r. pięciu na kwotę 12 220,2 tys. zł i w 2023 r. ośmiu na 13 131,7 tys. zł. Spośród tych zamówień 12 dotyczyło robót budowlanych (na łącznie 24 825,5 tys. zł), a jedno usług (na 526,4 tys. zł).

Roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2022 i 2023 r. przekazane zostały Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych odpowiednio 28 lutego 2023 r. i 22 lutego 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 82 ust. 2 Pzp.

(akta kontroli str. 1728-1775)

Prawidłowość przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych na kwotę powyżej 130 tys. zł netto skontrolowano na podstawie dwóch zamówień dotyczących robót budowlanych, na łącznie 1172,9 tys. zł netto, na które wydatkowano 1472,7 tys. zł⁷⁸. W wyniku badania ustalono m.in., że:

- zamówienia ujęte były w planie postępowań o udzielenie zamówień, a środki na ich realizację zostały zabezpieczone w budżecie Gminy;
- wartość szacunkową zamówień ustalono w oparciu o kosztorysy inwestorskie, sporządzone na podstawie dokumentacji projektowych oraz szczegółowych specyfikacji technicznych, nie wcześniej niż sześć miesięcy przed wszczęciem zamówień, tj. zgodnie z art. 34 ust. 1 i art. 36 ust. 1 Pzp;
- postępowania przygotowywała i prowadziła czteroosobowa komisja przetargowa, powołana przez Wójta⁷⁹, co odpowiadało wymogom określonym w art. 55 Pzp;
- w obu przypadkach osoby prowadzące postępowanie i mogące mieć wpływ na jego wynik, w tym kierownik zamawiającego i członkowie komisji przetargowej, złożyły oświadczenia wymagane na podstawie art. 56 ust. 4 Pzp;
- przedmiot zamówień został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 99 Pzp;

⁷⁵ Budżet na 2022 r. uchwalono 30 grudnia 2021 r., na 2023 r. – 29 grudnia 2022 r.

⁷⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: Pzp lub ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁷⁷ Według sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych w 2022 r. i 2023 r., wartość bez podatku od towarów i usług.

⁷⁸ Zamówienie z 2022 r. na remont drogi gminnej nr 116051E – ul. Leśna w miejscowości Budziszewice na 785,5 tys. zł netto (996,2 tys. zł brutto) oraz zamówienie z 2023 r. oraz zamówienie na remont drogi w miejscowości Węgrzynowice Modrzewie (Wilanów) na 387,4 tys. zł netto (476,5 tys. zł brutto).

⁷⁹ Komisja Przetargowa powołana zarządzeniem nr 33 z dnia 2 lipca 2021 r., ze zm. z 7 grudnia 2022 r. Tryb pracy i zakres obowiązków członków komisji określał Regulamin pracy Komisji Przetargowej ustalony zarządzeniem nr 32 Wójta z dnia 2 lipca 2021 r.

- na składanie ofert w postępowaniach wyznaczono termin nie krótszy niż 14 dni (16 i 18 dni), tj. zgodny z art. 283 Pzp;
- wszczęcie postępowań nastąpiło na zasadach określonych w art. 276 Pzp - poprzez zamieszczenie ogłoszeń o zamówieniach w Biuletynie Zamówień Publicznych⁸⁰ (BZP). Specyfikacja Warunków Zamówienia była dostępna na stronie internetowej prowadzonego postępowania od dnia zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniach w BZP, do dnia upublicznienia informacji o udzieleniu zamówień⁸¹. Informacje o udzieleniu zamówień⁸² zamieszczono w BZP w ciągu trzech dni od daty zawarcia umów, tj. w terminie określonym w art. 309 Pzp (nie później niż 30 dni od zakończenia postępowania);
- w obu postępowaniach kryteriami oceny ofert były: cena (o wadze 60%) oraz gwarancja (o wadze 40%). Zamówień udzielono wykonawcom, którzy na podstawie ww. kryteriów złożyli najkorzystniejsze oferty, co odpowiadało wymogom określonym w art. 204 ust. 1 Pzp;
- informacje o złożonych ofertach przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu otwarcia ofert⁸³, tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 81 ust. 1 Pzp (nie później niż w ciągu siedmiu dni od otwarcia ofert). Informacje o zgłoszonych ofertach, obejmujące elementy wymagane na podstawie art. 222 ust. 5 Pzp, udostępniono równocześnie na stronie internetowej zamawiającego;
- umowy zawarte z wykonawcami zamówień⁸⁴ zawierały elementy wymagane na podstawie art. 436 i 437 Pzp, w tym m.in. planowany termin zakończenia robót budowlanych, postanowienia dotyczące obowiązków związanych z umową o podwykonawstwo, warunki zapłaty wynagrodzenia, oraz określały kary umowne, których mogą dochodzić strony. Po zawarciu umów ich postanowienia nie uległy zmianie;
- protokoły z postępowań odzwierciedlały informacje zgromadzone w dokumentacji zamówień;
- zapłata za zamówienia nastąpiła terminowo, na podstawie faktur wystawionych przez wykonawców⁸⁵, po protokolarnym odbiorze prac przez zamawiającego. Zamówienia zostały wykonane na zasadach i w terminach określonych w umowach. Nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych;
- inwestycje zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 011 *Środki trwałe - Urząd Gminy*⁸⁶ w miesiącu, w którym nastąpił odbiór robót budowlanych, na podstawie dokumentów OT określających wartość inwestycji jako sumę wartości robót oraz nakładów niezbędnych do ich realizacji. Na podstawie dokumentów OT inwestycje zostały ujęte w księdze środków trwałych Urzędu.

