



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W ŁODZI

LLO.411.2.4.2024

Pani Anna Matusiak
Burmistrz Piątku
Urząd Miejski w Piątku
ul. Rynek 16
99-120 Piątek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Piątku, ul. Rynek 16, 99-120 Piątek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Matusiak, Burmistrz Piątku, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Krzysztof Lisiecki, Burmistrz Piątku, od 1 stycznia 2020 r. do 6 maja 2024 r. (wcześniej, przed nabyciem przez Piątek praw miejskich, od 19 listopada 2002 r. do 31 grudnia 2019 r. – Wójt Gminy Piątek) (akta kontroli str.2)
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	Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/40/2024 z 28 marca 2024 r. (akta kontroli str.1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie Miejskim w Piątku³ terminowo regulowano zobowiązania Gminy, natomiast nierzetelnie, z naruszeniem terminów określonych w Instrukcji w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych w Urzędzie Miejskim w Piątku⁴ dochodzono należności.

Postępowania w sprawie udzielenia dotacji dla podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych przeprowadzano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵ i regulaminem przyjętym zarządzeniem nr 95/2020 Burmistrza Piątku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania dotacji na realizację zadania publicznego przez organizacje pozarządowe w trybie art. 19 a Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tzw. trybie małych zleceń. Nierzetelnie natomiast udzielono dotacji celowej dla Powiatu Łęczyckiego. Przedmiotowej dotacji udzielono na przedsięwzięcie, które zostało wykonane przed datą zawarcia umowy, a w postanowieniach umowy zawarto zadania, których strony od daty zawarcia umowy nie były w stanie wypełnić. Dodatkowo, wbrew postanowieniom art. 168 ust 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, środkami dotacji zrefundowano część kosztów zadania.

W Urzędzie postępowania o zamówienie publiczne przygotowywane i publikowane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷, jednak w jednym przypadku kwotę wadium określono z naruszeniem art. 281 ust. 4 ustawy, a Burmistrz nie określił trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, choć obowiązek taki wynikał z art. 55 ust. 3 ustawy.

Urząd dokonywał wszystkich niezbędnych czynności po otwarciu ofert, poza publikacją ogłoszeń o wykonaniu umowy, gdzie naruszono terminy wskazane w art. 448 przywołanej ustawy. W latach objętych kontrolą nie przekazywano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach – sprawozdania te przekazano dopiero w trakcie kontroli NIK.

W przypadku postępowań o zamówienia publiczne, których wartość była niższa od progów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, pracownicy co do zasady stosowali się do regulaminu określającego warunki i zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł. Nie prowadzili jednak rejestru postępowań i nie składali oświadczeń, że nie ubiegają się o udzielenie zamówienia oraz nie pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności, czym naruszyli § 4 pkt 10 i § 6 pkt 4 tego regulaminu.

Obowiązująca w Urzędzie polityka rachunkowości była zgodna z art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Ewidencja księgowa była prowadzona zgodnie z jej zapisami, oraz spełniała wymogi określone w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o rachunkowości.

W Urzędzie kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym zakresie. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazywały na niewystarczający nadzór Burmistrza nad realizacją kontrolowanych zadań.

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

³ Dalej: Urząd, Gmina

⁴ Przyjętej zarządzeniem nr 72/2021 Burmistrza Piątku z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Piątku; dalej: Instrukcja w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 571, ze zm. dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm., dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2022 - 2023 Gmina Piątek osiągnęła dochody budżetowe w wysokości 80 955,9 tys. zł (odpowiednio 41 408,00 tys. zł w 2022 r. i 39 547,9 tys. zł w 2023 r.), z czego 81,4% stanowiły dochody bieżące i wynosiły one 65 898,3 tys. zł (odpowiednio 37 111,00 tys. zł w 2022 r. i 28 787,3 tys. zł w 2023 r.), a 18,6% dochody majątkowe - 15 057,6 tys. zł (odpowiednio 4 296,9 tys. zł i 10 760,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 3-4)

Największy wzrost rok do roku Gmina odnotowała w działach 700 (wzrost o 346 792,8 % z 1,4 tys. zł w 2022 r. do 5 002,8 tys. zł w 2023 r. i 758 (wzrost o 188,2% z 2 693,0 tys. zł do 5 069,3 tys. zł) – zmiany te spowodowane były:

- W przypadku działu 700 („Gospodarka mieszkaniowa”) - zawarciem umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego celem pokrycia części kosztów przedsięwzięcia polegającego na przebudowie wielorodzinnego budynku mieszkalnego (2 001,9 tys. zł) i otrzymaniem środków majątkowych z Krajowego Zasobu Nieruchomości (3 000,00 tys. zł);
- W przypadku działu 758 („Różne rozliczenia”) – wpłatą transz z promes Edycja2/2021/4425 Polski Ład i Edycja3/PGR/2021/2171 Polski Ład (4 355,9 tys. zł) oraz zaliczką otrzymaną z Regionalnego Programu Operacyjnego w związku z umową na dofinansowanie projektu „Budowa pasywnego budynku przedszkola w Piątku” (713,4 tys. zł).

Najwyższy spadek dochodów odnotowano natomiast w działach 852 (spadek o 76,65 % z 2 027,6 tys. zł w 2022 r. do 473,5 tys. zł w 2023 r.) i 855 (spadek o 47,82% z 4 211,6 tys. zł do 2 197,8 tys. zł). Zmiany te spowodowane były:

- W przypadku działu 852 („Pomoc społeczna”) – wyższymi kwotami dotacji jakie Gmina otrzymała w 2022 r. na dodatki osłonowe i zasiłki kłękowe oraz pomoc obywatelom Ukrainy;
- W przypadku działu 855 („Rodzina”) – przejęciem obowiązku wypłaty świadczenia „500+” przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

(akta kontroli str. 5-11)

1.2. Gmina terminowo regulowała swoje zobowiązania. Nie było przypadków zapłaty odsetek i zobowiązań wymagalnych¹⁰.

(akta kontroli str. 14-22)

1.3. Prowadzona w Urzędzie ewidencja analityczna osób i podmiotów zalegających z płatnościami prowadzona była w sposób umożliwiający pełną identyfikację rodzaju, okresu, jak i kwot zaległości.

