



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.2.6.2024

Jerzy Rebzda
Urząd Gminy w Rokicinach
Rokiciny-Kolonia
ul. Tomaszowska 8
97-221 Rokiciny

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 w Rokicinach ¹ , Rokiciny-Kolonia, ul. Tomaszowska 8, 97-221 Rokiciny
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Rebzda, Wójt, od dnia 8 grudnia 2014 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	Sylwia Piechota, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/41/2024 z 04 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2023 Gmina Rokiciny⁴, co do zasady, prawidłowo wydatkowała środki publiczne, zapewniając zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym finansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi dochodami z opłat komunalnych oraz terminowe regulowanie własnych zobowiązań. Urząd podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania należności od podmiotów zalegających z płatnościami wobec Gminy, jednak część tych działań, zarówno w odniesieniu do zaległości cywilnoprawnych jak i zaległości podatkowych, prowadzona była nieterminowo lub nierzetelnie, tj. z naruszeniem art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. W konsekwencji doszło do przedawnienia części należności⁶ lub ograniczenia ich egzekucji do przedmiotu zabezpieczenia hipotecznego.

W latach 2022-2023 w Urzędzie prawidłowo udzielano i rozliczano dotacje i środki przekazane jednostkom sektora finansów publicznych. Nierzetelnie natomiast weryfikowano oferty oraz sprawozdania końcowe dotyczące realizacji zadań publicznych z zakresu upowszechniania kultury fizycznej. Gmina prawidłowo prowadziła postępowania o udzielenie zamówień publicznych na kwotę powyżej 130 tys. zł oraz zamówienia podprogowe. Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą wprowadzenia w umowie niedozwolonego postanowienia dotyczącego możliwości ograniczenia zakresu zamówienia bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron, zaś w przypadku zakończenia jednej z inwestycji, na stan środków trwałych jako jeden obiekt inwentarzowy przyjęto trzy składniki, z których każdy oddzielnie spełniał definicję środka trwałego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej w Urzędzie. Księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, a sporządzone na ich podstawie sprawozdania finansowe i budżetowe nie przedstawiały wiernego i rzetelnego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej Gminy. W Urzędzie stwierdzono przypadki nierzetelnego ewidencjonowania operacji gospodarczych, a zaksięgowane salda należności i zobowiązań kont rozrachunkowych były niezgodne ze stanem faktycznym. Nie zapewniono również zgodności sald kont ksiąg pomocniczych z saldami księgi głównej konta 221 i nie dla wszystkich kont rozrachunkowych prowadzono ewidencję w podziale na dłużników i wierzycieli oraz wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁸ dokonano również potrącenia wzajemnych wierzytelności Urzędu, a zdarzenie z niego wynikające nie zostało ujęte w księgach rachunkowych. Nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację części należności i zobowiązań.

Wprowadzone mechanizmy kontrolne nie zapewniły skutecznego i efektywnego przepływu informacji oraz wystarczającego nadzoru nad realizacją zadań związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na słabość funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, w szczególności w obszarze ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych, sporządzania stosownych sprawozdań, przeprowadzania inwentaryzacji oraz windykowania należności, a nierzetelnie przeprowadzona analiza ryzyk nie zapewniła identyfikacji zagrożeń w tych obszarach.

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

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: ufp.

⁶ Doszło do przedawnienia należności podatkowych w łącznej kwocie 4,5 tys. zł oraz należnych odsetek od zaległych opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w kwocie 5,9 tys. zł, zaś możliwość egzekucji odsetek w kwocie 8,3 tys. ograniczono do przedmiotu zabezpieczenia hipotecznego.

⁷ Dz.U. z 2023, poz. 120 ze zm., dalej: uor.

⁸ Dz.U. z 2024 r., poz. 1061, dalej: k.c.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawdliwość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2022-2023 Gmina osiągnęła dochody odpowiednio w kwocie 42.955,9 tys. zł i 57.219,3 tys. zł, co stanowiło 96,6% i 98% dochodów planowanych na dany rok. W 2022 r. dochody bieżące (40.553,1 tys. zł) stanowiły 94,4% dochodów wykonanych Gminy, zaś majątkowe - 5,6% (2.818,6 tys. zł). Zrealizowane w 2023 r. dochody bieżące w kwocie 35.334,6 tys. zł stanowiły 61,8% dochodów wykonanych i były niższe o 12,9% w porównaniu do roku poprzedniego, zaś dochody majątkowe (w kwocie 21.884,7 tys. zł) stanowiły 38,2% i były wyższe o 910,8% (tj. o 19.481,9 tys. zł) w porównaniu do roku 2022. Na niższe w porównaniu do 2022 r. wykonanie dochodów bieżących decydujący wpływ miało otrzymanie w 2023 r. niższych środków z Funduszu przeciwdziałania COVID -19 na wypłatę dodatku węglowego (dział 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*), zakończenie w 2022 r. wypłaty przez gminy świadczenia wychowawczego finansowanego z dotacji celowej budżetu państwa oraz otrzymanie w 2023 r. niższych wpływów z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych (dział 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*). Natomiast wzrost dochodów majątkowych wynikał głównie z otrzymanych w 2023 r. wyższych środków z Rządowego Funduszu Polski Ład na realizację gminnych zadań inwestycyjnych.

W okresie objętym kontrolą najwyższe dochody bieżące Gmina uzyskała:

- 1) w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*, tj. w 2022 r. 12.574,1 tys. zł (31%) i w 2023 r. 10.378,5 tys. zł (29,4%), w tym głównie z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (tj. odpowiednio 8.069,4 tys. zł i 5.256,9 tys. zł)¹⁰ oraz wpływów z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilno-prawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych (tj. odpowiednio 2.974,5 tys. zł i 3.433,2 tys. zł);
- 2) w dziale 758 *Różne rozliczenia*, tj. w 2022 r. 9.722,6 tys. zł (24%) i w 2023 r. 13.244,1 tys. zł (37,5%), w tym głównie z tytułu otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej (tj. odpowiednio 5.622,3 tys. zł i 6.947,0 tys. zł).

