



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.2.5.2024

Bogdan Kaczmarek
Wójt Gminy Żelechlinek
Urząd Gminy Żelechlinek
97-226 Żelechlinek
Plac Tysiąclecia Państwa Polskiego 1

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 Żelechlinek ¹ , Plac Tysiąclecia Państwa Polskiego 1, 97-226 Żelechlinek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Kaczmarek, Wójt Gminy Żelechlinek, od 19 maja 1995 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. 2. Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji. 3. Prawidłowość udzielania i rozliczania zamówień publicznych. 4. Prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej. 5. Prawidłowość 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Renata Biskupska, Gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/30/2024 z dnia 4 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ NIP 773-17-60-284, Regon 000551065, -dalej: Urząd lub Jednostka.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2023 Gmina Żelechlinek prawidłowo gromadziła i wydatkowała środki publiczne na zadania objęte badaniem NIK. Podejmowano właściwe i skuteczne działania windykacyjne. Rzetelnie prowadzona ewidencja analityczna umożliwiała identyfikację rodzaju, okresu, kwot zaległości. Realizowano wszystkie zaplanowane zadania własne gminy. Prawidłowo prowadzono gospodarkę odpadami (pobierane opłaty pokrywały koszty funkcjonowania systemu i były przeznaczone na cele zgodne z określonymi w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴). Dochody z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych Gmina przeznaczała na działania związane z realizacją lokalnej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, co było zgodne z postanowieniami art. 9³ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵.

Prawidłowo udzielano dotacji, zarówno dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, jak i podmiotów z tego sektora. Działania w tym zakresie były zgodne z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami. Udzielone dotacje były rzetelnie rozliczone.

NIK pozytywnie ocenia udzielanie i rozliczanie poddanych badaniu zamówień publicznych. W Jednostce sporządzano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Prawidłowo prowadzono postępowania, zapewniano uczciwą konkurencję. W zawartych umowach zabezpieczano interesy Gminy. Terminowo realizowano zamówienia i rzetelnie rozliczano inwestycje, dostawy i usługi. Zdarzenia dotyczące danego zamówienia publicznego prawidłowo rejestrowano w ewidencji księgowej, a nowe inwestycje po zakończeniu postępowań właściwie zinwentaryzowano i prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych. Uchybienie w postaci 16 dniowego opóźnienia w ogłoszeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) informacji o wykonaniu umowy nie miało istotnego charakteru i nie wpłynęło na ocenę.

Prawidłowo prowadzono ewidencję księgową. Jednostka posiadała aktualną politykę rachunkowości, dostosowaną do jej specyfiki. Operacje gospodarcze ewidencjonowano rzetelnie, a zapisy na kontach były zgodne ze stanem rzeczywistym. Wystąpiła niespójność księgowania odsetek od nieterminowych wpłat na kontach księgi głównej z księgowaniami na kontach analitycznych poszczególnych kontrahentów, która jednak nie wpłynęła negatywnie na sprawozdawczość.

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. Opracowano i stosowano procedury wewnętrzne określające ogół działań w tym zakresie.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie ze Statutem Gminy Żelechlinek⁶ i Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy Żelechlinek⁷ zadania dotyczące:

- gromadzenia i wydatkowania środków publicznych – w zakresie ewidencjonowania realizował Referat Finansowy⁸, natomiast w zakresie merytorycznym wszystkie komórki organizacyjne stosownie do prowadzonych spraw,
 - udzielania i rozliczania dotacji – Referat Finansowy oraz Referat Planowania i Rozwoju⁹,
 - udzielania i rozliczania zamówień publicznych – Referat Planowania i Rozwoju,
 - prowadzenie ewidencji księgowej – Referat Finansowy,
- Pracownicy merytoryczni ww. referatów szczegółowe zadania z kontrolowanych zagadnień mieli wpisane w zakresy obowiązków.

(akta kontroli str. 6-73, 105-132)

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody budżetowe Gminy Żelechlinek w okresie objętym kontrolą wynosiły:

- w roku 2022 – 27.189,6 tys. zł¹⁰, z czego dochody bieżące stanowiły 88,7% (24.128,2 tys. zł¹¹), a dochody majątkowe 11,3% (3.061,4 tys. zł¹²).

Największe niewykonanie planu w dochodach bieżących wystąpiło w rozdziale 85395 - *pozostała działalność* (wykonanie w 68,2%¹³), a w dochodach majątkowych w rozdziale 01044 – *infrastruktura sanitacyjna wsi* (wykonanie w 49,4%¹⁴). Wójt wyjaśnił, iż rozbieżność planu z wykonaniem w rozdziale 85395 wynikała z tego, że plan tworzonego w oparciu o złożone deklaracje i wnioski do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków na środki z przeznaczeniem na dodatki węglowe, dodatki do innych źródeł ciepła oraz na rekompensaty dla podmiotów wrażliwych, a ostateczne zapotrzebowanie na wypłatę środków składano już na podstawie zweryfikowanych wniosków. Ponadto w planie dochodów gminy w tym rozdziale przyjęto kwotę na podstawie planowanego zamówienia na sprzedaż paliwa stałego w ramach zakupu preferencyjnego prowadzonego przez gminę, a zamówienie ostateczne sporządzone było na podstawie wniosków już zebranych od mieszkańców. Natomiast w rozdziale 01044 z powodu późniejszego (styczeń 2023 r.) wpływu środki z PROW na rozbudowę oczyszczalni ścieków

Znaczące przekroczenie planu w dochodach bieżących wystąpiło w rozdziale 75814 – *różne rozliczenia finansowe* (wykonanie w 209,3%¹⁵) i wynikało ze wzrostu oprocentowania na rachunkach bankowych gminy, a w dochodach majątkowych w rozdziale 70005 - *gospodarka gruntami i nieruchomościami* (wykonanie w 281,6%¹⁶) wynikające ze sprzedaży za większą kwotę niż

⁶ Wprowadzonym Uchwałą Rady Gminy Żelechlinek Nr V/29/2003 z dnia 27 lutego 2003 r., Nr VIII/51/2007 z dnia 29 maja 2007 r., Nr XLVIII/256/2010 z dnia 28 stycznia 2010 r., Nr XLI/214/2013 z dnia 30 października 2013 r., i Nr LII/293/2018 z dnia 28 września 2018 r.

⁷ Wprowadzonym Zarządzeniem Wójta Gminy Żelechlinek Nr 7/2013/K z dnia 25 listopada 2013 r., Nr 11/2014/K z 1 lipca 2014 r., Nr 1/2016/K z 15 stycznia 2016 r., Nr 5/2016/K z 18 lipca 2016 r., Nr 1/2019/K z 15 lutego 2019 r., Nr 10/2019/K z 1 sierpnia 2019 r. i Nr 7/2021/K z 15 października 2021 r.

⁸ Podległy Skarbnikowi Gminy.

⁹ Podległy Sekretarzowi Gminy.

¹⁰ 94,1% planu ogółem (28.898,2 tys. zł).