W latach 2022-2023 łączna kwota zaległości z tytułu opłat lokalnych spadła o 15%, tj. z 384,3 tys. zł do 327 tys. zł, a liczba dłużników zmalała o 29,5% (z 329 do 232). Zaległości płatników odnoszące się do podatków spadły natomiast o 7%, tj. z 49,5 tys. zł do 46 tys. zł. W toku kontroli badaniem objęto działania podejmowane przez pracowników Urzędu wobec 20 dłużników – łączna kwota należności objętych badaniem wynosiła 166,3 tys. zł.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Wysokość zobowiązań Gminy na koniec 2022r. i 2023 r. wynosiła odpowiednio 134,5 tys. zł i 6,3 tys. zł (zmiana wynikała z ujęcia w 2022 r. zobowiązania w kwocie 128,2 tys. zł będącego zapłatą za usługi)

Gmina nieterminowo, z naruszeniem zasad określonych w Instrukcji w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych w Urzędzie Miejskim w Piątku¹¹ dochodziła należności (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.15-34, 74-190, 918-934)

W latach objętych kontrolą, w związku z bezskuteczną egzekucją zaległości przez Urząd Skarbowy, przedawnieniu uległy należności w kwocie 16 996,00 zł – kwota ta była sumą zaległości 11 dłużników, z czego jednostkowe kwoty zaległości mieściły się w przedziale od 306 zł do 5 670 zł. Wskazane zaległości powstały w latach 2013 - 2017.

(akta kontroli str. 39-73)

W latach 2022-2023 pracownicy Urzędu, poza korespondencją z Urzędem Skarbowym poprzedzającą stwierdzenie przez Burmistrza przedawnienia zaległości podatkowych, nie podejmowali wobec 11 wskazanych dłużników żadnych działań windykacyjnych. Urzędy Skarbowe wydały postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w 2016 r. dla trzech dłużników, w 2017 r. dla dwóch dłużników i w 2023 r. dla sześciu dłużników.

(akta kontroli str. 35-38)

Burmistrz wyjaśnił, że głównymi przyczynami przedawnienia zaległości podatkowych w roku 2023 była bezskuteczność egzekucji (brak składników majątkowych będących w posiadaniu zobowiązanego, co do których mogła być prowadzona egzekucja administracyjna), zgon osoby zobowiązanej do ponoszenia opłat, brak następców prawnych, zmiana właścicieli nieruchomości. Nieterminowość w odpisaniu zaległości wynikała z konieczności analizy dużej liczby kont podatkowych oraz dużego obciążenia pracą osoby wykonującej te czynności. W celu nieprzedawnienia należności podejmowane były czynności zmierzające do zaspokojenia wierzyciela, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str.193-195)

1.4. W latach objętych kontrolą w Urzędzie finansowano większość zadań własnych wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym¹². Nie finansowano działalności w zakresie telekomunikacji i lokalnego transportu zbiorowego (usługi te świadczyły firmy prywatne). Na terenie Gminy nie było cmentarzy gminnych.

(akta kontroli str.195)

1.5. W latach objętych kontrolą koszt funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi wyniósł w Urzędzie 3 632,0 tys. zł (1 791,7 tys. zł w 2022 r. i 1 840,3 tys. zł w 2023 r.), z czego 95,3% % stanowił koszt odbioru, zbierania i gospodarowania odpadami¹³ (1 713,6 tys. zł w 2022 r. i 1 746,1 tys. zł w 2023 r.). Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (2 011,2 tys. zł w 2022 r. i 2 096,5 tys. zł w 2023 r.) w pełni pokrywały wskazane wyżej koszty, a nadwyżka pozostawała do wykorzystania na pokrycie kosztów wskazanych w art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴.

Gmina nie przeznaczała środków na likwidację tzw. „dzikich wysypisk”.

¹¹ Przyjętej zarządzeniem nr 72/2021 Burmistrza Piątku z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Piątku; dalej: Instrukcja w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.

¹³ Koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów komunalnych, a także koszty utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym ponosił wykonawca

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 399. Zgodnie z tym przepisem z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu i edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str.196)

1.6. W Urzędzie, zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵, dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ były wykorzystywane na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Piątek na rok 2022 oraz lata 2023-2024.

Wskazane dochody wyniosły: w roku 2022 – 201,8 tys. zł (140,8 tys. zł z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 61,0 tys. zł z opłat od napojów alkoholowych z urzędów skarbowych), a w 2023 r. – 194,9 tys. zł (149,3 tys. zł z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 45,6 tys. zł z opłat od napojów alkoholowych z urzędów skarbowych).

(akta kontroli str.197-266, 275-292)

Wskazane wyżej środki finansowe wydano:

- W roku 2022 – w kwocie 157,6 tys. zł, z czego 2,4 tys. zł w ramach zwalczania narkomanii (ulotki profilaktyczne), a 155,2 tys. zł na przeciwdziałanie alkoholizmowi (w tym 30,3%, tj. 47,0 tys. zł stanowiły wydatki związane z zaopatrzeniem Punktu Konsultacyjnego i Świetlicy Środowiskowej, a 33,2%, tj. 51,5 tys. zł – wydatki na wypoczynek letni dla dzieci, badania przez biegłych, spektakle i warsztaty profilaktyczne);
- W roku 2023 – w kwocie 185,5 tys. zł, z czego 6,6 tys. zł w ramach zwalczania narkomanii (ulotki profilaktyczne i warsztaty profilaktyczne dla uczniów), a 178,9 tys. zł na przeciwdziałanie alkoholizmowi (z czego 45,1 % tj. 80,8 tys. zł stanowiły wydatki na realizację umowy Punktu Konsultacyjnego, wypoczynek letni dla dzieci, badania przez biegłych, spektakle i warsztaty profilaktyczne).

(akta kontroli str.197-236, 267-274, 293-354)

Niewydatkowane w danym roku budżetowym dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, stanowiły niewykorzystane środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych i w kolejnym roku były wykorzystywane na pokrycie deficytu budżetowego wynikającego z realizacji innych zadań.