W 2022 r. najwyższe dochody majątkowe Gmina uzyskała w dziale 600 *Transport i Łączność*, tj. w kwocie 823,6 tys. zł z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa oraz środków z Państwowego Funduszu Celowego otrzymanych na realizację inwestycji drogowych (w rozdziale 60016 i rozdziale 60018). Natomiast w 2023 r. najwyższe dochody majątkowe Gmina uzyskała w dziale 758 *Różne rozliczenia*, tj. w kwocie 13.019,7 tys. zł z tytułu środków z Rządowego Funduszu Polski Ład na realizację zadań inwestycyjnych, tj. „Budowa Hali Sportowej w Rokicinach” oraz „Budowa przedszkola przy istniejącym budynku Gminnego Przedszkola w Rokicinach wraz z remontem istniejącego przedszkola”.

(akta kontroli str. 78-83, 220-326, 3029-3024)

1.2. Zobowiązania Gminy z tytułu realizacji planu wydatków budżetowych¹¹ na koniec 2022 r. i 2023 r. wynosiły odpowiednio 879,8 tys. zł i 1.074,9 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników oraz nauczycieli wraz z pochodnymi (786,2 tys. zł i 905,6 tys. zł). Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

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 Rozdział 75621 Udziały gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

¹¹ Zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy za 2022 r. (korekta nr 1 z dnia 27 marca 2023 r.) i za 2023 r. (korekta nr 1z dnia 28 marca 2024 r.)

Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosiły natomiast odpowiednio 3.204,2 tys. zł i 8.918,6 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Gmina zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 1,6 tys. zł¹² z tyt. zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z funduszu alimentacyjnego, nienależnie pobranego zasiłku rodzinnego oraz realizacji wyroku.

Analiza 40 dowodów księgowych, dotyczących zobowiązań zaewidencjonowanych w Urzędzie na koniec 2022 i 2023 r., na łączną kwotę 145,1 tys. zł¹³ wykazała terminową ich realizację.

(akta kontroli str. 84-95, 98-105, 129-138, 295-326, 139-219, 1871-1873, 3054-3068)

1.3. Na dzień 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r. należności pozostałe do zapłaty na rzecz Gminy z tytułu realizacji planu dochodów budżetowych¹⁴ wynosiły odpowiednio 1.428,3 tys. zł i 1.688,3 tys. zł, w tym zaległości: 1.226,6 tys. zł i 1.382,6 tys. zł.

Szczegółowa ewidencja należności z tytułu podatków i opłat¹⁵ prowadzona była w Urzędzie w programie „Księgowość zobowiązań” – tzw. KSZOB. Umożliwiała ona m.in. ustalenie danych o podmiotach, wymiarze przypisanych należności, kwotach i terminach zaległości, w tym o kwotach odsetek naliczonych od zaległości oraz podziałce klasyfikacji budżetowej¹⁶.

(akta kontroli str. 80-83, 220-291, 493-691, 1182-1274)

W Urzędzie ustalone zostały wewnętrzne procedury dotyczące m.in. dochodzenia należności mających charakter cywilnoprawny¹⁷ oraz należności z tytułu opłat komunalnych,¹⁸ podatków i pozostałych opłat¹⁹. Szczegółowym badaniem prawidłowości i terminowości podejmowanych działań windykacyjnych objęto 10 wybranych największych zaległości zaewidencjonowanych w Urzędzie dotyczących łącznie siedmiu dłużników²⁰ na kwotę 403,3 tys. zł²¹, w tym: sześć największych zaległości z tytułu podatku od nieruchomości²², trzy zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów gminnych²³ i jedną zaległość z tytułu czynszu mieszkalnego²⁴. Najstarsze z nich sięgały roku 2009. Zaległości co do zasady objęte zostały upomnieniami lub wezwaniami do zapłaty, a w przypadku dalszego braku zapłaty wystawione zostały tytuły wykonawcze lub sprawy kierowane były na drogę postępowania sądowego oraz egzekucji komorniczej. Część ze zbadanych zaległości

¹² W tym w 2022 r. kwotę 88,36 zł, w 2023 r. kwotę 1500 zł.

¹³ W tym ośmiu dotyczących zobowiązań Urzędu na dzień 31 grudnia 2022 r. w łącznej kwocie 154,1 tys. zł i 32 dowodów księgowych dotyczących zobowiązań na dzień 31 grudnia 2023 r. w łącznej kwocie 91,0 tys. zł.

¹⁴ Wg rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy za 2022 r. (korekta nr 2 z dnia 28 marca 2023 r.) i za 2023 r. (korekta nr 1 z dnia 28 marca 2024 r.).

¹⁵ Podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od środków transportu, opłat komunalnych, opłat za wodę i ścieki oraz innych opłat określonych w Urzędzie jako opłaty lokalne (tj.: opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, czynszów, opłat za zajęcie pasa drogowego, opłat eksploatacyjnych, opłat za media, dzierżaw łowieckich).

¹⁶ Szerzej opisano w obszarze 3 Wystąpienia.

¹⁷ Zarządzenie nr 83/2013 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Procedur windykacji należności do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja Podatkowa w Urzędzie Gminy w Rokicinach, dalej: Procedury windykacji należności do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja Podatkowa.

¹⁸ Zarządzenie nr 115/2016 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej procedury poboru, ewidencji i windykacji należności budżetowych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Rokiciny.

¹⁹ Zarządzenie Wójta nr 13/20212 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych w Urzędzie Gminy Rokiciny, dalej: Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych.

²⁰ W tym trzech dłużników posiadało objęte badaniem zarówno zaległość z tytułu podatku od nieruchomości jak i opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

²¹ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., w tym 278,9 tys. zł należność główna i 124,4 tys. zł odsetki.