(akta kontroli str. 1701, 1720, 1776-1954, 2070-2074)

3.3. W badanym okresie udzielono zamówień o wartości mniejszej niż 130 tys. zł na łącznie 3554,6 tys. zł⁸⁷.

Badanie trzech zamówień⁸⁸, na które wydano w badanym okresie 25,9 tys. zł, wykazało, że zrealizowano je z zachowaniem zasady konkurencji, zgodnie

⁸⁰ Dla pierwszego postępowania 5 kwietnia 2022 r., dla drugiego – 19 maja 2023 r.

⁸¹ Dla pierwszego postępowania od 5 kwietnia do 11 maja 2022 r., dla drugiego – od 19 maja do 3 lipca 2023 r.

⁸² Umowę w pierwszym postępowaniu zawarto 11 maja 2022 r., w drugim – 30 czerwca 2023 r.

⁸³ Odpowiednio 21 kwietnia 2022 r. i 6 czerwca 2023 r.

⁸⁴ Dla pierwszego postępowania 11 maja 2022 r., dla drugiego – 30 czerwca 2023 r.

⁸⁵ Faktury zostały opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i zatwierdzone do wypłaty.

⁸⁶ W korespondencji z kontem 080 *Inwestycje / Środki trwałe w budowie*.

⁸⁷ Według rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, wartość bez podatku od towarów i usług.

⁸⁸ Do badania dobrano celowo dwa zamówienia dotyczące pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestycyjnego - dla zadania pn. Budowa pompowni wraz ze zbiornikiem w Budziszewicach (16,0 tys. zł) i dla zadania pn. Remont drogi gminnej w miejscowościach Adamów, Antolin (6,0 tys. zł) oraz zamówienie tablicy informacyjnej (0,1 tys. zł).

z wewnętrznymi ramowymi procedurami udzielania zamówień⁸⁹ i rzetelnie udokumentowano.

(akta kontroli str. 1754, 1775, 1955-2029)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie udzielania i rozliczania zamówień publicznych. Plany postępowań o udzielenie zamówień na 2022 i 2023 r. oraz sprawozdania z ich realizacji zostały terminowo opracowane i prawidłowo opublikowane. Objęte badaniem zamówienia zrealizowano z zachowaniem zasady konkurencyjności, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i wewnętrznymi ramowymi procedurami udzielania zamówień i rzetelnie udokumentowano. Odebrane zadania inwestycyjne prawidłowo ujęto w księdze środków trwałych oraz w księgach rachunkowych Urzędu.

OBSZAR

4. Prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Gmina posiadała dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, obejmującą wszystkie wymagane elementy, wyszczególnione w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁰. Wdrożone uregulowania były aktualne i dostosowane do indywidualnych potrzeb jednostki, przy czym zapisy w niej zawarte umożliwiały ewidencjonowanie części dowodów zakupu z pominięciem kont rozliczeniowych, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 1466, 1468-1574)

4.2. Poprawność ewidencjonowania w księgach rachunkowych operacji finansowych zweryfikowano m.in. na podstawie następujących zdarzeń:

- wpływu subwencji oświatowej w grudniu 2022 r. – wpływ subwencji za styczeń 2023 r. w kwocie 202,1 tys. zł został zaewidencjonowany w księgach rachunkowych za 2022 r. w dacie wpływu środków na rachunek bankowy Gminy, tj. w dniu 21 grudnia 2022 r., na kontach 133-1 *Rachunek budżetu - Urząd Gminy* (Wn) i 909-1 *Rozliczenia międzyokresowe - subwencja oświatowa* (Ma). W księgach za 2023 r. przeksięgowano subwencję z dniem 1 stycznia 2023 r. z konta 909-1 (Wn) na konto 901-1 *Dochody budżetu - Urząd Gminy* (Ma). Księgowania dokonano w rozdz. 75801 *Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*, w § 2920 *Subwencje ogólne z budżetu państwa*. Powyższy sposób ujęcia zdarzeń był zgodny z zasadami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont⁹¹, w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹² oraz w przyjętej polityce rachunkowości;

(akta kontroli str. 696-704, 893-911, 1468-1486)

- rozliczenia wadium wniesionego w formie pieniężnej – w badanym okresie do Urzędu wpłacono jedno wadium, w kwocie 3,0 tys. zł, celem przystąpienia do przetargu na najem lokalu. Operacja ta została ujęta w księgach rachunkowych

⁸⁹ Ramowe procedury udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 130 tys. zł, ustalone zarządzeniem nr 39/2021 Wójta Gminy z dnia 19 sierpnia 2021 r. ze zm.

⁹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej: *ustawa o rachunkowości*.

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342), dalej: *rozporządzenie w sprawie rachunkowości i planów kont*.