(akta kontroli str.5-11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Analiza zaległości dziesięciu losowo wybranych dłużników wykazała, że w Urzędzie Miejskim w Piątku we wszystkich skontrolowanych przypadkach nierzetelnie, wbrew zasadom określonym w Instrukcji w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych, prowadzono windykację należności powstałych z tytułu nieterminowego wnoszenia przez mieszkańców opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁶, tj.:

- upomnienia wystawiano nawet po sześciu miesiącach od powstania zaległości¹⁷ choć zgodnie z § 21 pkt 6 Instrukcji pracownik powinien przysyłać upomnienie po upływie 30 dni od terminu płatności raty;

¹⁵ Dz.U. z 2023, poz. 2151.

¹⁶ Dotyczy działań podejmowanych wobec wszystkich dziesięciu dłużników objętych badaniem, łączna kwota zaległości objętych badaniem wynosiła 52,4 tys. zł

¹⁷ Np. dla numeru 390042 upomnienie wystawione 23 stycznia 2023 r. dotyczyło rat 5-12/2022

- przy wystawianiu tytułów wykonawczych nie dochowywano terminu określonego w § 22 pkt 10 przywołanej Instrukcji, tj. nie wystawiano ich po upływie 60 dni od doręczenia upomnienia¹⁸.

(akta kontroli str.15-22, 74-190)

Burmistrz wyjaśnił, że od roku 2021 do kwietnia 2023 r. na stanowisku księgowość podatkowa i gospodarka odpadami pracowała tylko jedna osoba, która przejęła obowiązki pod nieobecność pracownika. Konieczność analizy dużej liczby kont księgowych, duże obłożenie pracą osoby wykonującej te czynności oraz konieczność realizacji innych zadań zleconych przez kierownika jednostki (CEB, zwrot podatku akcyzowego) spowodowały opóźnienia w wystawianiu upomnień.

Mając na względzie racjonalność gospodarowania środkami publicznymi, jak i dobro lokalnej społeczności Urząd podejmował szereg działań mających doprowadzić do dobrowolnego regulowania należności. Mając na uwadze fakt, że bardzo często kwoty powstałego zadłużenia nie podlegały wymaganemu minimum do wystawienia upomnienia Gmina skoncentrowała się na pozyskaniu maksymalnej liczby telefonów podatników w celu przekazywania komunikatów o zadłużeniu w formie SMS.

Dodatkowo Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2022-2023 upomnienia były wystawiane przez pracownika po sześciu miesiącach zgodnie z § 21 ust. 3 Instrukcji (dotyczącym podatku rolnego, od nieruchomości, leśnego, podatku od osób prawnych oraz od środków transportowych, zgodnie z którym upomnienia powinny być sporządzane nie rzadziej niż dwa razy w roku), a nie zgodnie z § 21 ust. 6, który go dotyczył i nakładał na pracownika obowiązek wysyłania upomnień po upływie 30 dni od terminu płatności raty. Podczas tworzenia Instrukcji wkraśl się błąd, który został naprawiony zarządzeniem nr 32/2024 Burmistrza Piątku z dnia 26 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 970-975)

W czasie trwania kontroli Burmistrz zarządzeniem nr 32/2024 zaktualizował Instrukcję w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych i wprowadził zapis, że „w zakresie opłat lokalnych oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi upomnienia sporządza się po upływie terminu płatności w przypadku zaległości przekraczających dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, nie później jednak niż do 30 dnia po zakończeniu każdego kwartału”.

Odnosząc się do terminów, po upływie których wystawiano tytuły wykonawcze Burmistrz wyjaśnił, że od lipca 2021 r. trwały w Urzędzie prace nad wdrożeniem systemu informatycznego (eTW) i liczne problemy techniczne uniemożliwiające wystawianie i wysyłanie tytułów spowodowały, że były one wysyłane od września 2022 r. Od tego czasu pracownik zaczął przysyłać tytuły wykonawcze do Urzędu Skarbowego, jednak braki kadrowe, różnorodność zakresów obowiązków, duża liczba dłużników spowodowały opóźnienia w wystawianiu elektronicznych tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str.976)

W trakcie trwania kontroli pracownicy wystawili wszystkie upomnienia¹⁹ zgodnie z nowym brzmieniem § 21 Instrukcji w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych (łącznie wystawiono 121 upomnień, a po upływie zwrotek i upływie terminu wskazanego na płatność – niezwłocznie wystawiono tytuły wykonawcze)

(akta kontroli str.191-192)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Miejskim w Piątku prawidłowo i rzetelnie wydatkowano środki publiczne na objęcie badaniem zadania oraz regulowano własne zobowiązania. Wbrew zasadom

¹⁸ Np. dla dłużników o numerach 160050 i 40029 tytuły wykonawcze wystawione we wrześniu 2022 r. obejmowały od pięciu do siedmiu upomnień odebranych między kwietniem 2019 r. i majem 2022 r., a dla dłużnika o numerze 290356 tytuł wykonawczy wystawiony w grudniu 2022 r. obejmował dziesięć upomnień odebranych od kwietnia 2018 r. do października 2022 r.

¹⁹ Zarówno zaległe, jak i te, które zgodnie z nową Instrukcją powinny być wystawione tj. dla zaległości powstałych po pierwszym kwartale 2024 r.

określonym w Instrukcji w sprawie ewidencji, poboru, windykacji podatków i opłat lokalnych, nieterminowo prowadzono windykację należności.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji

2.1. W Urzędzie, zasady udzielania dotacji określone zostały w regulaminie przyjętym zarządzeniem nr 95/2020 Burmistrza Piątku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania dotacji na realizację zadania publicznego przez organizacje pozarządowe w trybie art. 19 a Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tzw. trybie małych zleceń.

Zgodnie z § 1 przywołanego regulaminu zadania wpisujące się w realizację zadań priorytetowych określonych w rocznych programach współpracy Gminy Piątek z organizacjami pozarządowymi i nie przekraczające kwoty 2 000,00 zł (§ 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu) były dotowane w trybie pozakonkursowym. Dla kwot wyższych stosowano przepisy art. 13, w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. ogłaszano otwarty konkurs ofert.