²² Konta wymiarowe dłużników: 230038, 230026, 230061, 230079, 230006, 230069.

²³ Konta wymiarowe dłużników: 1060002, 1060012, 1060011.

²⁴ Konta wymiarowe dłużnika: 1000012.

na kwotę główną 108,6 tys. zł została również zabezpieczona hipotecznie²⁵. Niemniej analiza wykazała, że:

- 1) w przypadku zaległości (na łączną kwotę 115,6 tys. zł) jednego z dłużników²⁶, dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz podatku od nieruchomości²⁷ Wójt nie wystąpił do organów egzekucyjnych o ponowne wszczęcie postępowań umorzonych z uwagi na bezskuteczność w latach 2016-2021, pomimo że egzekucje dotyczące kolejnych zaległości dłużnika były skuteczne (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Skutkiem powyższego część odsetek należnych i wymagalnych po uprawomocnieniu się orzeczeń sądowych dotyczących zaległej opłaty za użytkowanie wieczyste za lata 2016-2018, jako świadczenia okresowe uległo trzyletniemu przedawnieniu. Przedawnienie odsetek dotyczyło również dłużnika należności czynszowej, wobec którego prowadzona w 2019 r. egzekucja była nieskuteczna z uwagi na brak majątku zobowiązanego (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
(akta kontroli str. 419-442, 451-916, 1423-1426)

- 2) działania windykacyjne wobec pięciu z 10 zbadanych zaległości²⁸ powstałych w latach 2022-2023 podejmowane były w terminie i bez zbędnej zwłoki. Natomiast wystąpiły opóźnienia w wystawianiu wezwań do zapłaty i kierowaniu na drogę postępowania sądowego zaległości czynszowych oraz w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych dotyczących zaległych rat podatku od nieruchomości, (co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), przy czym zobowiązanie jednego z dłużników, dotyczące zaległych rat podatku od nieruchomości za lata 2019-2022, zostało ustalone dopiero w grudniu 2022 r. (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
(akta kontroli str. 451, 454-457, 464-466, 476, 479, 487-492, 763-794)

- 3) część zaległości dwóch dłużników dotycząca łącznie 25 rat podatku od nieruchomości za lata 2017-2018 na kwotę 4,2 tys. zł (należność główna) była przedawniona i nie została odpisana z ksiąg rachunkowych Urzędu²⁹, w tym zaległość na kwotę 2,8 tys. zł z tytułu nieuregulowanych rat podatku od nieruchomości za okres od lipca 2017 r. do grudnia 2018 r. nie była przedmiotem windykacji (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
(akta kontroli str. 456-460, 467-475, 523-530, 610-624)

1.4. W latach 2022-2023 Gmina realizowała prawie wszystkie zadania, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰. Nie finansowano zadań z zakresu telekomunikacji, transportu zbiorowego, gminnego budownictwa społecznego, spraw targowisk i hal targowych oraz cmentarzy gminnych.

Jak wyjaśnił Wójt, brak finansowania zadań w zakresie telekomunikacji wynikał z tego, iż 85% punktów adresowych w Gminie ma już możliwość podłączenia się do sieci światłowodowej, a w latach 2022-2023 nie było zapotrzebowania na dalszą rozbudowę tej sieci. W latach 2013-2014 Gmina była organizatorem transportu zbiorowego na terenie gminy. Brak zainteresowania wśród mieszkańców tą usługą przyczynił się do jej likwidacji. Na terenie Gminy istnieje natomiast linia transportu zbiorowego (autobusy i busy) oraz transport kolejowy, wobec czego nie było potrzeby organizowania nowych tras i ponoszenia kosztów na to działanie. Brak finansowania spraw gminnego budownictwa mieszkaniowego wynikał z realizowania w latach 2022-

²⁵ Zaległości w podatku od nieruchomości w kwocie 64,8 tys. zł (należność główna), zaległości w opłacie z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w kwocie 43,8 tys. zł (należność główna).

²⁶ Konto wymiarowe 1060002 i 230026.

²⁷ Zaległości podatku od nieruchomości za lata 2009-2014 i opłaty za użytkowanie wieczyste za lata 2010-2016 i 2018-2019.

²⁸ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. i na dzień 31 grudnia 2023 r.

²⁹ Konta wymiarowe nr 2300069, 2300061. Opisano w obszarze 3 Wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

2023 innych dużych projektów inwestycyjnych, przy czym w 2023 roku Gmina przystąpiła do Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej. Gmina nie posiadała w swych zasobach odpowiednich gruntów, które można by było przeznaczyć na targowiska, również na terenie Gminy znajdują się jedynie cmentarze wyznaniowe, stąd brak finansowania zadań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 106-107, 139-219, 295-326, 3049-3056)

W latach 2022-2023 Gmina poniosła wydatki odpowiednio w kwotach 42.148,1 tys. zł i 63.251,2 tys. zł, co stanowiło 88,4% i 92,6% wydatków zaplanowanych w danym roku. W 2022 r. wydatki bieżące wynosiły 34.116,3 tys. zł, a majątkowe 42.148,1 tys. zł. W 2023 r. wydatki bieżące zmniejszyły się o 8,8% w porównaniu do roku poprzedniego i wynosiły 31.108,9 tys. zł, zaś wydatki majątkowe wzrosły o 300,2% i wynosiły 32.142,2 tys. zł. Wzrost wydatków majątkowych w 2023 r. wynikał ze znacznego zwiększenia nakładów finansowych na realizację zadań inwestycyjnych w dziale 801, w tym na zadania tj.: „Budowa Hali Sportowej przy Szkole Podstawowej w Rokicinach”³¹, „Budowa przedszkola przy istniejącym budynku Gminnego Przedszkola w Rokicinach wraz z remontem istniejącego przedszkola”³².