⁹² Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

pod datą wpłaty środków przez uczestnika przetargu na rachunek bankowy Gminy, na stronie Wn konta 139-1 *Inne rachunki bankowe - depozyty* i stronie Ma konta 240-1 *Pozostałe rozrachunki – depozyty*. W związku z rozstrzygnięciem przetargu i zaliczeniem wadium na poczet pierwszego czynszu⁹³, kwotę 3,0 tys. zł przelano z rachunku bankowego Gminy na rachunek Urzędu i ujęto na koncie 130-1 *Rachunek bieżący jednostki (Wn)*, w korespondencji z kontem 221-1 *Należności z tytułu dochodów budżetowych Urzędu*⁹⁴ (Ma), tj. zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości oraz planów kont, a także w przyjętej polityce rachunkowości;

(akta kontroli str. 696-704, 912-936, 1487-1545)

- rozliczenia kary umownej – w wyniku kontroli stwierdzono jeden przypadek, w którym wystąpiła konieczność wyegzekwowania kary umownej, w związku z niewykonaniem umowy przez wykonawcę robót. Wysokość tej kary została ustalona zgodnie z umową na wykonanie robót, w kwocie 44,5 tys. zł i wyegzekwowana od gwaranta należytego wykonania robót (ubezpieczyciela). W księgach rachunkowych Urzędu nie przypisano należności z tytułu kary umownej, pomimo wezwania wykonawcy do zapłaty tej kary, natomiast należność z tytułu odszkodowania została zaewidencjonowana w księgach w dacie wpływu środków na rachunek bankowy Urzędu, zamiast w dacie wystąpienia do ubezpieczyciela z żądaniem wypłaty należności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1;

(akta kontroli str. 937-973)

- zwrotu niewykorzystanych środków dotacji udzielonej z budżetu państwa – na dzień 31 grudnia 2022 i 2023 r. stan niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków dotacji wynosił odpowiednio 1,2 tys. zł i 3,9 tys. zł. Środki te zostały zwrócone do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku, tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zwroty ujęto w księgach rachunkowych na stronie Wn konta 224-4 *Rozrachunki budżetu – zwrot niewykorzystanych dotacji* i stronie Ma konta 133-1 *Rachunek budżetu - Urząd Gminy*. Ponadto, w trakcie danego roku budżetowego, Gmina dokonała zwrotu dotacji w łącznej kwocie 76,6 tys. zł w 2022 r. i 43,2 tys. zł w 2023 r. Zwroty te zaksięgowano na stronie Wn konta 901-1 *Dochody budżetu* i stronie Ma konta 133-1. Zastosowany sposób księgowania zwrotów był zgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości oraz planów kont, a także w przyjętej polityce rachunkowości;

(akta kontroli str. 199-201, 974-1029, 1468-1486)

- 26 dowodów zakupu⁹⁵ na łączną kwotę 1161,7 tys. zł – w wyniku badania ustalono, że:
 - podlegające księgowaniu zdarzenia zostały udokumentowane dowodami zawierającymi elementy wymagane na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o rachunkowości, sprawdzonymi i zakwalifikowanymi do ujęcia w księgach rachunkowych we właściwych okresach, przy czym na dwóch dowodach w nieprawidłowy sposób naniesiono poprawki, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2;
 - w 16 przypadkach podstawą zapisu w księgach był dany dowód zakupu, przy czym w jednym przypadku daty wystawienia dowodu i sprzedaży w ewidencji były niezgodne z datami podanymi na dowodzie źródłowym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3;

⁹³ Zgodnie z warunkami określonymi w ogłoszeniu o przetargu.

⁹⁴ Oraz na koncie analitycznym prowadzonym dla danego najemcy.

⁹⁵ Dowody dobrano spośród dokumentów weryfikowanych przy kontroli poszczególnych obszarów.

- w 10 przypadkach dowody zakupu zostały zaewidencjonowane w księgach w dacie zapłaty, z pominięciem kont rozliczeniowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4;
(akta kontroli str. 242-303, 785-808, 836-872, 1468-1470, 1513, 2030-2032)
- księgowania rozliczeń z tytułu podatków i opłat lokalnych:
 - ewidencję analityczną podatków i opłat⁹⁶ prowadzono według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej, co odpowiadało wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości i planów kont. Na kontach tych księgowano należność główną, odpisy i wpłaty, które w dacie wpływu były rozksięgowywane na należność główną i odsetki (wpłacone). Należne, a niezapłacone na koniec kwartału odsetki, były księgowane na kontach księgi głównej (221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*⁹⁷, w korespondencji z kontem 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*) i wykazywane w sprawozdaniach budżetowych. Przypisu odsetek nie księgowano natomiast na kontach pomocniczych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punktach 5a i 6;
(akta kontroli str. 1203-1208, 1286-1297, 1635-1692)
 - na koniec 2022 i 2023 r. konto 221 wykazywało saldo po stronie Wn, a nie wykazywało salda po stronie Ma, pomimo występowania na koniec każdego roku budżetowego nadpłat, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 5b i 6;
(akta kontroli str. 1603-1614, 1623-1634, 1638, 1641-1648, 1660-1668, 1693)

4.3. W badanym okresie księgi rachunkowe były zamykane w następujących terminach:

- za 2021 r. dla organu i dla Urzędu w dniu 8 lipca 2022 r., po 11 dniach od zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2021 r.⁹⁸, tj. w terminie określonym w art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości (nie później niż w ciągu 15 dni od zatwierdzenia sprawozdania finansowego);
- za 2022 r. dla organu 8 maja 2023 r., po 9 dniach od zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 r.⁹⁹, a dla Urzędu po prawie roku od zatwierdzenia sprawozdania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 7;
- za 2023 r. dla organu 9 lipca 2024 r. i dla Urzędu 10 lipca 2024 r., po 13 i 14 dniach od zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2023 r.¹⁰⁰
(akta kontroli str. 1575-1634, 2040-2042)

4.4. W badanym okresie nie spisywano z ksiąg rachunkowych przedawnionych i nieściągalnych należności, jak również nie dokonywano odpisu aktualizującego dla należności przedawnionych, co opisano w punktach 1.2 i 1.3 niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 8.