¹¹ 94,3% planu dochodów bieżących (25.592,1 tys. zł).

¹² 92,6% planu dochodów majątkowych (3.306,1 tys. zł).

¹³ Mniej od planu o 1.666 tys. zł. (o 31,8%).

¹⁴ Mniej od planu o 580,6 tys. zł (o 50,6%).

¹⁵ Przekroczenie planu o 147,5 tys. zł (o 109,3%).

planowano działki o przeznaczeniu mieszkaniowym oraz produkcyjno – usługowym.

- w roku 2023 – 40.260,8 tys. zł¹⁷, z czego dochody bieżące stanowiły 88,7% (18.930,3 tys. zł¹⁸), a dochody majątkowe 11,3% (3.061,4 tys. zł¹⁹).

Największe niewykonanie planu w dochodach bieżących wystąpiło w rozdziale 40095 – *pozostała działalność* (wykonanie w 55,2%²⁰) z powodu mniejszego zainteresowania zakupem węgla przez mieszkańców; w rozdziale 75615 – *wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* (wykonanie w 76,7%²¹) i w rozdziale 80148 – *stołówki szkolne i przedszkolne* (wykonanie w 73,3%²²) – z wyjaśnień Wójta wynika, iż wpływy z podatków i liczba uczniów korzystających z wyżywienia to wartości trudne do oszacowania; w rozdziale 90095 – *pozostała działalność* (wykonanie w 60,7%²³) z powodu wpływu środków z WFOŚiGW na usuwanie azbestu dopiero w marcu 2024 r. W dochodach majątkowych w rozdziałach: 90095 – *pozostała działalność* (wykonanie w 87,3%²⁴) z powodu wpływu środków z rozliczenia zadania "Budowa odnawialnych źródeł energii" dopiero w lutym 2024 r. i w rozdziale 70005 – *gospodarka gruntami i nieruchomościami* (wykonanie 84,2%²⁵) ze względu na przesunięcie procedury przetargowej na sprzedaż działek mieszkaniowych na rok 2024.

Natomiast znaczące przekroczenie planu w dochodach bieżących wystąpiło w rozdziale 40002 – *dostarczanie wody* (wykonanie w 122,5%²⁶) i w rozdziale 90001 – *gospodarka ściekowa i ochrona wód* (wykonanie w 123,0%²⁷) wynikające ze zmiany stawek za zużycie wody i odprowadzanie ścieków oraz w rozdziale 75618 – *wpływ z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw* (wykonanie w 132,4%²⁸) – wyjaśniono, że wpływy z opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wpływy z opłaty skarbowej, z opłaty za zajęcie pasa drogowego i wpływy z nałożenia kar pieniężnych na przedsiębiorstwa to kwoty trudne do oszacowania na poziomie tworzenia planu. W wydatkach majątkowych przekroczenie planu nie wystąpiło.

(akta kontroli str. 74-104, 181-185)

W roku 2022 największe dochody w dochodach bieżących Gmina uzyskała w rozdziałach: 75621- *udział gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa* – 20% dochodów bieżących²⁹ (4.829,7 tys. zł); 85395 – *pozostała działalność* - 14,8%³⁰ (3.568,2 tys. zł); 75801 – *część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* – 14,2%³¹ (3.427,5 tys. zł) i 75807 – *część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin* – 13,5%³² (3.246,3 tys. zł). Natomiast

¹⁶ Przekroczenie planu o 335,9 tys. zł (o 181,6%)

¹⁷ 96,0% planu ogółem (41.958,5 tys. zł).

¹⁸ 94,7% planu dochodów bieżących (19.995,8 tys. zł).

¹⁹ 97,1% planu dochodów majątkowych (21.962,7 tys. zł).

²⁰ Mniej od planu o 823,1 tys. zł (o 44,8%).

²¹ Mniej od planu o 181,1 tys. zł (o 23,3%).

²² Mniej od planu o 49,2 tys. zł (o 26,7%).

²³ Mniej od planu o 25,0 tys. zł (o 39,3%).

²⁴ Mniej od planu o 313,6 tys. zł (o 12,7%).

²⁵ Mniej od planu o 56,7 tys. zł (o 15,8%).

²⁶ Przekroczenie planu o 78,9 tys. zł (o 22,5%).

²⁷ Przekroczenie planu o 46,6 tys. zł (o 23%).

²⁸ Przekroczenie planu o 22,8 tys. zł (o 32,4%).

²⁹ 17,8% dochodów ogółem.

³⁰ 13,1% dochodów ogółem.

³¹ 12,6 % dochodów ogółem.

³² 11,9% dochodów ogółem.

w dochodach majątkowych w rozdziałach: 60016 – *drogi publiczne gminne* - 47,8% dochodów majątkowych³³ (1.464,0 tys. zł); 01044 – *infrastruktura sanitacyjna wsi* – 18,5%³⁴ (567,2 tys. zł) i 70005 – *gospodarka gruntami i nieruchomościami* – 17,0%³⁵ (520,9 tys. zł).

W roku 2023 największe dochody w dochodach bieżących Gmina uzyskała w rozdziałach: 75801 – *część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* – 18,9%³⁶ (3.574,3 tys. zł); 75807 – *część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin* – 17,1%³⁷ (3.240,8 tys. zł) i 75621- *udział gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa* – 11,8% dochodów bieżących³⁸ (2.232,6 tys. zł). Natomiast w dochodach majątkowych w rozdziałach: 01044 – *infrastruktura sanitacyjna wsi* – 39,6%³⁹ (8.449,6 tys. zł); 60016 – *drogi publiczne gminne* - 24,6% dochodów majątkowych⁴⁰ (5.250,3 tys. zł) i 60017 – *drogi wewnętrzne* – 23,2%⁴¹ (4.948,2 tys. zł).

(akta kontroli str.74-104)

W latach 2022 – 2023 nastąpił ogólny wzrost dochodów budżetowych o 13.071,2 tys. zł (o 48,1%), przy czym dochody bieżące zmniejszyły się o 5.197,8 tys. zł (o 21,5%) natomiast dochody majątkowe wzrosły o 18.269,0 tys. zł (o 596,7%).

Największe różnice w dochodach bieżących wystąpiły:

- w rozdziale 40095 – *pozostała działalność* - wzrost o 1.012,9 tys. zł, (o 100%⁴²),
- w rozdziale 75802 – *uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* wzrost o 1.763,2 tys. zł, (o 100%⁴³),
- w rozdziale 75621 – *udział gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa* - mniej o 2.597,1 tys. zł, (o 53,8%⁴⁴),
- w rozdziale 85395 – *pozostała działalność* – mniej o 3.557,0 tys. zł, (o 99,7%⁴⁵),
- w rozdziale 85501 – *świadczenia wychowawcze* – mniej o 1.558,8 tys. zł (o 100%⁴⁶),

W dochodach majątkowych:

- w rozdziale 01044 – *infrastruktura sanitacyjna wsi* wzrost o 7.882,3 tys. zł (o 1.389,6%⁴⁷),

³³ 5,4% dochodów ogółem.