Jak wyjaśnił Wójt, niepełne wykonanie w 2022 r. wydatków wynikało m.in. z przedłużających się procedur przetargowych i przesunięcia realizacji zadania na rok 2023³³ (dział 400 *Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę*³⁴), z mniejszych faktycznych zakupów węgla dla mieszkańców w porównaniu do zgłoszonych zapotrzebowań (dział 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*³⁵). W 2023 r. główny wpływ na niewykonanie planu wydatków miały: [1] oszczędności poprzetargowe powstałe w związku z realizacją zadań inwestycyjnych związanych z budową sieci kanalizacyjnej i wodociągowej³⁶ (dział 010 *Rolnictwo i łowiectwo*³⁷), a także zadań inwestycyjnych dotyczących szkolnictwa, w tym przesunięciem ich realizacji na 2024 r.³⁸ (dz. 801 *Oświata i wychowanie*³⁹); [2] wytworzenie i odbiór mniejszej ilości odpadów komunalnych niż przyjęto do szacowania kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na rok 2023 (dz. 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*⁴⁰).

W latach 2022-2023 najwyższy udział w wydatkach ogółem Gminy dotyczył wydatków poniesionych na oświatę i wychowanie (dział 801 *Oświata i wychowanie*), tj. odpowiednio 25,8% i 52,5% oraz na administrację publiczną (dział 750 *Administracja publiczna*), tj. odpowiednio 11,0% i 7,8%. W 2022 r. istotny udział miały również wydatki poniesione w zakresie polityki społecznej (dział 853⁴¹), tj. 13,4%.

(akta kontroli str. 84-91, 139-163, 180-204, 295-326, 3049-3056)

1.5. W latach 2022-2023 wydatki na gospodarkę odpadami komunalnymi wyniosły odpowiednio: 2.070,3 tys. zł i 2.166,7 tys. zł. Główną pozycję stanowiły koszty odbioru, zbierania i zagospodarowania odpadów, tj. w kwotach odpowiednio 1.875,8 tys. zł i 1.757,7 tys. zł, co stanowiło 90,6% i 86,4% kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami

³¹ Kwota poniesionych wydatków w 2023 r. 17.359,3 tys. zł.

³² Kwota poniesionych wydatków w 2023 r.: 4.850,5 tys. zł.

³³ „Ochrona środowiska naturalnego Gminy Rokiciny poprzez zastosowanie odnawialnych źródeł energii”.

³⁴ zaplanowano wydatki w kwocie 2.263.410,85 zł, zrealizowano w kwocie 1.580.041,61 zł.

³⁵ zaplanowano wydatki w kwocie 7.119.435,49 zł, zrealizowano wydatki w kwocie 5.726.408,79 zł.

³⁶ „Budowa i przebudowa sieci wodociągowej oraz budowa przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Rokiciny”, „Budowa odcinka sieci kanalizacyjnej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 716”, „Budowa odcinka sieci kanalizacyjnej w miejscowości Rokiciny-Kolonia oraz modernizacji przepompowni ścieków”.

³⁷ zaplanowano wydatki w kwocie 4.042.781,71 zł, zrealizowano w kwocie 3.393.831,24 zł.

³⁸ „Budowa Hali Sportowej przy Szkole Podstawowej w Rokicinach”, „Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Łaznowie”, „Wyposażenie Hali Sportowej w Rokicinach”, „Budowa Przedszkola przy istniejącym budynku Gminnego Przedszkola w Rokicinach wraz z remontem istniejącego Przedszkola”, „Wyposażenie Gminnego Przedszkola w Rokicinach”.

³⁹ zaplanowano wydatki w kwocie 34.104.988,17 zł, zrealizowano w kwocie 33.218.054,28 zł.

⁴⁰ zaplanowano wydatki w kwocie 3.908.171,27 zł, zrealizowano w kwocie 3.153.932,60 zł.

⁴¹ W tym wydatki na dodatek węglowy wraz z kosztami obsługi oraz zakup węgla.

komunalnymi ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, Gmina uzyskała dochody w wysokości 2.184,9 tys. zł w 2022 r.⁴² i 2.188,4 tys. zł w 2023 r.⁴³ Uzyskane dochody były wystarczające na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Niewydatkowane w danym roku budżetowym środki zostały wprowadzone w kolejnym roku budżetowym na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W latach 2022-2023 Gmina nie ponosiła kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz kosztów utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości nie były wydatkowane również na likwidację „dzikich wysypisk”, a także na tworzenie i utrzymanie punktów napraw i przygotowania do ponownego użycia odpadów.

(akta kontroli str. 327-330, 333-360, 382-418)

W latach 2022-2023 miesięczne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie nie ulegały zmianie i wynosiły⁴⁴:

- dla nieruchomości zamieszkałych 30,00 zł⁴⁵ na jednego mieszkańca, jeżeli odpady były zbierane i odbierane w sposób selektywny, dla odpadów niesegregowanych stawki opłat były większe o 200% i wynosiły 90,00 zł;
- dla nieruchomości niezamieszkałych stawki miesięcznych opłat były uzależnione od ilości i wielkości zadeklarowanego pojemnika/worka na odpady i wynosiły: dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny: 24,90 zł dla pojemnika 120 l., 49,80 zł dla pojemnika 240 l, 225,00 zł dla pojemnika 1100 l. i 24,90 zł dla worka 120 l. Jeżeli odpady były niesegregowane stawki opłat były o 200% wyższe i wynosiły odpowiednio: 74,70 zł, 149,40 zł, 675,00 zł i 74,70 zł;
- dla nieruchomości, w których znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ustalono stawkę roczną wynoszącą 191,00 zł w przypadku odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny i 573,00 zł (tj. wyższą o 200%) w przypadku odpadów niesegregowanych.

(akta kontroli str. 331-332)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa zgłoszenia dotyczące nielegalnych wysypisk śmieci na terenie Gminy, w tym jedno zgłoszenie z Komisariatu Policji w Rokicinach i jedno zgłoszenie z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Każdorazowo dokonano weryfikacji zgłoszenia i wezwano właściciela nieruchomości do uprzątnięcia terenu. Pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrolę miejsca składowania odpadów i potwierdzili ich usunięcie.