(akta kontroli str. 1074-1081, 1480, 1523, 1577-1634, 2082-2089)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Należność z tytułu odszkodowania za niewykonanie umowy w kwocie 44,5 tys. zł została przypisana w księgach rachunkowych Urzędu w dniu 26 sierpnia 2022 r., tj. w dacie wpływu odszkodowania na rachunek bankowy Urzędu, zamiast w dniu 14 lipca 2022 r., tj. w dacie wystawienia żądania wypłaty odszkodowania.

⁹⁶ Kontrolą objęto podatek od nieruchomości, środków transportowych, rolny, leśny, opłaty za wodę i odprowadzenie ścieków oraz odbiór odpadów komunalnych.

⁹⁷ 221-1 *Należności z tytułu dochodów budżetowych Urzędu* i 221-3 *Należności z tytułu dochodów – Odpady komunalne*.

⁹⁸ Uchwałą Rady Gminy nr XXXII/182/2022 z dnia 27 czerwca 2022 r.

⁹⁹ Uchwałą Rady Gminy nr XLII/236/2023 z dnia 29 czerwca 2023 r.

¹⁰⁰ Uchwałą Rady Gminy nr III/16/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r.

Wcześniejszy etap rozliczeń z wykonawcą robót w tym zakresie, pomimo wystawienia w dniu 9 czerwca 2022 r. wezwania do zapłaty kary umownej w kwocie 44,5 tys. zł, także nie został ujęty w księgach rachunkowych Urzędu.

Stanowiło to naruszenie przepisów art. 6 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi w księgach rachunkowych jednostki należy ująć osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody, niezależnie od terminu ich zapłaty. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, zwane dowodami źródłowymi, w tym zewnętrzne własne - przekazywane w oryginale kontrahentom oraz wewnętrzne - dotyczące operacji wewnątrz jednostki.

(akta kontroli str. 937-973)

Wójt Gminy wyjaśnił, że nieujęcie należności w księgach rachunkowych spowodowane było brakiem przekazania informacji do księgowości.

(akta kontroli str. 1048-1050)

2. Na dwóch dowodach księgowych¹⁰¹, spośród 26 skontrolowanych, naniesiono poprawki w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, tj. bez podania daty poprawki i podpisu osoby do tego upoważnionej. Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było przeoczeniem.

(akta kontroli str. 282-285, 1051-1053, 2030-2032)

3. W jednym przypadku zapis księgowy zawierał daty dowodu i dokonania operacji gospodarczej niezgodne z datami podanymi na dowodzie źródłowym¹⁰², co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Błąd ten nie miał wpływu na sprawozdawczość miesięczną ani roczną. Według wyjaśnień Wójta, wynikał z omyłki.

(akta kontroli str. 804, 866, 1051-1053, 2030-2032)

4. Dowody zakupu, które podlegały ewidencji w księgach rachunkowych Urzędu w miesiącu, w którym następowała także zapłata za daną dostawę czy usługę, księgowano w dacie zapłaty, z pominięciem kont rozliczeniowych. Księgowania dokonywano na stronie Wn konta 402-1 *Usługi obce* i stronie Ma konta 130-2 *Rachunek bieżący – wydatki* (z pominięciem konta 201), na podstawie przyjętych w Urzędzie zasad rachunkowości¹⁰³, według których do konta 201 prowadzi się ewidencję analityczną według poszczególnych kontrahentów tylko w przypadkach, gdy zachodzi rozbieżność w czasie między wykonanym świadczeniem/dostawą a wystawieniem faktury i zapłatą oraz w przypadku gdy pomiędzy zleceniodawcą a zleceniobiorcą zajądą powiązania wynikające z udzielonych zaliczek.

Na skontrolowanej próbie¹⁰⁴ stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 10 faktur na łącznie 160,8 tys. zł. W tych przypadkach zapis księgowy zawierał zamiast daty wystawienia faktury i daty sprzedaży, datę zapłaty za dany zakup, tj. datę wyciągu bankowego (oraz pozostałe dane identyfikacyjne wyciągu).

Powyższy sposób ujmowania zdarzeń naruszał przepisy art. 6 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 pkt 1 i art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania kont określone w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Zgodnie z tymi przepisami w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie obciążające ją koszty, niezależnie od terminu ich zapłaty. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej,

¹⁰¹ Faktury za odbiór odpadów: VETK/000724/2023 z 28 lutego 2023 r. i VETK/001208/2023 z 31.03.2023 r.