³⁴ 2,1% dochodów ogółem.

³⁵ 1,9% dochodów ogółem.

³⁶ 8,9 % dochodów ogółem.

³⁷ 8% dochodów ogółem.

³⁸ 5,5% dochodów ogółem.

³⁹ 21% dochodów ogółem.

⁴⁰ 13% dochodów ogółem.

⁴¹ 12,3 % dochodów ogółem.

⁴² W roku 2022 nie uzyskano dochodu w tym rozdziale, natomiast w 2023 r. wystąpiła sprzedaż paliwa stałego w ramach zakupu preferencyjnego, na mocy ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 114).

⁴³ W roku 2022 nie uzyskano dochodu w tym rozdziale, natomiast w roku 2023- w roku 2023 decyzją ST3.4751.1.9.2023 Ministra Finansów Gmina otrzymała uzupełnienie subwencji ogólnej, decyzją ST3.4751.1.14.2023g otrzymała dodatkową kwotę rezerwy subwencji ogólnej, zwiększonej na podstawie art. 70s ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na nagrodę specjalną z okazji 250 rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej oraz decyzją ST3.4751.1.15.2023.g Ministra Finansów Gmina otrzymała środki z rezerwy subwencji ogólnej.

⁴⁴ W roku 2022 Gmina otrzymała dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, decyzja Ministra Finansów ST3.4753.9..2022.

⁴⁵ W roku 2023 zmniejszenie dochodów wynikało z tego, że w roku 2022 gmina otrzymała dotacje na wypłatę dodatków węglowych, dodatków do innych źródeł ciepła oraz rekompensaty dla podmiotów wrażliwych.

⁴⁶ W roku 2023 nie uzyskano dochodu w tym rozdziale z powodu nowelizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, która przenosi ustalanie uprawnień do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłatę z gmin do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

⁴⁷ Spowodowany uzyskaniem przez gminę dofinansowania z Rządowego Funduszu Inwestycji Strategicznych: Polski Ład, dotacja z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na

- w rozdziale 60016 - *drogi publiczne gminne* wzrost o 3.786,3 tys. zł (o 258,6%⁴⁸),
- w rozdziale 60017 – *drogi wewnętrzne* wzrost o 4.948,2 tys. zł (o 100%⁴⁹).

(akta kontroli str. 74-104)

1.2. Zobowiązania Gminy na koniec 2022 roku wynosiły 4.709,0 tys. zł, w tym:

- zobowiązania długoterminowe – 4.160,9 tys. zł,
- zobowiązania krótkoterminowe – 356,0 tys. zł,
- zobowiązania wobec budżetów – 147,5 tys. zł,
- pozostałe zobowiązania – 44,6 tys. zł.

Na koniec 2023 r. zobowiązania Gminy wynosiły 5.168,6 tys. zł, w tym:

- zobowiązania długoterminowe – 4.352,8 tys. zł,
- zobowiązania krótkoterminowe – 791,8 tys. zł,
- zobowiązania wobec budżetów – 22,3 tys. zł,
- pozostałe zobowiązania – 1,7 tys. zł.

W latach 2022 – 2023 Gmina terminowo regulowała swoje zobowiązania, w związku z tym nie płacono odsetek od nieterminowych spłat. Na koniec kontrolowanych okresów nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 133-180)

Na koniec 2022 r. zaległości w płatnościach dla Gminy wynosiły 209,3 tys. zł⁵⁰, i dotyczyły 309 dłużników, z czego:

- kwota 198,6 tys. zł (94,9%) to zaległości 297 osób fizycznych (96,1% wszystkich dłużników),
- kwota 10,4 tys. zł (5%) dotyczyła dziewięciu osób prawnych (2,9%),
- kwota 0,3 tys. zł (0,1%) to zaległości trzech jednostek nieposiadających osobowości prawnej (0,1%).

Na koniec 2023 r. zaległości w płatnościach dla Gminy wynosiły 168,5 tys. zł⁵¹, i dotyczyły 395 dłużników, z czego:

- kwota 155,4 tys. zł (92,2%) to zaległości 387 osób fizycznych (98%),
- kwota 10,2 tys. zł (6,1%) dotyczyła sześciu osób prawnych (1,5%),
- kwota 2,9 tys. zł (1,7%) to zaległości dwóch jednostek nieposiadających osobowości prawnej (0,5%).

Zarówno na koniec roku 2022 jak i na koniec roku 2023 największe zaległości wystąpiły:

- w dziale 855⁵², w rozdziale 85502⁵³, w paragrafie 2360⁵⁴ – w roku 2022 w kwocie 158,3 tys. zł⁵⁵ (75,6% wszystkich zaległości), a w roku 2023 w kwocie 115,5 tys. zł⁵⁶ (68,5%);
- w dziale 900⁵⁷, w rozdziale 90002⁵⁸, w paragrafie 0490⁵⁹ - odpowiednio: 16,3 tys. zł⁶⁰ (7,8%) i 22,5 tys. zł⁶¹ (13,4%);

zadanie „Rozbudowa oczyszczalni ścieków w Żelechlinku Etap II” oraz dotacja z PROW – płatność końcowa na zadanie „Rozbudowa oczyszczalni ścieków w Żelechlinku Etap I”.

⁴⁸ Spowodowany uzyskaniem przez gminę dofinansowania z Rządowego Funduszu Inwestycji Strategicznych: Polski Ład na zadanie „Budowa drogi Sokołówka - Żelechlinek”;

⁴⁹ W roku 2022 nie uzyskano dochodu w tym rozdziale natomiast w roku 2023 Gmina uzyskała dofinansowanie z Rządowego Funduszu Inwestycji Strategicznych: Polski Ład na zadanie „Przebudowa dróg wewnętrznych na terenie Gminy Żelechlinek”, z Urzędu Marszałkowskiego na „Budowę drogi wewnętrznej w m. Modrzewek” oraz na „Przebudowę drogi dojazdowej do pól w miejscowości Gutkowice”.

⁵⁰ Kwota zgodna ze sprawozdaniem RB-27S za rok 2022 i sumą należności z kont analitycznych dłużników na koniec 2022 r.

⁵¹ Kwota zgodna ze sprawozdaniem RB-27S za rok 2023 i sumą należności z kont analitycznych dłużników na koniec 2023 r.

⁵² Rodzina.

⁵³ Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.

⁵⁴ Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

⁵⁵ Zaległości dotyczyły 23 osób fizycznych.

⁵⁶ Zaległości dotyczyły 19 osób fizycznych.

- w dziale 756⁶², w rozdziale 75615⁶³, w paragrafie 0340⁶⁴ - 9,7 tys. zł⁶⁵ (4,6%) i 9,7 tys. zł⁶⁶ (5,7%).