(akta kontroli str. 361-368, 3029-3043)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nierzetelnie oraz z naruszeniem art. 42 ust. 5 ufp, dochodzono zapłaty zaległości dwóch dłużników⁴⁶, wobec których egzekucje jako

⁴² W tym z tytułu odsetek od zaległych opłat w kwocie 13,8 tys. zł tys. zł.

⁴³ W tym z tytułu odsetek od zaległych opłat w kwocie 5.1 tys. zł.

⁴⁴ Od 2024 r. zmianie uległa miesięczna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za jednego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość (nieruchomości zamieszkałe). Od 01 stycznia 2024 r. stawka za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynosi 28,00 zł (uległa zmniejszeniu o 2,00 zł). Natomiast miesięczna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za jednego mieszkańca zamieszkującego na nieruchomości, gdzie odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny wynosi 84,00 zł (uległa zmniejszeniu o 6 zł).

⁴⁵ Uchwałą nr XXXI/243/21 Rady Gminy Rokiciny z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym wprowadzono zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym w wysokości 15% miesięcznej opłaty.

⁴⁶ Konto wymiarowe 1060002, 2300026 i 1000012.

bezsukuteczne zostały umorzone w latach 2016-2021. Zgodnie z ww. przepisem jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:

- a) Wójt nie występował o ponowne wszczęcie egzekucji umorzonych w latach 2016-2021 wobec dłużnika zalegającego z opłatami za użytkowanie wieczyste nieruchomości za lata 2010-2016 i 2018-2019⁴⁷ oraz zalegającego z podatkiem od nieruchomości za lata 2009-2014⁴⁸ na łączną kwotę 115,6 tys. zł pomimo, że egzekucje kolejnych zaległości dłużnika były skuteczne. W 2022 r. komornik wyegzekwował zaległe opłaty za rok 2017, 2021 i 2022 r., natomiast egzekucja zaległości podatkowych była skuteczna od 2018 r.

Nieuregulowane zaległości podatkowe oraz część zaległości z tytułu użytkowania wieczystego gruntów (z wyłączeniem opłat za 2010 i 2011 r.) zostały zabezpieczone wpisem hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika dokonany odpowiednio w 2014 r. i 2022 r. W trakcie czynności kontrolnych Gmina wystąpiła z wnioskiem do Sądu o wydanie dalszych orzeczeń sądowych zaopatrzonych w klauzulę wykonalności wobec dłużnika celem wystąpienia o ponowne wszczęcie egzekucji komorniczych⁴⁹.

(akta kontroli str. 461-464, 476-478, 500-517, 559-609, 812-874, 893-895)

Jak wyjaśnił Wójt, pierwsze środki z komorniczej egzekucji opłaty wpłynęły w 2022 r., tj. w czasie, gdy prowadzone były czynności zmierzające do ustanowienia zabezpieczenia hipotecznego, które uznano za chroniące należności Gminy. Z uwagi na brak wiedzy na temat przyczyn ściągłości dłużnika i braku pewności czy skierowanie wniosku do komornika zagwarantuje odzyskanie wierzytelności, a także z uwagi na koszty egzekucyjne zdecydowano, że wszelkie dalsze czynności zostaną podjęte w terminach, które nie dopuszczają do możliwości ich przedawnienia.

Jako przyczynę braku wystąpienia o ponowne wszczęcie egzekucji podatku od nieruchomości Wójt wskazał niedopatrzenie pracownika. Zdaniem Wójta Gmina ma nadal możliwość wyegzekwowania długu poprzez egzekucję z przedmiotu tej hipoteki.

(akta kontroli str. 3000-3010)

NIK zwraca uwagę, że w wyniku przedawnienia należności z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2009-2014⁵⁰ w łącznej kwocie 57,5 tys. zł, egzekucja zaległości zgodnie z art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacji podatkowej⁵¹ ograniczona została do przedmiotu zabezpieczenia.

- b) W Urzędzie w wyniku braku ponownego wszczęcia umorzonych w latach 2016-2019 egzekucji komorniczych dotyczących zasądzonych należności cywilnoprawnych, część odsetek należnych i wymagalnych po dniu uprawomocnienia się orzeczeń sądowych uległa przedawnieniu.

⁴⁷ Zaległości na dzień 31 grudnia 2023 r. w kwocie 32,0 tys. zł (należność główna) wraz z odsetkami w kwocie 26,2 tys. zł, z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu, których egzekucje komornicze umorzono w latach 2016-2021 (konto wymiarowe 1060002).

⁴⁸ Zaległości na dzień 31 grudnia 2023 r. w kwocie 31,5 tys. zł (należność główna) wraz z odsetkami w kwocie 25,9 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2009-2014, których egzekucja została umorzona w 2016 r. (konto wymiarowe 2300026).

⁴⁹ Oryginały orzeczeń sądowych zostały załączone do wniosków o wpis hipoteki przymusowej.

⁵⁰ Z uwagi na brak informacji o dacie zastosowania ostatniego środka egzekucyjnego jako początek biegu 5-letniego okresu przedawnienia przyjęto datę umorzenia postępowania egzekucyjnego przez naczelnika urzędu skarbowego, tj. 31 sierpień 2016 r., tym samym przedawnienie nastąpiło najpóźniej z dniem 31.12.2021 r. tj. przed okresem objętym kontrolą.

⁵¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 2383, ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

Powyższe stwierdzono w odniesieniu do odsetek na łączną kwotę 14,2 tys. zł⁵² od zaległych opłat czynszowych i opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu dotyczących dwóch dłużników Urzędu⁵³, wobec których Wójt do dnia 30 czerwca 2024 r. nie wystąpił z wnioskiem o ponowne wszczęcie egzekucji. Odsetki te, zgodnie z art. 125 ust. 1 k.c. jako świadczenia okresowe ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat⁵⁴.