¹⁰² FV 3/5/2023 z dnia 27 maja 2023 r. (data sprzedaży 27 maja 2023 r.) na kwotę 1,5 tys. zł.

¹⁰³ Według zarządzenia Wójta z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont, ze zm.

¹⁰⁴ 26 faktur na łącznie 1161,7 tys. zł.

zwane dowodami źródłowymi, w tym zewnętrzne obce – otrzymane od kontrahentów. Zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji. Do ewidencji m.in. rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych służy konto 201. Na stronie Wn konta 201 ujmuje się powstałe należności i roszczenia oraz spłatę i zmniejszenie zobowiązań, a na stronie Ma - powstałe zobowiązania oraz spłatę i zmniejszenie należności i roszczeń.

(akta kontroli str. 242-302, 785-808, 836-872, 1468-1470, 1487, 1513, 1545, 2030-2032)

Wójt Gminy wyjaśnił, że powyższy sposób księgowania miał na celu ograniczenie pracochłonności.

(akta kontroli str. 1051-1053)

5. W księgach rachunkowych Urzędu ewidencja syntetyczna i analityczna w zakresie skontrolowanych podatków i opłat lokalnych¹⁰⁵ była niespójna, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.:

a) należne od dłużników, a niezapłacone na koniec kwartału odsetki, były księgowane wyłącznie na kontach księgi głównej¹⁰⁶, zamiast na kontach księgi głównej i na kontach analitycznych (pomocniczych)¹⁰⁷. Kwota zaksięgowanych na kontach analitycznych odsetek była równa jedynie kwocie odsetek wpłaconych, co znajdowało odzwierciedlenie w *zbiorczych zestawieniach księgowania według klasyfikacji budżetowej oraz w wykazach księgowania*. Odsetki wyliczone przez system informatyczny dla każdego dłużnika¹⁰⁸, a nieuregulowane na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych, były księgowane wyłącznie na koncie syntetycznym¹⁰⁹. W konsekwencji różnica w stanie należnych odsetek ujętych na kontach księgi głównej, a niezaksięgowanych na kontach pomocniczych, wynosiła 26,3 tys. zł na koniec 2022 r. i 35,3 tys. zł na koniec 2023 r. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, konta ksiąg pomocniczych winny zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.

(akta kontroli str. 25-39, 52-65, 1603-1614, 1623-1693)

Wójt Gminy wyjaśnił, że system informatyczny wykorzystywany do prowadzenia analitycznych kartotek indywidualnych wyliczał odsetki automatycznie. Były one widoczne w kontach indywidualnych w zakładce wykazu zaległości. Gmina nie posiadała wiedzy, czy tak obliczone odsetki zapisywały się w programie w sposób trwały. Problem został zgłoszony do firmy obsługującej system w celu wprowadzenia zmian w programie lub jego konfiguracji w taki sposób, aby odsetki mogły być przypisane na kontach indywidualnych dłużników w sposób trwały.

(akta kontroli str. 2035-2037)

b) na dzień 31 grudnia 2022 i 2023 r., pomimo nadpłat w skontrolowanych podatkach i opłatach lokalnych¹¹⁰, konto księgi głównej 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* nie wykazywało salda po stronie Ma. Według zapisów kont ksiąg pomocniczych, prowadzonych do tego konta, stan nadpłat wynosił 23,4 tys. zł na

¹⁰⁵ Kontrolą objęto podatek od nieruchomości, środków transportowych, rolny, leśny, opłaty za wodę i odprowadzenie ścieków oraz odbiór odpadów komunalnych.

¹⁰⁶ Na koncie 221: 221-1 *Należności z tytułu dochodów budżetowych Urzędu* lub 221-3 *Należności z tytułu dochodów – Odpady komunalne* w korespondencji z odpowiednimi kontami zespołu 7.

¹⁰⁷ Konta prowadzone w odrębnym systemie informatycznym dla poszczególnych podatników.

¹⁰⁸ Wyliczane przez system odsetki nie miały charakteru trwałego - ich stan różnił się w zależności od daty dokonywania wydruku.

¹⁰⁹ 221: 221-1 i 221-3 w korespondencji z odpowiednimi kontami zespołu 7.

¹¹⁰ Kontrolą objęto podatek od nieruchomości, środków transportowych, rolny, leśny, opłaty za wodę i odprowadzenie ścieków oraz odbiór odpadów komunalnych.

koniec 2022 r. i 14,3 tys. zł na koniec 2023 r. Według opisu konta 221, zawartego w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości oraz planów kont, konto 221 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności z tytułu dochodów budżetowych, a saldo Ma - stan zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat w tych dochodach.

(akta kontroli str. 1603-1614, 1623-1634, 1638, 1641-1648, 1660-1668, 1693)
Wójt wyjaśnił, że konto księgi głównej 221 wykazywało saldo jednostronne, tj. per saldo – zaległości minus nadpłaty, natomiast w księgach pomocniczych zaległości i nadpłaty były wyodrębniane. Gmina dostosuje technikę zapisów na koncie księgi głównej 221 w taki sposób, aby konto wykazywało zarówno saldo Wn, czyli stan należności z tytułu dochodów budżetowych, jak i saldo Ma, czyli stan zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat w tych dochodach.