(akta kontroli str. 186-254)

Na dzień 1 stycznia 2022 r. ujawniono dwa podmioty⁶⁷, których zaległości (na kwoty odpowiednio: 138 zł⁶⁸ i 188 zł⁶⁹) uległy przedawnieniu z powodu braku ściągальności⁷⁰. Do końca 2023 r. nie ujawniono innych należności przedawnionych

(akta kontroli str. 255-256)

1.3. W Gminie Żelechlinek analityczną ewidencję osób (podmiotów) zalegających z płatnościami prowadzono w sposób umożliwiający pełną identyfikację rodzaju, okresu jak i kwot zaległości, pozwalający na ustalenie danych o podmiotach, wymiarze przypisanych należności, terminach zaległości⁷¹ oraz podjętych działaniach windykacyjnych⁷².

Terminy regulowania należności:

- podatkowych określała ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa⁷³,
- z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi regulowała Uchwała nr X/59/2015 Rady Gminy Żelechlinek z dnia 8 czerwca 2015 r.,
- z opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków – termin określano w fakturze wystawionej dla odbiorcy,
- z opłat za najem – termin określano w umowie,
- z opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego - termin wynikał z decyzji Wójta Gminy Żelechlinek w sprawie zajęcia pasa drogowego,
- z opłat za obiady – termin określony został w zarządzeniu Dyrektora Publicznej Szkoły Podstawowej w Żelechlinku.

W Gminie nie ustalono procedur windykacji zaległości w płatnościach dochodów z wyjątkiem należności podatkowych, gdzie sposób i częstotliwość wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych określał pkt 18 zał. 4 do Zarządzenia nr 10/2017/K Wójta Gminy Żelechlinek z dnia 29 grudnia 2017r. w sprawie *Szczegółowych zasad polityki rachunkowości i zakładowego planu kont dla budżetu*

⁵⁷ Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

⁵⁸ Gospodarka odpadami komunalnymi.

⁵⁹ Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw.

⁶⁰ Zaległości dotyczyły 78 osób fizycznych.

⁶¹ Zaległości dotyczyły 98 osób fizycznych.

⁶² Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem.

⁶³ Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

⁶⁴ Wpływy z podatków od środków transportowych.

⁶⁵ Zaległość dotyczyła jednej osoby prawnej.

⁶⁶ Zaległość dotyczyła jednej osoby prawnej.

⁶⁷ Osoby fizyczne.

⁶⁸ Cztery raty podatku leśnego za rok 2016.

⁶⁹ Z roku 2016.

⁷⁰ Po wystawieniu tytułów wykonawczych i postanowieniach w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego NR 2405-SEE.711.52.2018.MP i NR 1023-SEE.711.53.281.2022.AK z 3 stycznia 2022 r.

⁷¹ Ewidencja analityczna osób zalegających z płatnościami w przypadku należności podatkowych prowadzona była w programie „Księgowość podatkowa” INFO-SYSTEM, a z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz należności z opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków prowadzone były w systemie księgowym KSZOB INFO-SYSTEM.

⁷² W przypadku opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzone były w programie EGZEKUCJA – INFO-SYSTEM. Umożliwiającym wystawianie i wysyłanie elektronicznie tytułów wykonawczych, ewidencjonowanie tytułów wykonawczych i zawiadomień wierzyciela do organu egzekucyjnego, wystawianie i wysyłanie elektronicznych zawiadomień wierzyciela do organu egzekucyjnego, pobieranie UPO wysyłanych tytułów wykonawczych i zawiadomień wierzyciela do organu egzekucyjnego. W pozostałych przypadkach prowadzona była osobna ewidencja, w której wykazywane były wykonane działania informacyjne tj. telefony, maile, upomnienia, wezwania do zapłaty, tytuły wykonawcze.

⁷³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm..

Gminy Żelechlinek, Urzędu gminy Żelechlinek oraz gminnych jednostek budżetowych⁷⁴.

Wójt wyjaśnił, że dla pozostałych zaległości stosowane były przepisy prawa w tym zakresie.

(akta kontroli str. 257-341)

1.3.1. Szczegółową kontrolą objęto dziesięciu dłużników⁷⁵ z ogólną kwotą zaległości w wysokości 31,9 tys. zł⁷⁶, w tym: czterech dłużników z tytułu gospodarowania odpadami (8,2 tys. zł), trzech z tytułu zużycia wody i ścieków (7 tys. zł), dwóch z tytułu zajęcia pasa drogi (4,4 tys. zł), jeden z tytułu podatku od środków transportu (9,7 tys. zł) i jeden z tytułu najmu (2,6 tys. zł).

Powyższe badanie wykazało, że w kontrolowanym okresie :

- w trzech przypadkach⁷⁷ podjęto działania informacyjne w postaci rozmów telefonicznych i po wyjaśnieniu i skorygowaniu wielkości należności dłużnicy dokonali wpłat.

- dla siedmiu dłużników wystawiono 17 upomnień, z tego:

- w przypadku czterech dłużników wystawiono 12 upomnień w terminie od 28 do 169 dni od terminu płatności pierwszych rat ujętych w upomnieniu⁷⁸, z czego dwóch dłużników uregulowało należności;
- w trzech przypadkach wykazywano w jednym upomnieniu po kilkanaście rat, co skutkowało opóźnieniem w wystawieniu pięciu upomnień od 343 dni do roku i ośmiu miesięcy od upływu terminu płatności pierwszych rat. Z wyjaśnień Wójta wynika, iż zwłoka w wystawieniu upomnień względem tych kontrahentów i stosowanie upomnień wielopozycyjnych wynikała bezpośrednio z faktu, iż wcześniejsze prowadzone postępowania egzekucyjne względem tych dłużników zostały umorzone z powodu stwierdzenia bezskuteczności, mając na uwadze nieściągalność dłużnika i możliwość poniesienia kosztów egzekucyjnych na wypadek powtórnego umorzenia postępowania egzekucyjnego, ograniczono ilość wystawianych upomnień oraz tytułów wykonawczych. Tym samym chroniono dochody gminy;

- dla pięciu dłużników, którzy po otrzymaniu upomnień nie uregulowali należności wystawiono 14 tytułów wykonawczych:

- w przypadku trzech dłużników w terminie od 2 do 63 dni od terminu zapłaty określonym w upomnieniu, z wyjątkiem jednego tytułu wykonawczego, gdzie do wystawienia tytułu wykonawczego upłynęło 186 dni⁷⁹,
- w przypadku czwartego dłużnika okres ten wynosił rok i pięć miesięcy (ze względów ekonomicznych⁸⁰ połączono zaległości z dwóch upomnień zawierających długie okresy zaległości),
- w przypadku piątego dłużnika, który z powodu braku złożenia deklaracji nie był objęty opłatą za gospodarowanie odpadami organ podatkowy na podstawie przeprowadzonego postępowania administracyjnego, w dniu 5 grudnia 2022 r. wydał decyzję określającą wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od stycznia 2017 r.⁸¹. Biorąc pod uwagę, iż okres do upływu terminu przedawnienia zaległości za rok 2017 był krótszy niż 3 miesiące (termin przedawnienia upływał w dniu 31 grudnia 2022 r.), Wójt Gminy Żelechlinek z dniem 05 grudnia 2022 r. wydał postanowienie o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wystawił z dniem 16 grudnia 2022 r.