Skutkiem powyższych działań egzekucja należnych odsetek w kwocie 5,9 tys. zł będzie niemożliwa⁵⁵. Natomiast w przypadku odsetek w kwocie 8,3 tys. zł, dotyczących zaległości zabezpieczonych hipotecznie, egzekucję ograniczono do przedmiotu zabezpieczenia, przy czym dopuszczono do możliwości podniesienia przez zobowiązanych zarzutu przedawnienia, bowiem w myśl art. 77 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, o ile przedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką nie narusza uprawnień wierzyciela hipotecznego do uzyskania zaspokojenia z nieruchomości obciążonej, to przepisu tego nie stosuje się do roszczeń o świadczenia uboczne⁵⁶.

(akta kontroli str. 443-450, 3085)

Jak wyjaśnił Wójt, występując do komornika z wnioskiem o ponowną egzekucję kierowano się względami ekonomicznymi. Mimo prowadzonych wcześniej postępowań komorniczych nie udało się wyegzekwować od dłużników wierzytelności Gminy. Ściagalność zobowiązań była zerowa, a Gmina ponosiła jedynie dodatkowe koszty.

(akta kontroli str. 3069-3085)

2. Analiza największych 10 zaległości wybranych dłużników Urzędu w pięciu przypadkach wykazała zwłokę w podejmowaniu przez Urząd działań windykacyjnych zarówno w odniesieniu do zaległości cywilnoprawnych jak i zaległości podatkowych. Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:

- a) Wezwania do zapłaty zaległości cywilnoprawnych z tytułu opłat czynszowych powstałych w latach 2022-2023, w przypadku 10⁵⁷ ze zbadanych 24 miesięcznych rat były wystawiane w terminie od 63 do 178 dni po upływie terminu płatności, zaś w przypadku dziewięciu rat⁵⁸ wezwania do zapłaty nie zostały wystawione do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych⁵⁹, pomimo że od daty powstania zaległości upłynęło od 122 do 366 dni. Żadna z ww. zaległości objętych wezwaniem do zapłaty, do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, nie została również skierowana na drogę postępowania sądowego, pomimo że od daty wystawienia wezwania do zapłaty upłynęło od 362 do 720 dni.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania

⁵² Naliczonych za okres od dnia uprawomocnienia się orzeczeń sądowych (a w przypadku braku danych, od dnia nadania klauzuli wykonalności) do trzech lat przed dniem 30 czerwca 2024 r., tj. do 30 czerwca 2021 r.

⁵³ Egzekucja zaległości czynszowych (konto wymiarowe 1000012) dotyczących okresu od lutego 2017 r. do marca 2019 r. została umorzona jako bezskuteczna w 2019 r., egzekucja zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości (konto wymiarowe 1060002) dotycząca lat 2010-2016 została umorzona w latach 2016-2019.

⁵⁴ Zgodnie z art. 125 § 1 k.c. roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd przedawnia się z upływem sześciu lat. Jeżeli stwierdzone w ten sposób roszczenie obejmuje świadczenia okresowe, roszczenie o świadczenia okresowe należne w przyszłości przedawnia się z upływem trzech lat.

⁵⁵ Zgodnie z art. 804 § 2 zd. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, jeżeli z treści tytułu wykonawczego wynika, że termin przedawnienia dochodzonego roszczenia upłynął, a wierzyciel nie przedłożył dokumentu potwierdzającego, iż doszło do przerwania biegu przedawnienia, organ egzekucyjny odmawia wszczęcia egzekucji.

⁵⁶ W kontekście ww. przepisu powszechne jest stanowisko, że stosownie do art. 117 § 2 k.c., w tym zakresie przedawnienie uwzględnia się na zarzut. Zatem przedawnione należności uboczne będą nadal objęte zabezpieczeniem w przypadku niepodniesienia zarzutu przedawnienia przez dłużnika lub właściciela obciążonej nieruchomości.

⁵⁷ Na łączną kwotę 2,7 tys. zł. (konto wymiarowe 1000012).

⁵⁸ Na kwotę 1,8 tys. zł.

⁵⁹ Tj. na dzień 10 kwietnia 2024 r.

przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Ponadto zgodnie z § 2 ust. 6 Procedur windykacji należności, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja Podatkowa w razie nieuiszczenia w terminie należności Referat Finansowy niezwłocznie przygotowuje i przesyła dłużnikowi wezwanie do zapłaty pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 487-488)

Jak wyjaśnił Wójt, z uwagi na bezskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych i brak majątku dłużnika oraz względy ekonomiczne, celowość i zasadność działań, wezwania do zapłaty oraz pozew Gmina wystawiała w terminie niedopuszczającym do przedawnienia należności.

(akta kontroli str. 3000-3019)

- b) Upomnienia dotyczące łącznie 64 ze zbadanych 108 zaległości powstałych w latach 2022-2023 z tytułu niezapłaconych rat podatku od nieruchomości oraz tytuły wykonawcze dotyczące łącznie 49 z ww. 108 zaległych rat wystawione zostały z przekroczeniem terminów określonych w § 11 ust 3 i § 12 ust 1 obowiązującej w Urzędzie Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych. W myśl postanowień ww. Instrukcji upomnienie sporządza się nie później niż po upływie 30 dni po zakończeniu miesiąca, w którym przypada termin płatności podatku lub raty, zaś tytuł wykonawczy najpóźniej po upływie 30 dni od zakończenia miesiąca, w którym doręczono upomnienie.

Przekroczenia obowiązujących terminów wynosiły od 14 do 1511 dni – w przypadku upomnień i od 20 do 292 dni - w przypadku tytułów wykonawczych. Przy czym najdłuższe przekroczenia terminów (wynoszące od 81 dni do 1511 dni) dotyczyły zaległości jednego dłużnika obejmującej łącznie 48 rat podatku od nieruchomości za lata 2019-2022, dla którego zobowiązanie podatkowe w ww. zakresie zostało ustalone w grudniu 2022 r.⁶⁰ Zaległość dotycząca kolejnych 12 rat ww. dłużnika za 2023 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych nie została objęta upomnieniem⁶¹, pomimo że przekroczenie wyznaczonego terminu wynosiło od 117 do 435 dni.