(akta kontroli str. 2033-2034)

6. W wyniku rozbieżności pomiędzy zapisami konta księgi głównej 221 i prowadzonymi do niego kontami ksiąg pomocniczych, szerzej opisanymi w podpunktach 5a i 5b, sprawozdania budżetowe Rb-27S¹¹¹ za 2022 i 2023 r. odzwierciedlały zapisy zawarte bądź na kontach ksiąg pomocniczych (i równocześnie były niezgodne z zapisami na kontach księgi głównej), bądź na kontach księgi głównej (i równocześnie były niezgodne z zapisami na kontach ksiąg pomocniczych). Stanowiło to naruszenie przepisów § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹², według których kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W skontrolowanych przypadkach:

– wartość pozostałych do zapłaty na koniec roku odsetek, wykazana w sprawozdaniach w kolumnie *należności pozostałe do zapłaty ogółem* wynikała z zapisów zaewidencjonowanych na kontach księgi głównej¹¹³, w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- w rozdz. 40002 *Dostarczanie wody* w § 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek* – 3057,57 zł w 2022 r. i 2304,38 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 75616 *Wpływy z podatku /.../*¹¹⁴ w § 0910 *Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat* – 11146,30 zł w 2022 r. i 11437,00 zł w 2023 r.¹¹⁵;
- w rozdz. 90001 *Gospodarka ściekowa i ochrona wód* w § 0920 – 8,59 zł w 2022 r. i 5,85 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 90002 *Gospodarka odpadami komunalnymi* w § 0910 – 12 081,98 zł w 2022 r. i 21 523,05 zł w 2023 r.

Na kontach pomocniczych kwota pozostałych do zapłaty odsetek na koniec 2022 i 2023 r. wynosiła 0, co nie odpowiadało danym wykazanym w sprawozdaniach Rb-27S;

¹¹¹ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego

¹¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 454 ze zm.

¹¹³ Na koncie 221: 221-1 *Należności z tytułu dochodów budżetowych Urzędu* lub 221-3 *Należności z tytułu dochodów – Odpady komunalne* w korespondencji z odpowiednimi kontami zespołu 7.

¹¹⁴ *Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych.*

¹¹⁵ Z tego: w § 0910-0001 – 1085,00 zł w 2022 r. i 1369,00 zł w 2023 r. (dla podatku od nieruchomości), w § 0910-0002 – 882,00 zł w 2022 r. i 1168,00 zł w 2023 r. (dla podatku rolnego), w § 0910-0003 – 8,00 zł w 2022 r. i 14,00 zł w 2023 r. (dla podatku leśnego), w § 0910-0004 – 9171,30 zł w 2022 r. i 8886,00 zł w 2023 r. (dla podatku od środków transportowych).

– wartości wykazane w sprawozdaniach w kolumnie *nadpłaty* odpowiadały kwotom nadpłat zaewidencjonowanym na kontach pomocniczych, w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- w rozdz. 40002 w § 0830 *Wpływy z usług* – 1169,09 zł w 2022 r. i 245,99 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 75616 w § 0310 *Wpływy z podatku od nieruchomości* – 10 340,66 zł w 2022 r. i 4297,88 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 75616 w § 0320 *Wpływy z podatku rolnego* – 6114,27 zł w 2022 r. i 6075,99 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 75616 w § 0330 *Wpływy z podatku leśnego* – 150,60 zł w 2022 r. i 158,60 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 75616 w § 0340 *Wpływy z podatku od środków transportowych* – 5,00 zł w 2022 r. i 15,00 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 90001 w § 0830 – 475,51 zł w 2022 r. i 197,19 zł w 2023 r.;
- w rozdz. 90002 w § 0490 *Wpływy z innych lokalnych opłat /.../¹¹⁶* – 5182,88 zł w 2022 r. i 3271,55 zł w 2023 r.

Kwota nadpłat zaewidencjonowanych na koncie księgi głównej (221) wynosiła 0 na koniec 2022 i 2023 r., co nie odpowiadało danym wykazanym w sprawozdaniach Rb-27S.

(akta kontroli str. 1603-1614, 1623-1693, 2045-2066)

Wójt wyjaśnił, że w sprawozdaniach Rb-27S za 2022 i 2023 r. wartość odsetek wykazanych w kolumnie *należności pozostałe do zapłaty ogółem* nie wynikała z trwałych zapisów ksiąg pomocniczych, gdyż Gmina nie miała wiedzy czy obliczone przez system odsetki zapisują się w kartotekach podatnika w sposób trwały. Problem został zgłoszony do firmy obsługującej system w celu zmiany w programie lub jego odpowiedniej konfiguracji. Firma poinformowała, iż jest możliwość w programie aby odsetki naliczone a nie wpłacone były przypisane na kontach indywidualnych w sposób trwały i zostanie to wprowadzone od nowego roku. Ponadto Wójt wyjaśnił, że wartość nadpłat wykazana w sprawozdaniu nie wynikała z zapisów konta księgi głównej 221, gdyż konto to wykazuje saldo jednostronne, obejmujące zaległości minus nadpłaty. Gmina dostosuje technikę zapisów na koncie 221 w taki sposób, aby konto wykazywało oba wymagane salda.