⁷⁴ Stanowiący, że upomnienia oraz tytuły wykonawcze należy wysyłać co najmniej dwa razy do roku, tj. po II i IV racie.

⁷⁵ Posiadających największe zaległości (po pięciu z każdego roku objętego kontrolą).

⁷⁶ 22,1 tys. zł z roku 2022 i 9,8 tys. zł z roku 2023.

⁷⁷ W dwóch przypadkach dotyczących zajęcia pasa drogowego, a w jednym z tytułu najmu.

⁷⁸ Ze względu na wysokość poszczególnych rat i koszty upomnień, kilka rat łączono w jednym upomnieniu.

⁷⁹ W tym przypadku dłużnik był w trakcie postępowania upadłościowego i należność wymagała wyjaśnienia.

⁸⁰ Opłata manipulacyjna od wszczętego postępowania egzekucyjnego wynosi 100,00 zł.

⁸¹ Po pięciu latach i 9 miesiącach od pierwszego terminu płatności naliczonej raty.

tytuł wykonawczy do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tomaszowie Mazowieckim.

- żadne opóźnienia wynikające ze stosowanego przez Gminę sposobu działań windykacyjnych należności poddanych badaniu nie doprowadziły do przedawnienia należności.

(akta kontroli str. 342-349)

1.4. W latach objętych kontrolą realizowano większość zadań własnych gminy o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym⁸².

W 2022 r. wydatki Gminy wynosiły 7.897,4 tys. zł, z czego najwyższe wydatki wystąpiły:

- w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 21,5% (5.506 tys. zł);
- w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki socjalnej* – 14,8% (3.805 tys. zł);
- w dziale 855 – *Rodzina* – 13% (3.333,9 tys. zł);
- w dziale 600 – *Transport i łączność* - 12,6% (3.230,6 tys. zł).

W 2023 r. wydatki Gminy wynosiły 41.786,1 tys. zł, z czego najwyższe wydatki wystąpiły:

- w dziale 600 – *Transport i łączność* – 30,8% (12.854,7 tys. zł);
- w dziale 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* – 26,7% (11.144,4 tys. zł);
- w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* – 13,9% (5.818,5 tys. zł);
- w dziale 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 9,7% (4.073,5 tys. zł).

Zarówno w roku 2022 jak i w roku 2023 wykonanie wydatków w kwotach istotnie niższych od planowanych wystąpiło:

- w dziale 400 – *Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę* - odpowiednio 45,8% i 55,2% - według wyjaśnień Wójta zużycie energii i zabezpieczenie środków na usługi remontowe i naprawcze w zakresie wodociągów i stacji uzdatniania wody to kwoty trudne do oszacowania,
- w dziale 700 - *Gospodarka mieszkaniowa* – 60% i 13,5% - mniejsze koszty zużycia energii elektrycznej i ciepłej, środki na wynagrodzenie osoby obsługującej ciepłownię przeniesione zostały do innego działu, zaplanowane środki na odszkodowania za wywłaszczenia pod drogę przeniesiono na wydatki inwestycyjne w 2024 r.,
- w dziale 710 – *działalność usługowa* – 36,3% i 49,6% zabezpieczenie środków na zmianę planu zagospodarowania przestrzennego Gminy realizacja umowy na przełomie okresów,
- w dziale 754 – *bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 49,7% i 62,2% - środki na gotowość bojową OSP trudne do oszacowania,
- w dziale 758 – *Różne rozliczenia* 0% - nie rozwiązywana rezerwa na zarządzanie kryzysowe - brak zdarzeń losowych.

Niewykonanie planu w powyższych działach nie skutkowało niepełną realizacją zadań Gminy ani rezygnacją z zaplanowanego zadania.

(akta kontroli str. 350-613, 762-767)

1.5. W latach 2022-2023 funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie regulowały Uchwały Rady Gminy: Nr XVII/90/2020 z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty, Nr XVII/92/2020 z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe położonych na terenie Gminy Żelechlinek oraz Nr XL/258/2022 z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od

⁸² Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.

domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe.

Wydatki poniesione na gospodarkę odpadami komunalnymi w 2022 roku wynosiły 617,2 tys. zł, natomiast dochody z tytułu opłat od właścicieli nieruchomości za gospodarkę odpadami wynosiły 751,2 tys. zł. Nadwyżkę w kwocie 134,2 tys. zł⁸³ wprowadzono do budżetu gminy w roku 2023 jako przychód w paragrafie 905 (tj. przychody jst. z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach) w dz. 900 rozdz. 90002 *Gospodarka odpadami komunalnymi*.

Wydatki poniesione w 2023 r. wynosiły 699, 4 tys. zł. natomiast przychody 733,6 tys. zł i analogicznie nadwyżkę w wysokości 34,6 tys. zł przeniesiono na rok 2024.

Środki pochodzące z opłat od właścicieli nieruchomości wydawkowano na: obsługę administracyjną (wynagrodzenia i składki od nich naliczane, odpis na ZFŚS⁸⁴), zakup niszczarki i drukarki, tonery do drukarki, przedłużenie licencji na program antywirusowy⁸⁵, odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, serwis i aktualizację programu komputerowego KSZOB INFO-SYSTEM, ważenie samochodu (śmieciarka przed zbiorem śmieci i po załadunku), usługi pocztowe, koszty postępowania egzekucyjnego, szkolenia pracownika administracji w zakresie gospodarowania odpadami, pozyskiwania środków na punkt selektywnej zbiórki odpadów, nowych obowiązków Gmin z zakresie usuwania nieczystości ciekłych, sporządzania sprawozdań i naliczania i egzekwowania opłat.

Gmina nie ponosiła kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W ramach realizacji przedmiotu umowy Wykonawca zobowiązany był do zapewnienia na czas realizacji zamówienia pojemników na odpady zmieszane oraz worków na selektywną zbiórkę odpadów.

Z uwagi na brak informacji o lokalizacji „dzikich wysypisk”, Gmina Żelechlinek nie podejmowała żadnych działań administracyjnych w latach 2022-2023 w zakresie usuwania odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania.

akta kontroli str. 82-109, 614-619, 772)

1.6. Dochody Gminy z tytułu opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynosiły w roku 2022 - 59,7 tys. zł, a w roku 2023 – 63,5 tys. zł, natomiast koszty wynosiły odpowiednio 37,8 tys. zł i 19,9 tys. zł.

W kontrolowanym okresie środki te wykorzystywano na realizację zadań takich jak:

- dotacja dla Powiatu Tomaszowskiego na realizację zadania „pomoc dla ofiar przemocy w rodzinie”,
- wynagrodzenie bezosobowe dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- organizowanie warsztatów i widowisk propagujących działania zapobiegające alkoholizmowi,
- obozy socjoterapeutyczne dla dzieci,
- wynagrodzenie biegłego sądowego za badanie i wydanie opinii o uzależnieniu od alkoholu,
- dyżur psychologa w punkcie konsultacyjnym w Urzędzie Gminy oraz w Szkole,
- realizację programów i spektakli profilaktycznych,
- opłaty skarbowe do sądu za wydanie orzeczeń w sprawie leczenia odwykowego.