(akta kontroli str. 355-361)

W latach objętych kontrolą uchwałami Rady Miejskiej w Piątku przyjmowane były programy współpracy Gminy Piątek z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Każdego roku na realizację programu przeznaczano 58 tys. zł, z czego 50 tys. zł przyznawano w oparciu o konkurs ofert (dotacje na zadanie dot. kultury fizycznej i sportu otrzymywał w każdym roku jeden podmiot), a 8 tys. zł w trybie pozakonkursowym (dotacje w każdym roku otrzymały cztery podmioty, przy czym w 2022 r. jeden z podmiotów zwrócił 13,82 zł niewykorzystanej dotacji)²⁰.

(akta kontroli str. 362-375)

Postępowania w sprawie udzielenia opisanych wyżej dotacji przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i obowiązującym w Urzędzie regulaminem.

(akta kontroli str.376-379, 393-398)

Zapisy umów zapewniały ochronę interesów stron, jak również dawały pracownikom Urzędu możliwość kontroli prawidłowości wykonania zadania.

(akta kontroli str. 380-394)

Dotacje zostały rzetelnie i terminowo rozliczone, m.in. poprzez weryfikację złożonych przez zleceniobiorców sprawozdań z wykonania zadania publicznego.

(akta kontroli str. 376-379)

Udzielenie i rozliczenie dotacji zostało prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych.

(akta kontroli str.399-400)

2.2. W 2023 r. Urząd, na mocy uchwały Rady Miejskiej²¹ i umowy nr 90/2023 z dnia 11 grudnia 2023 r. udzielił pomocy finansowej Powiatowi Łęczyckiemu w formie dotacji celowej. Dotacja w kwocie do 95 054,00 zł miała być przeznaczona na dofinansowanie zadania „Remont drogi powiatowej nr 2511E na odcinku Tum – Podgórzycze i remont drogi powiatowej nr 2528E na odcinku Sułkowice I – Konarzew”. Do umowy nie dołączono kosztorysu zadania. W umowie wskazano, iż Powiat zorganizuje i przeprowadzi na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych postępowanie przetargowe celem wyłonienia wykonawcy. Zgodnie z protokołem

²⁰ Badaniem objęto wszystkie wskazane dotacje

²¹ Uchwała nr LX/333/23 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Łęczyckiemu.

odbioru prac z dnia 13 grudnia 2023 r. prace zostały zakończone 6 grudnia 2023 r, zaś sama umowa dotycząca realizacji zadania zawarta została z wykonawcą 18 października 2023 r. Wbrew zapisom § 3.5. umowy dotacji przedstawiciel Gminy nie brał udziału w odbiorach końcowych które miały miejsce w dniu 13 grudnia 2023 r. – odbioru prac dokonali przedstawiciele Powiatu Łęczyckiego przy udziale osób reprezentujących wykonawców i inspektora nadzoru. Środki przekazane przez Urząd zostały przeznaczone na zapłatę za:

- Fakturę VAT nr 1/12/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r. na kwotę 1 584 665,53 zł (remont drogi)– przy czym z dotacji przeznaczono 90 376,81 zł, a pozostałe środki pochodziły z dotacji otrzymanej z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (871 566,00 zł), pomocy finansowej otrzymanej od Gminy Góra św. Małgorzaty (266 172,95 zł) i środków własnych Powiatu Łęczyckiego (356 549,77 zł);
- Fakturę VAT nr 44/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. dotyczącą pełnienia nadzory inwestorskiego na kwotę 19 680,00 zł – przy czym z dotacji przeznaczono 1 107,00 zł, a pozostałe środki pochodziły z dotacji otrzymanej z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (10 824,00 zł), pomocy finansowej otrzymanej od Gminy Góra św. Małgorzaty (3 321,00 zł) i środków własnych Powiatu Łęczyckiego (4 428,00 zł);
- Fakturę VAT nr 51/11/2023 z dnia 21 listopada 2023 r. dotyczącą wykonania i montażu tablic informacyjnych na kwotę 3 040,00 zł – przy czym z dotacji przeznaczono 342,00 zł, a pozostałe środki pochodziły z dotacji otrzymanej z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (1 672,00 zł), pomocy finansowej otrzymanej od Gminy Góra św. Małgorzaty (342,00 zł) i środków własnych Powiatu Łęczyckiego (684,00 zł)²² (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

Gmina środki w kwocie 91 825,81 zł przekazała na rachunek Powiatu Łęczyckiego w dniu 22 grudnia 2023 r. na podstawie wniosku o przekazanie środków, jaki wpłynął do Urzędu 20 grudnia 2023 r. Przekazana dotacja celowa stanowiła 5,8% wartości całego zadania (łącznie koszt wyniósł 1 607 385,53 zł).

(akta kontroli str. 401-403)

Dotację dla Powiatu przekazano terminowo i prawidłowo rozliczono pod kątem księgowym.

(akta kontroli str.404-425)

W latach objętych kontrolą w załącznikach do uchwał budżetowych w zestawieniu dotyczącym dotacji celowych planowano dotacje celowe dla Związku Międzygminnego „Bzura”, które w rzeczywistości były wpłatami członkowskimi i tak były rozliczane²³ (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.426-430, 445, 452)

W każdym roku objętym kontrolą Urząd przekazywał, zgodnie z art. 131 i 218 ustawy o finansach publicznych, dotację podmiotową Gminnemu Ośrodkowi Kultury (odpowiednio w kwocie 92 tys. zł i 90 tys. zł) oraz Gminnej Bibliotece Publicznej (142 tys. zł i 130 tys. zł). Na koniec każdego roku podmioty te składały sprawozdanie z realizacji budżetu opisujące w sposób szczegółowy rozliczenie dotacji podmiotowej. Środki przekazane przez Gminę były wykorzystywane na działalność bieżącą (w szczególności koszty wynagrodzeń i materiałów biurowych), co było zgodne z art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁴.