(akta kontroli str. 431-442, 451, 456-457, 464-466, 1423-1426)

Wójt jako przyczynę nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych wskazał dużą liczbę podatników i ich różnorodność, która wymagała dużego nakładu pracy.

(akta kontroli str. 3000-3019)

3. W Urzędzie nie dochodzą zapłaty zaległych rat podatku od nieruchomości za lata 2017 (od lipca) - 2018 na łączną kwotę 2,8 tys. zł⁶² skutkiem czego zaległości te wraz z odsetkami, w kwocie 1,7 tys. zł uległy w latach 2022-2023⁶³ przedawnieniu. Powyższe działanie było naruszeniem art. 42 ust. 5 upf, obligującego jednostki sektora finansów publicznych do terminowego podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania przez dłużników oraz art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁴, zgodnie z którym w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności

⁶⁰ Opisano w pkt. 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*

⁶¹ Upomnienie zostało wystawione w trakcie kontroli NIK.

⁶² Konto wymiarowe nr 2300069.

⁶³ Tj. w 2022 r. w łącznej kwocie 1,5 tys. zł, w 2023 r. w łącznej kwocie 3,0 tys. zł.

⁶⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.

zmierzące do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli wysokość należności pieniężnej nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

(akta kontroli str. 458-460, 523-530)

Jak wyjaśnił Wójt, nie dochodzono należności za lata 2017 – 2018 ponieważ zgodnie z art. 312 ust. 4 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. prawo restrukturyzacyjne⁶⁵ skierowanie egzekucji do majątku dłużnika wchodzącego w skład masy sanacyjnej oraz wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia lub zarządzenia zabezpieczenia roszczenia na tym majątku jest niedopuszczalne po dniu otwarcia postępowania sanacyjnego.

(akta kontroli str. 3000-3019)

NIK nie podziela stanowiska Wójta. Przedmiotowe zaległości powstały po otwarciu postępowania sanacyjnego wobec dłużnika, tj. po dniu 12 czerwca 2017 r., które zostało umorzone postanowieniem z dnia 27 lipca 2017 r. Co najmniej od momentu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu postępowania sanacyjnego, tj. od dnia 13 lutego 2018 r. nie istniały przeszkody w dochodzeniu ww. należności.

4. Zobowiązanie podatkowe dłużnika⁶⁶ dotyczące zaległych rat podatku od nieruchomości za rok 2019, 2020, 2021 i 2022 zostało ustalone w grudniu 2022 r. Postępowania podatkowe w tym zakresie zostały wszczęte w listopadzie 2022 r., tj. po upływie od dziewięciu miesięcy do ponad 3 lat od obowiązującego terminu na złożenie przez podatnika deklaracji podatkowej oraz wezwania podatnika do przedłożenia deklaracji. Powyższe działanie było nierzetelnym. Skutkiem powyższego należności zostały naliczone i przypisane w urządzeniach księgowych dopiero w 2023 roku.

(akta kontroli str. 568-609, 705-760)

Jak wyjaśnił Wójt, dłużnik był trudnym podatnikiem, nie współpracującym z organem podatkowym. Od 2019 roku nie składał deklaracji podatkowych, nie reagował na wezwania organu podatkowego, nie korzystał z przysługującego mu prawa do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Zdaniem Wójta organ podatkowy ma prawo wydać decyzje określające do momentu przedawnienia, zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej takie zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

(akta kontroli str. 3000-3010)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina prawidłowo i rzetelnie regulowała własne zobowiązania oraz zapewniała zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Dochody z opłat komunalnych ponoszonych przez właścicieli nieruchomości były wystarczające na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Prowadzona ewidencja analityczna podmiotów zalegających z płatnościami z tytułu podatków i opłat⁶⁷ umożliwiała identyfikację rodzaju, okresu jak i kwot zaległości. Zaległości co do zasady objęte zostały upomnieniami lub wezwaniami do zapłaty, a w przypadku dalszego braku zapłaty wystawione zostały tytuły wykonawcze lub sprawy kierowane były na drogę postępowania sądowego oraz egzekucji komorniczej, dochodzenie części zaległości zabezpieczone zostało wpisem hipoteki przymusowej na nieruchomości dłużnika.

⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2309, ze zm.

⁶⁶ Konto wymiarowe nr 2300026.

⁶⁷ Podatków, opłat komunalnych, opłat za wodę i opłaty lokalnych, w tym czynszów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: zwłoki w podejmowaniu działań windykacyjnych; nierzetelnego dochodzenia zaległości dwóch dłużników, w tym skutkującego przedawnieniem odsetek w kwocie 5,9 tys. zł. oraz ograniczeniem możliwości egzekucji odsetek w kwocie 8,3 tys. do przedmiotu zabezpieczenia hipotecznego. Brak działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2017-2018 na łączną kwotę 4,5 tys. zł (wraz z odsetkami), doprowadził do ich przedawnienia w latach 2022-2023.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji.