Nadwyżkę w kwocie 21,9 tys. zł za rok 2022 wprowadzono do budżetu gminy w roku 2023 jako przychód w paragrafie 905 (tj. *przychody jst z niewykorzystanych środków*

⁸³ Kwota główna plus odsetki.

⁸⁴ Osoby zajmujące się sprawami z zakresu odpadów komunalnych.

⁸⁵ Wyposażenie stanowiska pracy osoby zajmującej się gospodarką odpadami.

pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach) w dz. 851 rozdz. 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi*. Analogicznie środki niewykorzystane w roku 2023 w kwocie 13,6 tys. zł zostały wprowadzone do budżetu Gminy w 2024 roku.

(akta kontroli str.82-104, 614, 620-621, 768-771)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Podejmowano właściwe i skuteczne działania windykacyjne. Rzetelnie prowadzona ewidencja analityczna umożliwiała identyfikację rodzaju, okresu, kwot zaległości. Realizowano wszystkie zaplanowane zadania własne gminy. Prawdłowo prowadzono gospodarkę odpadami i właściwie wykorzystywano dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

2. Prawdłowość udzielania i rozliczania dotacji.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2022-2023 Gmina udzieliła trzech dotacji dla podmiotów niezalicznych do sektora finansów publicznych na ogólną kwotę 52,5 tys. zł, z tego dwie⁸⁶ w roku 2022 na kwotę 27,5 tys. zł i jedną⁸⁷ w roku 2023 na kwotę 25 tys. zł⁸⁸.

W gminie nie określono procedur dotyczących trybu postępowania, sposobu rozliczania i kontroli dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. Postępowania w sprawie udzielania dotacji przeprowadzano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a zasady i wytyczne dot. rozliczania określano w umowach zawartych z beneficjentami dotacji.

Udzielenie wszystkich trzech dotacji poprzedzone było podjęciem stosownych uchwał przez Radę Gminy⁸⁹, w których określono zasady przystąpienia do konkursu ofert przez potencjalnych beneficjentów dotacji. Z beneficjentami⁹⁰ podpisano umowy⁹¹, których zapisy zapewniały ochronę interesów obu stron. Wszystkie udzielone dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo i rzetelnie rozliczone⁹².

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

(akta kontroli str.622-638)

2.2. W kontrolowanym okresie Gmina udzieliła pięciu⁹³ dotacji dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych na ogólną kwotę 89,2 tys. zł⁹⁴.

⁸⁶ W tym jedna na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu (art. 4 ust. 1 pkt 17) a druga na dofinansowanie zakupu sprzętu i wyposażenia jednostek OSP.

⁸⁷ Dla dwóch beneficjentów na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu (art. 4 ust. 1 pkt 17).

⁸⁸ 21 tys. zł i cztery tys. zł.

⁸⁹ Nr. XXXVII/226/2021 z 30 listopada 2021 r., nr XLVIII/316/2022 z 29 listopada 2022 r i nr XLVIII/310/2022 z 29 listopada 2022 r.

⁹⁰ Dotację z roku 2023 przyznano dla dwóch beneficjentów.

⁹¹ Nr. RPR.524.1.2022 z dnia 4 lutego 2022, Nr OC.5543.1.2022 z 29 listopada 2022 r., nr RPR.524.1.2023 i nr RPR.524.2.2023 z 1 marca 2023 r.

⁹² Sprawozdaniami i poprawnymi dokumentami księgowymi.

⁹³ Z tego dwie w roku 2022 i trzy w roku 2023.

⁹⁴ W roku 2022 – 27,2 tys. zł, a w roku 2023 – 62 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto dwie dotacje celowe⁹⁵ na łączną kwotę 60,2 tys. zł. W obu przypadkach udzielenie dotacji zostało poprzedzone sporządzeniem stosownych dokumentów regulujących obowiązki obu stron, tj. odpowiednio porozumienia⁹⁶ i umowy⁹⁷. Na potwierdzenie wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem obie dotowane jednostki terminowo złożyły stosowne sprawozdania z realizacji zadania. W przypadku pierwszej dotacji nadzór nad realizacją umowy sprawowano poprzez analizę sprawozdań z wykonywanych zabiegów zdrowotnych⁹⁸. W przypadku drugiej dotacji Gmina nie sprawowała bezpośredniego nadzoru z uwagi na to, że zadanie obejmowało roboty budowlane, na które powiat zawarł umowę na pełnienie nadzoru inwestorskiego nad tym zadaniem. W obu przypadkach środki finansowe z dotacji przeznaczone zostały na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych i zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 636-640)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia udzielanie dotacji zarówno dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, jak i podmiotów z tego sektora. Działania w tym zakresie były zgodne z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami oraz rzetelnie rozliczane, tj.: terminowo, we właściwej wysokości, były właściwie udokumentowane oraz prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. Nadzór nad realizacją umów zapewnił wydatkowanie środków dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

OBSZAR

3. Prawidłowość udzielania i rozliczania zamówień publicznych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Gminie Żelechlinek zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi na kwotę powyżej 130 tys. zł udzielano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁹⁹ i zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130.000 zł¹⁰⁰.

Gmina terminowo¹⁰¹ sporządzała Plany postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidywała przeprowadzić w danym roku finansowym, które były publikowane w BZP, w BIP i na stronach internetowych Gminy Żelechlinek. W roku 2022 plan ten był aktualizowany czterokrotnie¹⁰², natomiast w roku 2023 trzykrotnie¹⁰³. Informację o każdej aktualizacji zamieszczano w BZP, BIP i na stronach Urzędu.

⁹⁵ W roku 2022 dla Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki na wykonanie zadania publicznego z zakresu ochrony zdrowia realizowanego przez Ośrodek Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych w Tomaszowie Mazowieckim w kwocie 25,2 tys. zł i w roku 2023 dla Powiatu Tomaszowskiego na zadanie pn. „Przebudowa DP 4301, DP 4304E, przebudowa i rozbudowa DP 1509E oraz budowa kanalizacji deszczowej w ciągu drogi powiatowej nr 4345E” w kwocie 35 tys. zł.

⁹⁶ Nr WSP.031.12.2022 z dnia 12.01.2022 z aneksem z dnia 02.11.2022.

⁹⁷ nr RF.3041.1.2023 z dnia 11.07.2023 r.

⁹⁸ Koordynacją których z upoważnienia Wójta zajmował się Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

⁹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej pzp.

¹⁰⁰ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 2/2021/K Wójta Gminy Żelechlinek z dnia 4 stycznia 2021 r.

¹⁰¹ Przyjęcie przez gminę budżetu na rok 2022 – Uchwała XXXVIII/239/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r. - Plan postępowań o udzielenie zamówień na rok 2022 – 20 stycznia 2022 r., odpowiednio: na rok 2023 uchwała XLIX/323/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r.- plan z 25 stycznia 2023 r.