²² Jako termin płatności wskazano 5 grudnia 2023 r., a zatem dzień przypadający jeszcze przed zawarciem umowy z Gminą, a samą płatność Powiat zrealizował w dniu 4 grudnia 2023 r.

²³ Księgowanie dotyczyło „wpłat gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin lub związków powiatów”

²⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 87

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania związane z udzieleniem dotacji celowej Powiatowi Łęczyckiemu na dofinansowanie zadania „Remont drogi powiatowej nr 2511E na odcinku Tum – Podgórzycze i remont drogi powiatowej nr 2528E na odcinku Sułkowice I – Konarzew”, odbiegały od standardu rzetelności. W dacie podpisania umowy (11 grudnia 2023 r.) przedmiotowe zadanie było praktycznie wykonane (zgodnie z zapisami w protokole odbioru robót prace wykonano w terminie 20 października 2023 r. – 6 grudnia 2023 r.). W postanowieniach umowy zawarto zadania, których strony od daty zawarcia umowy nie były w stanie wypełnić. Powiat Łęczycki miał zorganizować i przeprowadzić postępowanie przetargowe celem wyłonienia wykonawcy (§ 2.1. umowy), tymczasem postępowanie takie przeprowadzone zostało w październiku 2023 r. Burmistrz Piątku, bądź wyznaczony pracownik miał prawo dokonywania kontroli ponoszonych wydatków (§ 5.1.), podczas gdy niektóre z wydatków dotyczące tego zadania zostały poniesione przed zawarciem umowy dotacji (za tablice informacyjne Powiat Łęczycki zapłacił 4 grudnia 2023 r.). W tym przypadku środkami dotacji zrefundowano część kosztów zadania (wydatek w wysokości 342 zł), co było niezgodne z postanowieniami art. 168 ust 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, co oznacza, że w momencie jej przyznania zadanie (lub jego część) nie może być jeszcze zrealizowane. Gmina udzieliła dotacji w łącznej kwocie 91 825,81 zł bez dokonywania kontroli ponoszonych wydatków - zawarcie umowy nastąpiło pięć dni po zakończeniu prac budowlanych i dwa dni przed odbiorem końcowym inwestycji. Gmina Piątek nie wyegzekwowała od Powiatu kosztorysu realizowanego zadania. Co więcej przedstawiciel Gminy Piątek nie uczestniczył w odbiorze końcowym dotowanej inwestycji, choć udział w komisji odbiorczej gwarantował mu zapis § 3.5. umowy dotacji.

(akta kontroli str. 402-403, 416-417, 420)

Burmistrz wyjaśnił, że Powiat ogólnikowo sformułował zapytanie do Gminy Piątek o dofinansowanie budowy drogi i nie wyszczególnił w jakich elementach ma ona partycypować. Brak kosztorysu wynikał z przeoczenia pracownika, który zajmował się sprawami dotyczącymi dróg gminnych.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że cała procedura rozpoczęła się wiele miesięcy wcześniej. Powiat powiadomił Gminę na wspólnym posiedzeniu komisji o zamiarze wykonania zadania. Następnie konieczna była decyzja Rady o przesunięciu środków w budżecie, co wiązało się z czasem. Sam projekt umowy był równolegle przygotowywany i opiniowany przez prawników i w ostatecznym brzmieniu umowy pozostał zapis o tym, że Powiat dopiero przeprowadzi postępowanie choć, by dochować terminów i zrealizować w terminie zadanie, postępowanie takie przeprowadzone zostało przed finalnym podpisaniem umowy.

Odnosnie do braku kosztorysu zadania Burmistrz wyjaśnił, że pracownik odpowiedzialny za drogi był wówczas nieobecny. Wskazał, że „być może zawiadomienie o odbiorze zostało przekazane do niego na biurko” i że on sam nie został poinformowany o odbiorze prac.

(akta kontroli str. 458-460)

2. W latach objętych kontrolą w załącznikach do uchwał budżetowych ujmowano datacje celowe dla Związku Międzygminnego „Bzura”, choć zgodnie z przedłożoną w trakcie kontroli dokumentacją (w tym m.in. uchwała

nr XX/58/2022 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Bzura” z dnia 19 września 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości wpłat członkowskich na rok 2023) środki tam wskazywane stanowią wpłaty członkowskie.

(akta kontroli str. 426-430, 445, 452)

Burmistrz wyjaśnił, że błąd ten wynikał z faktu, iż w latach wcześniejszych Gmina oprócz wpłat członkowskich rzeczywiście planowała i przeznaczała na realizację zadania realizowanego przez Związek Międzygminny „Bzura” („Budowa zakładu zagospodarowania odpadów w Piaskach Bankowych na terenie Gminy Bielawy”) dotacje celowe. Po wstrzymaniu realizacji zadania i ograniczenia się jedynie do wpłat członkowskich z tabel nie wykreślono zapisu o dotacjach celowych i dalej tak ujmowano je w budżecie.

(akta kontroli str. 458-460)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo udzielano i rozliczano dotacje dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Z naruszeniem standardu rzetelności udzielono natomiast dotacji celowej Powiatowi Łęczyckiemu, w tym dokonano w umowie zapisów, których strony nie były w stanie zrealizować (jak np.: przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne w cztery dni oraz brak możliwości kontroli realizacji zadania, które zostało wykonane przed podpisaniem umowy). Nie wyegzekwowano również udziału przedstawiciela Gminy w odbiorach końcowych oraz z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych zrefinansowano część poniesionych wydatków.

OBSZAR

3. Prawidłowość udzielania i rozliczania zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie przed wszczęciem postępowania o zamówienie publiczne pracownicy ustalali wartość szacunkową zamówienia, co było zgodne z art. 33-35 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ustalenia wartości zamówienia dokonywano w terminach wskazanych w art. 36 przywołanej ustawy m.in. poprzez rozeznanie rynku, kosztorys inwestorski oraz program funkcjonalno-użytkowy²⁵.