(akta kontroli str. 2079-2081)

7. Nie zachowano wymaganego przepisami prawa terminu zamknięcia ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Urzędu za 2022 r., co umożliwiało wprowadzanie dodatkowych zapisów do ksiąg po sporządzeniu sprawozdania finansowego. Stanowiło to naruszenie art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy. Zatwierdzenie sprawozdania finansowego za 2022 r. miało miejsce w dniu 29 czerwca 2023 r., natomiast księgi rachunkowe Urzędu za 2022 r. zamknięto w dniu 15 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1593, 1602-1614)

Wójt Gminy wyjaśnił, że niedochowanie terminu zamknięcia ksiąg dla Urzędu za 2022 r. było spowodowane przeoczeniem. Obecnie będą przestrzegane terminy zamknięcia ksiąg.

Księgi rachunkowe za 2023 r. zostały zamknięte terminowo.

(akta kontroli str. 2035-2037, 2040-2042)

¹¹⁶ *Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw.*

8. W badanym okresie nie spisywano z ksiąg rachunkowych przedawnionych i nieściągalnych należności, jak również nie dokonywano odpisów aktualizujących należności w związku z prawdopodobieństwem ich nieściągalności. Na dzień 31 grudnia 2023 r. stan przedawnionych należności, które nie zostały objęte odpisem, ani analizą w zakresie konieczności ich spisania z ksiąg rachunkowych, wynosił 30,4 tys. zł (z tego 18,4 tys. zł należności głównej i 12,0 tys. zł odsetek). Zaległości te dotyczyły głównie podatków od środków transportowych - 14,6 tys. zł, opłat za wodę - 9,4 tys. zł, opłat za odbiór odpadów komunalnych - 4,7 tys. zł, łącznego zobowiązania pieniężnego - 1,5 tys. zł z podatku rolnego - 0,2 tys. zł. Do przedawnienia tych należności doszło w latach 2004-2023.

Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 i art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także § 10 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont. Zgodnie z tymi przepisami jednostki są obowiązane m.in. rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową, a aktualizacji stanu aktywów i pasywów dokonywać nie rzadziej niż na dzień bilansowy, z zachowaniem zasady ostrożności, uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego.

Brak utworzenia odpisów aktualizujących należności lub spisania przedawnionych i nieściągalnych należności z ksiąg powodował zniekształcenie danych przedstawianych w badanym okresie w sprawozdaniach budżetowych oraz rocznych sprawozdaniach finansowych.

(akta kontroli str. 2082-2089)

Wójt wyjaśnił, że w latach 2022-2023 nie analizowano należności z tytułu podatków i opłat pod kątem konieczności utworzenia odpisu aktualizującego lub spisania należności z ksiąg rachunkowych, z uwagi na niskie wartości tych należności (w większości przypadków nieprzekraczające 200 zł) jak również częściowe ich wpłaty przez podatników. Obecnie przeprowadzana jest analiza należności przedawnionych. Na dzień 31 sierpnia 2024 r. dokonano spisania z ksiąg rachunkowych należności z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego, podatku od środków transportu, podatku rolnego i leśnego na łączną kwotę 17,1 tys. zł. Analiza należności z tytułu opłat za odpady komunalne i opłat za zużycie wody zostanie przeprowadzona po powrocie pracowników z urlopu.

(akta kontroli str. 2090-2094)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie ewidencja księgowa Urzędu była prowadzona nieprawidłowo. Wbrew obowiązującym przepisom, zapisy na kontach syntetycznych i kontach pomocniczych były niespójne¹¹⁷, a w odniesieniu do należności wątpliwych, przedawnionych i nieściągalnych nie tworzone odpisów aktualizujących lub nie spisywano ich z ksiąg, co miało wpływ na rzetelność danych przedstawianych w rocznych sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach finansowych. Gmina posiadała aktualną politykę rachunkowości, jednak jeden z jej zapisów umożliwiał ewidencjonowanie części dowodów zakupu z pominięciem kont rozliczeniowych. W konsekwencji prawie 40% skontrolowanych faktur¹¹⁸ ujęto w księgach rachunkowych Urzędu w dacie zapłaty, z pominięciem etapu rozliczenia. Ponadto, na badanych próbach stwierdzono pojedyncze przypadki podania w księgach rachunkowych błędnej daty dowodu i operacji gospodarczej oraz nieprawidłowego nanoszenia poprawek na dowodach księgowych.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu czy organu operacji związanych z wpływem subwencji oświatowej na przełomie roku, rozliczeniem wadium wniesionego w formie

¹¹⁷ W zakresie należnych do zapłaty odsetek i nadpłat w skontrolowanych podatkach i opłatach.

¹¹⁸ 10 z 26 objętych kontrolą w ramach badanej próby, tj. 38,5%.

pieniężnej, zwrotem niewykorzystanych środków z dotacji udzielonych z budżetu państwa.

OBSZAR

5. Prawdliwość sprawowania kontroli zarządczej.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie ustalono procedury dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej i realizacji zadań w Urzędzie, w tym m.in.: dokumentację określającą przyjęte zasady rachunkowości, instrukcję obiegu i kontroli dowodów księgowych, instrukcję kasową, instrukcję przeprowadzania inwentaryzacji, regulamin kontroli finansowej, regulamin pracy, regulamin organizacyjny, zasady udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 130 tys. zł. W procedurach określone zostały m.in. zasady ujmowania w ewidencji księgowej wydatków dokonanych z przyznanych dotacji oraz ewidencjonowania pozyskanych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, sporządzania sprawozdań, realizacji zakupów na kwotę nie większą niż 130 tys. zł.