¹⁰² 20 czerwca 2022 r., 12 lipca 2022 r., 23 września 2022 r. i 21 grudnia 2022 r.

¹⁰³ 28 marca 2023 r., 6 lipca 2023 r. i 10 października 2023 r.

W 2022 r. udzielono pięciu zamówień o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł na łączną kwotę 17.900,8 tys. zł. Natomiast w 2023 r. udzielono ośmiu zamówień na łączną kwotę 9.797,6 tys. zł.

Badaniem objęto dwa zamówienia¹⁰⁴ powyżej 130 tys. zł¹⁰⁵, na łączną kwotę 7.138,4 tys. zł. Z analizy dokumentacji tych zamówień wynikało, iż w obu przypadkach:

- prawidłowo ustalono wartość szacunkową zamówienia,
- w Urzędzie powołana była stała komisja przetargowa¹⁰⁶,
- wszystkie osoby do tego zobowiązane złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i 6 pzp,
- przedmiot zamówienia został opisany zgodnie z wymogami art. 99-103 pzp,
- właściwie wyznaczono termin składania ofert,
- prawidłowo zamieszczono ogłoszenie o zamówieniu oraz o udzieleniu zamówienia
- prawidłowo określono kryteria oceny ofert,
- dokonano wszystkich niezbędnych czynności po otwarciu ofert (m.in. przekazanie informacji do prezesa uzp, zamieszczenie wymaganych informacji na stronie internetowej),
- prawidłowo dokonano wyboru oferty,
- prawidłowo zawarto umowę z wykonawcą,
- prawidłowo sporządzono protokół z postępowania,
- nie dokonywano zmian zapisów umowy,
- w jednym przypadku terminowo¹⁰⁷ od wykonania umowy zamieszczono w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w art. 448 pzp. Natomiast w drugim przypadku termin ten został przekroczony o 16 dni, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w obu przypadkach faktury zawierały opis merytoryczny, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację o dokonaniu kontroli pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, klasyfikację wydatków budżetowych, adnotację o sprawdzeniu zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁸ przez Skarbnika Gminy, o braku uwag, co do celowości i legalności wydatku oraz zatwierdzenie do wypłaty przez Wójta,
- w obu przypadkach nowych inwestycji zostały one właściwie zinwentaryzowane po zakończeniu postępowań i prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 641-700, 730-767)

3.2. Zamówienia poniżej 130 tys. zł realizowano w oparciu o Regulamin udzielania zamówień publicznych, o wartości poniżej 130 tys. zł netto¹⁰⁹.

W 2022 r. udzielono 12 zamówień o wartości poniżej kwoty 130 tys. zł w trybie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, na podstawie regulaminu wewnętrznego na łączną kwotę 663,2 tys. zł. Natomiast w 2023 r. udzielono sześciu zamówień na łączną kwotę 303,6 tys. zł.

Szczegółowe badanie trzech postępowań¹¹⁰ na łączną kwotę 340 tys. zł¹¹¹ wykazało, że w każdym z trzech przypadków:

¹⁰⁴ Po jednym z każdego roku objętego kontrolą. Pierwsze w trybie podstawowym, a drugie w trybie przetargu nieograniczonego.

¹⁰⁵ Budowa drogi Sokołówka – Żelechlinek na kwotę 4.959,2 tys. zł i Budowa odnawialnych źródeł energii w Gminie Żelechlinek Etap III na kwotę 2.179,2 tys. zł.

¹⁰⁶ Zgodnie z zarządzeniem Nr. 10/2021/K z dnia 2 listopada 2021 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej do przygotowania i przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

¹⁰⁷ W ciągu 30 dni od wykonania umowy zamieścił w BZP ogłoszenie.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹⁰⁹ Wprowadzony Zarządzeniem nr 1/2021/K wójta Gminy z dnia 4 stycznia 2021 r.

¹¹⁰ Dwa z roku 2022 i jedno z roku 2023.

- stosowano zapisy regulaminu,
- przeprowadzano rzetelne rozeznanie rynku,
- wybrano wykonawców, którzy spełniali wymagane warunki,
- zawarte umowy zabezpieczały interesy gminy (określenie wysokości i okoliczności naliczania kar umownych, warunki odstąpienia od umowy, gwarancja wykonania, warunki odbioru),
- faktury zawierały opis merytoryczny, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację o dokonaniu kontroli pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, klasyfikację wydatków budżetowych, adnotację o sprawdzeniu w zakresie art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez Skarbnika Gminy, o braku uwag, co do celowości i legalności wydatku oraz zatwierdzenie do wypłaty przez Wójta,
- w dwóch przypadkach nowych inwestycji zostały one właściwie zinwentaryzowane po zakończeniu postępowań i prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str.715-729)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przy udzielaniu zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o 16 dni przekroczono termin zamieszczenia w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy określony w art. 448 pzp.

Wójt wyjaśnił, że termin ten został przekroczony przez nieuwagę.

(akta kontroli str.701-707, 762-767)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie udzielanie i rozliczanie zamówień publicznych. W jednostce sporządzano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Prawidłowo prowadzono postępowania o zamówienia publiczne, zapewniano uczciwą konkurencję i nie stosowano dyskryminacji wobec wykonawców. W zawartych umowach zabezpieczano interesy Gminy. Terminowo realizowano zamówienia i rzetelnie rozliczano inwestycje, dostawy i usługi. Zdarzenia dotyczące danego zamówienia publicznego prawidłowo rejestrowano w ewidencji księgowej, a nowe inwestycje po zakończeniu postępowań właściwie zinwentaryzowano i prawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych. Uchybiono terminowi ogłoszenia w BZP informacji o wykonaniu umowy.

OBSZAR

4. Prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Jednostce szczegółowe zasady prowadzenia ewidencji księgowej określała Polityka rachunkowości i założowy plan kont dla budżetu Gminy Żelechlinek, Urzędu Gminy oraz gminnych jednostek budżetowych¹¹². Dokumentacja ta dostosowana była do potrzeb jednostki, spełniała wszystkie wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹³ i była aktualna. Postanowienia ujęte w polityce rachunkowości szczegółowo określały przyjęte zasady, odnoszące się do operacji gospodarczych charakterystycznych dla Urzędu Gminy.

(akta kontroli str. 257-320)

4.2. Ewidencja księgowa prowadzona w Urzędzie Gminy Żelechlinek obejmowała:

- ewidencję wykonania budżetu;
- ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym;

¹¹¹ Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego dla zadania „rozbudowa oczyszczalni ścieków w Żelechlinku Etap II” – na kwotę 82 tys. zł, zakupu autobusu szkolnego na kwotę 129 tys. zł i zagospodarowanie terenu przy zbiorniku wodnym w Chociszewie. Na kwotę 129 tys. zł.

¹¹² Wprowadzonych Zarządzeniem nr 10/2017/K wójta Gminy z dnia 29 grudnia 2017 r.