(akta kontroli str. 481-576)

Burmistrz, zarządzeniem nr 94/2020²⁶, powołał komisję przetargową, której celem było przeprowadzanie postępowań przetargowych, jednak nie określił on trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków tejże komisji (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.461)

Członkowie komisji przetargowej każdorazowo składali oświadczenia o braku istnienia okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 2 (konflikt interesów) i ust. 3 (prawomocne skazanie za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia), co było zgodne z art. 56 ust. 5 i 6 tejże ustawy.

(akta kontroli str. 481-576)

W prowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne przedmiot zamówienia, zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, był opisywany

²⁵ Ustaleń dokonano na podstawie badania próby sześciu postępowań, doboru próby dokonano w sposób celowy, według osądu kontrolera.

²⁶ Zarządzenie nr 94/2020 Burmistrza Piątku z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie powołania komisji przetargowej w Gminie Piątek.

w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń. Opis ten był także zgodny z wymogami art. 100-103 przywołanej ustawy.

Ogłoszenia o prowadzonych postępowaniach o zamówienie publiczne, zgodnie z art. 267 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych publikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych, a terminy na złożenie ofert wyznaczano zgodnie z art. 283 tejże ustawy. W Biuletynie publikowano także, zgodnie z przywołanym przepisem, ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy i wyniku postępowania. W czterech z pięciu postępowań objętych badaniem, w przypadku których umowy zostały zrealizowane, ogłoszenia o wykonaniu umowy opublikowano z naruszeniem terminów wskazanych w art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości)

(akta kontroli str. 481-576)

W pięciu z sześciu postępowań objętych badaniem Urząd jako zamawiający nie żądał od potencjalnych wykonawców wniesienia wadium. W jednym przypadku, w toku postępowania dotyczącego zadania: „Budowa pasywnego budynku przedszkola w Piątku”, zażądano wniesienia wadium, jednak błędnie określono jego wysokość (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 481-576)

W Urzędzie, zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, sporządzano roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, jednak nieterminowo przekazano je Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 577-615)

3.2. Zakupy wyrobów, dostaw, usług i robót budowlanych, których wartość szacunkowa netto była wyższa od 50 tys. zł, a nie przekraczała w skali roku kwoty 130 tys. zł dokonywane były na podstawie procedur określonych w regulaminie przyjętym zarządzeniem nr 10/2023 Burmistrza Piątku²⁷.

(akta kontroli str. 618-624)

Zgodnie z § 3 pkt 1 przywołanego regulaminu pracownik odpowiedzialny za realizację danego zamówienia każdorazowo²⁸ występował do Burmistrza z wnioskiem o wyrażenie zgody na realizację zamówienia, a następnie – na podstawie § 4 pkt 1 - przeprowadzał pisemne rozeznanie cenowe.

(akta kontroli str. 625-825)

Pracownicy wykonujący czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień, których wartość nie przekraczała 130 tys. zł, wbrew obowiązкови wynikającemu z § 6 pkt 4 regulaminu, nie składali oświadczeń o tym, że nie ubiegali się o udzielenie zamówienia oraz nie pozostawali z żadnym wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że mogło to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości)

(akta kontroli str. 625-825)

W Urzędzie nie prowadzono rejestru postępowań dla kwot powyżej 50 tys. zł ale poniżej 130 tys. zł choć obowiązek taki wynikał z § 4 ust. 10 regulaminu określającego warunki i zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 458-460)

Burmistrz wyjaśnił, że w przywołanym regulaminie jako kwota progowa została przyjęta wartość 50 tys. zł, gdyż ustalając ją miał on na uwadze propozycje

²⁷ Zarządzenie nr 10/2021 Burmistrza Piątku z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego warunki i zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł

²⁸ Na podstawie badania pięciu postępowań; dobór próby celowy, według osądu kontrolera.

ustawodawcy dotyczące zmian w ustawie Prawo zamówień publicznych, w szczególności wprowadzenie zamówień bagatelnych (którymi miały być klasyczne zamówienia, których wartość, bez podatku od towarów i usług, dotycząca jednorazowego zakupu była mniejsza niż 130 tys. zł, ale nie mniejsza od 50 tys. zł). Jednocześnie mając na uwadze fakt, że budżet Urzędu przekraczał kwotę 40 mln zł racjonalnym było ustalenie kwoty umożliwiającej realizację zamówień, a tym samym zadań w sposób sprawny bez dodatkowych obwarowań.

Wyjaśnił także, iż procedura zakupowa dla zamówień do kwoty 50 tys. zł odbywała się zgodnie z wiedzą merytoryczną pracownika Urzędu odpowiedzialnego za dany zakup. Pracownik dokonywał, kiedy było to niezbędne, rozeznania rynku poprzez strony internetowe lub zebranie ofert podczas rozmów telefonicznych z potencjalnymi dostawcami/wykonawcami.

(akta kontroli str.970-975)

W okresie objętym kontrolą dla zakupów/zamówień, których wartość była niższa od 50 tys. zł netto nie dokumentowano procesu rozpoznania rynku. Z wybranymi podmiotami zawierano umowy, w których zabezpieczano interesy stron, a w dwóch z pięciu postępowań objętych badaniem przed dokonaniem rozliczenia dokonano odbioru prac²⁹.

(akta kontroli str.826)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz powołując Zarządzeniem nr 94/2020 z dnia 15 grudnia 2020 r. komisję przetargową w Gminie Piątek, której celem było przeprowadzanie postępowań przetargowych, nie określił trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków tej komisji, co było sprzeczne z art. 55 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. W toku kontroli Burmistrz - jako dokument obowiązujący - przedstawił Regulamin Pracy Komisji Przetargowej przyjęty na podstawie Zarządzenia nr 12/2010 Wójta Gminy Piątek z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu pracy Komisji Przetargowej powołanej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych przez Gminę Piątek. Jednakże zapisy tego Regulaminu nie były aktualne - uwzględniały zapisy ustawy Prawo zamówień publicznych z 2010 r. i odnosiły się do innego składu osobowego komisji.