(akta kontroli str. 688-689, 2076-2078)

Jak wyjaśnił Wójt, w Urzędzie nie wprowadzono dokumentu w zakresie kontroli zarządczej określającego m.in.: ryzyka - potencjalne nieprawidłowości przy realizacji zadań, sposób reagowania na ryzyko oraz sposób raportowania o wystąpieniu ryzyk, ponieważ przepisy prawa nie nakładają na gminy takiego obowiązku. Ponadto Wójt wyjaśnił, że realizując zadania nałożone na gminy stosowano obowiązujące przepisy prawa oraz odpowiednie procedury wprowadzone w Urzędzie.

(akta kontroli str. 2076-2078)

W wyniku badań opisanych w obszarach drugim i trzecim, na badanych próbach stwierdzono, że w rezultacie stosowania m.in. obowiązujących w Urzędzie procedur, a także nadzoru nad realizacją umów i porozumień w sprawie dotacji oraz nad przebiegiem dokonywanych zakupów, zapewniono prawidłowe udzielanie i rozliczanie dotacji oraz zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 477-1033, 1701, 1720, 1776-2029, 2070-2074)

Wdrożone w Urzędzie procedury i mechanizmy kontrolne nie zapobiegły natomiast nieprawidłowościom opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarach pierwszym i czwartym niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 79-80, 937-973, 1082-1465, 1593, 1602-1614, 1623-1693, 2030-2032)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wdrożone w Urzędzie mechanizmy kontrolne były niewystarczające i nie zapobiegły stwierdzonym nieprawidłowościom, opisanym w obszarach pierwszym i czwartym, polegającym m.in. na: nieprawidłowym dochodzeniu należności i braku aktualizacji ich wartości, pomijaniu księgowania rozrachunków, braku spójności danych zawartych w księgach rachunkowych, co miało wpływ rzetelność informacji prezentowanych w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 79-80, 937-973, 1082-1465, 1593, 1602-1614, 1623-1693, 2030-2032)

Wójt wyjaśnił m.in., że w Urzędzie nadzór i kontrolę w obszarze windykacji należności, prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań prowadzono w formie bezpośredniej komunikacji z pracownikiem merytorycznym. Omawiano z pracownikami zaistniałe bądź potencjalne przypadki, udzielano instrukcji w celu zapewnienia zgodności wykonywanych zadań z obowiązującymi przepisami prawa oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Częsta rotacja pracowników sprawiła, iż terminowe wykonywanie zadań było znacznie utrudnione. Nowe osoby wymagały czasu na wdrożenie. Ponadto Wójt wyjaśnił, że przyczyna ujawnionych w toku kontroli

NIK nieprawidłowości tkwi w stosowanym programie informatycznym, a także, w niektórych przypadkach, w błędnej interpretacji przepisów prawa.

(akta kontroli str. 2090-2094)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie w części badanych obszarów nie zapewniono adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Niewystarczające mechanizmy kontrolne przyczyniły się do powstania nieprawidłowości w obszarze windykacji należności, prowadzenia ksiąg rachunkowych Urzędu i sporządzania sprawozdań. Na badanych próbach nie stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej w obszarach udzielania i rozliczania dotacji oraz zamówień publicznych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania nadzoru nad windykacją należności, prowadzeniem ksiąg rachunkowych Urzędu i sporządzaniem sprawozdań.

Wnioski

1. Wdrożenie systemu informatycznego na potrzeby wymiaru i poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego od osób prawnych.
2. Bezwzględne podejmowanie działań windykacyjnych w stosunku do dłużników.
3. Rzetelne ustalanie wysokości należnych odsetek od nieterminowo regulowanych należności.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu osiągniętych, przypadających jednostce przychodów i obciążających ją kosztów, niezależnie od terminu ich zapłaty, tj. z uwzględnieniem kont rozliczeniowych.
5. Wyeliminowanie w zasadach rachunkowości zapisów, które uzależniają obowiązek prowadzenia kont rozliczeniowych dla kontrahentów od terminu zapłaty za świadczenie/dostawę.
6. W przypadku nanoszenia poprawek na dowodach księgowych podanie daty poprawki i złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej.
7. Ujmowanie w zapisach księgowych dat dowodu i dokonania operacji gospodarczej odpowiadających datom podanym na dowodzie źródłowym.
8. Doprowadzenie do spójności pomiędzy zapisami na kontach księgi głównej i na kontach ksiąg pomocniczych w taki sposób, aby zapisy na kontach pomocniczych były uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.
9. Sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27S na podstawie spójnej ewidencji księgowej, tj. zgodnie z zapisami zarówno kont księgi głównej, jak i zapisami ksiąg pomocniczych.
10. Weryfikację zaległości pod kątem stopnia prawdopodobieństwa nieściągalności i rzetelne dokonywanie bilansowej wyceny należności, poprzez ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu stosownych odpisów aktualizujących lub spisanie zaległości z ksiąg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 17 września 2024 r.

Kontroler
Emilia Wyciszkievicz
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

.....
Podpisano elektronicznie

.....
Podpisano elektronicznie