¹¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

- ewidencję aktywów trwałych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów;

Badanie sposobu ewidencjonowania na poszczególnych kontach następujących zdarzeń: wpływ subwencji oświatowej w grudniu 2022 r.; wpływ i zwrot wadium w formie gotówkowej; kara umowna (potrącona z faktury wykonawcy); zwrot niewykorzystanych środków dotacji udzielonej z budżetu państwa jak również operacji finansowych¹¹⁴ takich jak: przypis i wpływ dochodów Gminy; należności przedawnione, naliczenie i wpływ odsetek od nieterminowych wpłat, udzielanie i rozliczanie dotacji podległym JST oraz rozliczanie zamówień publicznych wykazało, że:

- zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były prawidłowo udokumentowane, tj. właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty;
- dowody księgowe, stanowiące podstawę zapisów księgowych, odpowiadały wymogom określonym w ustawie o rachunkowości, w tym przeprowadzano ich formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolę, zawierały wskazanie okresu, którego dotyczyły i podpis stwierdzający ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretację, z zastrzeżeniem postanowień art. 21 ust. 1a ustawy o rachunkowości,
- zapisy księgowe dokonane zostały w sposób trwały (art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości),
- zapisy księgowe zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, poprawnie ujęto w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych (ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości kwalifikacji wg podziałek klasyfikacji budżetowej), zgodnie z ich treścią ekonomiczną,
- zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności,
- zapisy w księgach rachunkowych były kompletne.

Konto 221 – należności z tytułów dochodów budżetowych wykazywało dwa salda, gdzie saldo Wn - oznaczało stan należności z tytułu dochodów budżetowych, a saldo Ma – stan zobowiązań Jednostki z tytułu nadpłat w tych dochodach.

W informatycznych programach: „KSIĘGOWOŚĆ PODATKOWA” i „KSZOB” odsetki w analitycznych kartotekach indywidualnych były naliczane automatycznie. Nie były one widoczne (brak księgowania przypisu) w indywidualnych kartotekach kontrahenta (widniały jedynie w zakładce informacyjnej).

Na podstawie uzyskanych z wyżej wymienionych systemów informacji (informacyjnego wydruku imiennego wykazu, w którym ujęte były odsetki poszczególnych podatników, kontrahentów) sporządzanej na koniec każdego miesiąca, naliczone odsetki wprowadzane były zbiorczo do systemu księgowego (Wn 221-... Ma 720). Natomiast w momencie zapłaty odsetek przez kontrahenta przypis księgowany był w indywidualnych kartach podatnika – kontrahenta, a w systemie księgowym księgowany kasowo na kontach: Wn 130-... Ma 221-... Przypisu odsetek nie księgowano natomiast na kontach pomocniczych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na koniec każdego miesiąca dokonywano uzgodnienia salda konta 221-... ze zbiorczym stanem odsetek, który widniał w zakładce informacyjnej. Taki system ujmowania naliczania i księgowania odsetek nie miał wpływu na sprawozdawczość w tym zakresie, jednak księgowania na analitycznych kontach kontrahentów były niezgodne z księgowaniami na kontach syntetycznych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 769-895, 942-957)

¹¹⁴ Zweryfikowanych przy kontroli poszczególnych obszarów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W księgach rachunkowych Jednostki ewidencja syntetyczna i analityczna w zakresie księgowania odsetek była niespójna, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj.: należne od dłużników, a nie zapłacone na koniec kwartału odsetki, były księgowane wyłącznie na kontach księgi głównej i na kontach analitycznych w podziale na odsetki od rodzaju poszczególnych zadłużeń. Przypisu odsetek nie księgowano natomiast na dodatkowych kontach pomocniczych w podziale na kontrahentów/podatników. W konsekwencji różnica w stanie należnych odsetek ujętych na kontach księgi głównej i kontach analitycznych w ujęciu rodzajowym należności a nie zaksięgowanych na kontach pomocniczych indywidualnych podatników, wynosiła 4.778,60 zł na koniec 2022 r. i 5.508,81 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.

Wójt wyjaśnił, że na dzień kontroli¹¹⁵ nie miał wiedzy, czy stosowane programy księgowe posiadają funkcje pozwalające na wydruki kartotek indywidualnych kontrahentów zawierające informacje o przypisach odsetek od nieterminowych wpłat, które jako przypis ukazują się na koncie w momencie zapłaty. Wskazał, że wystosuje pismo lub zapytanie telefoniczne do obsługi informatycznej w celu wprowadzenia zmian w programie bądź jego konfiguracji.

(akta kontroli str.769-895, 942-957)

OCENA CZĄSTKOWA

Jednostka posiadała aktualną politykę rachunkowości, dostosowaną do specyfiki Urzędu Gminy. Operacje gospodarcze ewidencjonowano rzetelnie, a zapisy na kontach były zgodne ze stanem rzeczywistym. Wystąpiła niespójność księgowania odsetek od nieterminowych wpłat na kontach księgi głównej z księgowaniami na kontach analitycznych poszczególnych kontrahentów, która jednak nie wpłynęła na sprawozdawczość w tym zakresie.

OBSZAR

5. Prawidłowość sprawowania kontroli zarządczej.

Opis stanu
faktycznego

5.1. W Jednostce wprowadzono następujące dokumenty: *Procedury kontroli zarządczej obowiązujące w Urzędzie Gminy w Żelechlinku*¹¹⁶, *Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Gminy*¹¹⁷ i *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Żelechlinku oraz w jednostkach organizacyjnych gminy Żelechlinek*¹¹⁸.

w zakresie wydatków z dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, ujmowania w ewidencji księgowej wydatków dokonanych z przyznanych dotacji oraz ewidencjonowania pozyskanych dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, a także sporządzania stosownych sprawozdań. W procedurach wewnętrznych, instrukcjach, wytycznych kierownictwa, zakresach obowiązków, (uprawnieniach i odpowiedzialności pracowników) określono ogół działań, których realizacja miała zapewnić osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

W celu zapewnienia bieżącej informacji o stanie kontroli zarządczej Wójt Gminy zwoływał cykliczne spotkania¹¹⁹ z kadrą kierowniczą Urzędu Gminy w Żelechlinku oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 896-941)

¹¹⁵ Tj. 20 maja 2024 r.

¹¹⁶ Wprowadzone Zarządzeniem nr 4/2014/K Wójta Gminy Żelechlinek z dnia 2 stycznia 2014 r.

¹¹⁷ Zarządzeniem nr 8/2015/K Wójta Gminy z dnia 15 września 2015 r.

¹¹⁸ Zarządzeniem nr 13/2020/K Wójta Gminy z dnia 15 grudnia 2020 r.

¹¹⁹ Po cztery spotkania w każdym roku objętym kontrolą.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. Opracowano i stosowano procedury wewnętrzne określające ogół działań, których realizacja zapewniła osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

IV Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności (spójności) ewidencji analitycznej i syntetycznej.

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 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
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 12 lipca 2024 r.

Kontroler
Renata Biskupska
Gł. Specjalista kp.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

Z up. Grażyna Tuzikiewicz Gnitecka
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/