(akta kontroli str.461)

Burmistrz wyjaśnił, że Regulamin Pracy Komisji Przetargowej przyjęty na podstawie Zarządzenia nr 12/2010 Wójta Gminy Piątek z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu pracy Komisji Przetargowej powołanej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień Publicznych przez Gminę Piątek, wymaga aktualizacji, ponieważ został sporządzony na podstawie „starej” ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str.462-468, 970-975)

2. W czterech z pięciu postępowań objętych badaniem³⁰, w przypadku których umowy zostały zrealizowane, ogłoszenia o wykonaniu umowy opublikowano z naruszeniem terminów wskazanych w art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. ogłoszenia te publikowano po upływie od 41 dni do 22 miesięcy od odebrania prac³¹, choć zgodnie z przywołanym przepisem publikacja ogłoszenia powinna nastąpić w ciągu 30 dni od wykonania umowy.

²⁹ Na podstawie badania pięciu zakupów dokonanych w latach objętych kontrolą, próba dokonana celowo według osądu kontrolera, kryterium doboru stanowiła cena.

³⁰ Dotyczy postępowań na zadania: „Dostawa jednego średniego samochodu specjalnego pożarniczego, ratowniczo-gaśniczego”, „Zakup lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego”, „Zakup ciągnika, beczki asenizacyjnej i przyczepy”, „Remont drogi gminnej – 13/2023”

³¹ Czas po jakim publikowano ogłoszenie o wykonaniu umowy wynosił: dla zadania „Dostawa jednego średniego samochodu specjalnego pożarniczego, ratowniczo-gaśniczego” – 46 dni, dla zadania „Zakup lekkiego samochodu

(akta kontroli str.494-562)

Burmistrz wyjaśnił, że oświadczenie o wykonaniu umowy opublikowano po terminie 30 dni licząc od dnia wykonania umowy w wyniku przeoczenia i niedopatrzenia.

W toku kontroli Burmistrz, która objęła stanowisko w maju 2024 r., podjęła działania dyscyplinujące wobec odpowiedzialnego pracownika.

(akta kontroli str.970-975, 977)

3. W Urzędzie ogłaszając postępowanie o zamówienie publiczne pn. „Budowa pasywnego budynku przedszkola w Piątku” wadium określono w wysokości 2,3% wartości szacunkowej zamówienia zawartej w SIWZ (Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia), choć zgodnie z art. 281 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych kwota wadium nie powinna przekraczać 1,5% wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 480-493)

Burmistrz wyjaśnił, że postępowanie na realizację inwestycji „Budowa pasywnego przedszkola w Piątku” było przeprowadzane dwukrotnie – pierwszy raz pod koniec 2020 r., wg przepisów „starej” ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r., gdzie zgodnie z art. 45 kwota wadium nie mogła przekraczać 3% wartości zamówienia. Drugie postępowanie wszczęto już według ustawy z 2019 r., w której zgodnie z art. 97 określa się kwotę wadium w wysokości maksymalnie 1,5% wartości zamówienia. Z uwagi na dwa postępowania i zmianę ustawy Prawo zamówień publicznych nastąpiła pomyłka w określeniu wysokości wadium dla drugiego postępowania.

(akta kontroli str.970-975)

4. W Urzędzie nie przesyłano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, co stanowiło naruszenie art. 82 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z przywołanym artykułem ustawy sprawozdania te należało przekazać w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, zaś w Urzędzie sprawozdania za lata objęte kontrolą przekazano dopiero podczas trwania kontroli NIK, tj. w dniu 14 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 577-615)

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z błędu pracownika.

(akta kontroli str. 616, 617)

5. W Urzędzie nie prowadzono rejestru postępowań dla kwot powyżej 50 tys. zł, ale poniżej 130 tys. zł, choć obowiązek taki wynikał z § 4 pkt 10 regulaminu określającego warunki i zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł.

(akta kontroli str.458-460)

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy znali regulamin i byli świadomi obowiązku rejestrowania postępowań. Zostali też zobowiązani do przeprowadzania zapytań cenowych oraz ich rejestrowania. Powodem braku wskazanych rejestrów było przeoczenie.

W toku kontroli NIK przedmiotowy rejestr zamówień został założony, a do jego prowadzenia wyznaczono pracownika sekretariatu Urzędu.

(akta kontroli str.458-460, 978-980)

6. Pracownicy wykonujący czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień, których wartość nie przekraczała 130 tys. zł, nie składali oświadczeń, że nie

ubiegają się o udzielenie zamówienia oraz nie pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności. Było to niezgodne z § 6 pkt 4 regulaminu określającego warunki i zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł.

(akta kontroli str. 625-825)

Burmistrz przyznał, że nie kontrolował tego, czy wskazane w nieprawidłowości oświadczenia były składane. Wyjaśnił, że brak oświadczeń wynikał z niewiedzy lub przeoczenia pracowników.

W trakcie trwania kontroli Burmistrz, która objęła stanowisko w maju 2024 r., podjęła działania celem wyeliminowania w przyszłości powyższych błędów.

(akta kontroli str. 458-460, 978-980)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie badane postępowania o zamówienia publiczne przygotowywane i publikowane były zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Przedmiot zamówienia był prawidłowo opisywany, zgodnie z wymogami art. 99 -103 ustawy Prawo zamówień publicznych. W jednym przypadku kwotę wadium określono z naruszeniem art. 281 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Urząd dokonywał wszystkich niezbędnych czynności po otwarciu ofert, poza terminową publikacją ogłoszeń o wykonaniu umowy. W Urzędzie nie przesyłano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, co stanowiło naruszenie art. 82 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku postępowań o zamówienia publiczne na kwoty poniżej 130 tys. zł pracownicy co do zasady wypełniali obowiązki określone w obowiązującym w Urzędzie regulaminie. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono jednak rejestru postępowań, a pracownicy wykonujący czynności w postępowaniach nie składali oświadczeń o tym, że nie ubiegają się o udzielenie zamówienia oraz nie pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności, czym naruszyli § 4 pkt 10 i § 6 pkt 4 tego regulaminu.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej

W latach objętych kontrolą w Urzędzie obowiązywała, przyjęta zarządzeniem nr 72/2021 Burmistrza Piątku³², polityka rachunkowości, która - zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości - zawierała:

- określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- opis sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
- wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych;
- opisu systemu przetwarzania danych.

(akta kontroli str. 827-934)

³² Zarządzenie nr 72/2021 Burmistrza Piątku z dnia 30 grudnia 2021 roku w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Piątku.

Ewidencja księgowa była prowadzona w Urzędzie prawidłowo³³, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 935-945)

Zdarzenia gospodarcze³⁴ były prawidłowo dokumentowane, tj. właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty. Płatności poprzedzone były formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolą, a dokumenty zawierały wskazanie okresu, którego dotyczyły i podpis stwierdzający ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekreację.

(akta kontroli str. 481-576, 625-825)

Zapisy księgowe dokonywano w sposób trwały i zawierały one:

- datę dokonania operacji gospodarczej;
- określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu;
- opis operacji;
- kwotę i datę zapisu;
- oznaczenie kont, których dotyczy,

co było zgodne z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

(akta kontroli str. 935-945)

Zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

(akta kontroli str. 481-576, 625-825)

W Urzędzie zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, prawidłowo ujmowano w księgach rachunkowych, na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych.

(akta kontroli str. 935-945)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

5. Prawidłowość sprawowania kontroli zarządczej

W celu tworzenia, analizy, oceny i doskonalenia systemu kontroli zarządczej Burmistrz zarządzeniem nr 8/2017³⁵ wprowadził standardy kontroli zarządczej w Urzędzie, które określały zasady działania w ramach kontroli zarządczej zgodne ze standardami określonymi przez Ministra Finansów w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁶.

(akta kontroli str. 946-950)

³³ W oparciu o badanie próby wybranej w oparciu o osąd kontrolera – badaniem objęto ewidencjonowanie następujących zdarzeń: wpływ subwencji oświatowej w grudniu 2022 r., wpływ i zwrot wadium w formie gotówkowej, zwrot niewykorzystanych środków dotacji udzielonej z budżetu państwa

³⁴ Na podstawie badania zdarzeń dotyczących postępowań/dotacji/działań opisanych we wcześniejszych obszarach wystąpienia pokontrolnego

³⁵ Zarządzenie nr 8/2017 Wójta Gminy Piątek z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie wdrożenia standardów kontroli zarządczej

w Urzędzie Gminy Piątek w celu tworzenia, analizy, oceny i doskonalenia systemu kontroli zarządczej

³⁶ Dz. Urz. MF. 2009.15.84 z dnia 30 grudnia 2009 r.

W Urzędzie nie opracowywano wykazów celów i zadań (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.970-972)

Zasady i tryb zarządzania ryzykiem określono w regulaminie przyjętym zarządzeniem nr 10/2017³⁷.

(akta kontroli str.951-962)

W Urzędzie, w latach objętych kontrolą sporządzano arkusze identyfikacji, oceny oraz metod przeciwdziałania ryzykom.

Jedno ze zdefiniowanych ryzyk dotyczyło windykacji należności za śmieci³⁸, gdzie jako działania zaradcze wskazano zwiększenia działań w celu poprawy skuteczności egzekucji.

(akta kontroli str. 963-968)

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości wskazują na to, że Burmistrz nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją zadań przez pracowników Urzędu (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości)

(akta kontroli str.458-460)

W latach objętych kontrolą Burmistrz przyjmował od kierowników jednostek podległych oraz od sekretarza Gminy oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, w których deklarowali oni, że w jednostkach im podległych w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Sam, jako kierownik Urzędu odpowiedzialny za funkcjonowanie kontroli zarządczej, takiego oświadczenia nie sporządzał (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.969)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie, wbrew zapisom § 6 i 7 załącznika do zarządzenia nr 8/2017 Wójta Gminy Piątek z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie wdrożenia standardów kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Piątek w celu tworzenia, analizy, oceny i doskonalenia systemu kontroli zarządczej, nie określano w formie odrębnego zarządzenia celów i zadań oraz nie przyjmowano do 31 stycznia każdego roku wykazu zdefiniowanych celów wraz z miernikami. Działanie takie było również niezgodne ze standardem B6 określonym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów, zgodnie z którym cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników

(akta kontroli str. 946-950)

Burmistrz wyjaśnił, że wykaz celów i zadań wraz z miernikami nie był opracowywany przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 970-975)

2. Nadzór Burmistrza nad działaniami pracowników Urzędu w zakresie terminowej windykacji należności, realizacji zadań związanych z udzieleniem dotacji celowej innej jednostce samorządu terytorialnego oraz wypełniania obowiązków wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, a tym samym zakres działań podejmowanych dla zapewnienia adekwatnej, efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej, nie był wystarczający. Stanowiło to naruszenie standardu C.11 zawartego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów. Burmistrz nie monitorował także skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli

³⁷ Zarządzenie nr 10/2017 Wójta Gminy Piątek z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie zasad i trybu zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Piątek.

³⁸ Jak wskazuje nieprawidłowość opisana w obszarze nr I – ryzyko to zmaterializowało się.

zarządczej, nie przeprowadzał również zalecanej przynajmniej raz w roku samooceny tego systemu, co uniemożliwiało bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

Burmistrz wyjaśnił, że powodem mógł być jego brak konsekwencji i fakt, że nie kontrolował tego, czy to co polecił, było wykonywane. Niewystarczający nadzór mógł również wynikać z nadmiaru obowiązków i braku czasu. Dodał ponadto, że niezłożenie oświadczeń wynikało z jego przeoczenia.

(akta kontroli str.458-460, 970-975)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie kontrola zarządcza funkcjonowała w ograniczonym zakresie. Nie ustalano celów i zadań oraz nie definiowano mierników ich wykonania. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazywały na niewystarczający nadzór Burmistrza nad realizacją niektórych zadań.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje wniosków i przedstawia następującą uwagę:

Uwaga

Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, NIK zwraca uwagę na konieczność zwiększenia nadzoru i kontroli nad realizacją zadań przez pracowników Urzędu, w szczególności w zakresie terminowości działań windykacyjnych, realizacji zamówień publicznych oraz udzielania dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 24 lipca 2024 r.

/podpisano elektronicznie/

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/