2.1. W Urzędzie zostały opracowane zasady dotyczące rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Gminy⁶⁸ określone w obowiązującej od stycznia 2022 r. Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie⁶⁹.
(akta kontroli str. 1324-1364)

W latach 2022-2023 Gmina udzieliła łącznie siedem dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na łączną kwotę 487,0 tys. zł, w tym w 2022 r. trzy dotacje na łączną kwotę 386,0 tys. zł i w 2023 r. cztery dotacje na łączną kwotę 101,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 918, 920)

Szczegółowym badaniem objęto trzy dotacje na łączną kwotę 68,0 tys. zł, w tym dwie dotacje udzielone stowarzyszeniom na realizację zadań w zakresie upowszechniania kultury fizycznej na terenie Gminy odpowiednio w kwotach 32,0 tys. zł (w 2022 r.) i 30,0 tys. zł (w 2023 r.) oraz jedną dotację udzieloną Ochotniczej Straży Pożarnej w [REDAKTOWANE]⁰ na dofinansowanie zakupu urządzenia selektywnego alarmowania w kwocie 6,0 tys. zł (w 2023 r.). Analiza wykazała, że:

- 1) środki na udzielenie dotacji zostały każdorazowo zabezpieczone w budżecie Gminy na dany rok;
- 2) udzielenie dotacji na realizację zadań w zakresie upowszechniania kultury fizycznej poprzedzone było każdorazowo uchwaleniem⁷¹ rocznego programu współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷², w którym określono m.in. finansowe formy współpracy obejmujące m.in. zlecanie organizacjom zadań publicznych przez powierzenie wykonywania zadań wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji. Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej uwzględniono w ramach priorytetowych zadań publicznych Gminy w każdym roku;

Dotacje przyznano podmiotom wyłonionym w trybie otwartego konkursu ofert. Zawarte umowy były zgodne z wymogami określonymi w art. 221 ust. 3 ufp oraz w art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Niemniej w sposób nierzetelny dokonano weryfikacji ofert, wynikiem czego w 2022 r. udzielono dotacji podmiotowi, który nie złożył stosownego oświadczenia o niezaleganiu z opłacaniem należności z tytułu zobowiązań podatkowych i z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast w 2023 r. zaakceptowano ofertę, w której nieprawidłowo zaklasyfikowano koszty obsługi rachunkowej. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

⁶⁸ Dalej: zasady rozliczania dotacji.

⁶⁹ Zarządzenie nr 133/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych w Urzędzie Gminy Rokiciny, dalej: Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów.

⁷⁰ Dalej: OSP.

⁷¹ Uchwała nr XXXI/252/21 Rady Gminy Rokiciny z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia na rok 2022 Roczno Programu Współpracy Gminy Rokiciny z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Uchwała nr XLV/327/2022 Rady Gminy Rokiciny z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 Roczno Programu Współpracy Gminy Rokiciny z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

⁷² Dz.U. z 2023 r. poz. 571, ze zm., dalej ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

(akta kontroli str. 926-977, 985-1035)

Rozliczenia dotacji dokonano na podstawie sprawozdań końcowych złożonych terminowo i według właściwego wzoru. Sprawozdania każdorazowo zatwierdzono jako prawidłowe, pomimo że sprawozdanie z wykonania zadania publicznego z zakresu upowszechniania kultury fizycznej w 2022 r.⁷³ zawierało liczne błędy (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 978-983, 1036-1042)

- 3) udzielenie w 2023 r. dla OSP w [REDAKTOWANE] dotacji⁷⁴ w kwocie 6,0 tys. zł na dofinansowanie zakupu urządzenia selektywnego alarmowania zostało poprzedzone zawarciem stosownej umowy⁷⁵, a środki na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie Gminy na 2023 r.⁷⁶. Przekazane w ramach dotacji środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone zgodnie z postanowieniami umowy, na podstawie przedłożonej faktury zakupu oraz dowodu zapłaty;

(akta kontroli str. 1045-1054)

- 4) w Urzędzie każdorazowo potwierdzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dotacji zostało udokumentowane w karcie rozliczenia udzielonej dotacji zgodnie z ustalonym wzorem. Udzielenie i rozliczenie dotacji zaewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych. Prowadzona ewidencja księgowa umożliwiała ustalenie przekazanych oraz uznanych za rozliczone kwot.

(akta kontroli str. 921-925, 982-984, 1041-1042, 1044, 1053-1054)

2.2. W latach 2022-2023 Gmina udzieliła 11 dotacji⁷⁷ podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 1.737,3 tys. zł, w tym: pięciu podmiotom w 2022 r. na łączną kwotę 679,1 tys. zł i sześciu podmiotom w 2023 r. na łączną kwotę 1.046,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 917, 919)

Szczegółowym badaniem objęto dwie dotacje, tj. dotację udzieloną w 2022 r. Gminnej Bibliotece Publicznej⁷⁸ na kwotę 200,0 tys. zł na realizację zadań statutowych oraz środki finansowe przekazane w 2023 r. w kwocie 150,0 tys. zł Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Powiatowej Straży Pożarnej⁷⁹ na zadanie pn.: „Dostawa samochodów ratowniczo-gaśniczych, specjalnych i sprzętu dla jednostek PSP w województwie łódzkim”⁸⁰. Analiza wykazała, że:

- 1) dotacja dla GBP oraz środki finansowe dla WFW PSP zostały uwzględnione w budżecie Gminy odpowiednio na 2022 r. i 2023 r.;
- 2) przekazanie środków finansowych na rzecz WFW PSP zostało poprzedzone zawarciem porozumienia⁸¹ na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Gmina przekazała środki jednorazowo zgodnie z zawartym porozumieniem. Rozliczenie wykorzystania przekazanych środków nastąpiło w wymaganym terminie w oparciu o kopie dokumentów potwierdzających wydatkowanie przekazanych środków, tj. fakturę, dowód zapłaty oraz kopię dokumentu potwierdzającego przyjęcie na stan zakupionego środka trwałego;

⁷³ Tytuł zadania: „Organizacja szkoleń, zajęć treningowych i meczy oraz turniejów w piłce nożnej dla mieszkańców Gminy Rokiciny”.

⁷⁴ Na podstawie ustawy o z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 194 ze zm.).

⁷⁵ Umowa nr 57/2023 z dnia 19 lipca 2023 r.

⁷⁶ Uchwałą nr LIII/382/23 z dnia 21 czerwca 2023 r. z sprawie zmiany budżetu na rok 2023 r.

⁷⁷ W tym przekazała środki m.in. na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Wsparcia Powiatowej Straży Pożarnej.

⁷⁸ Dalej: GBP lub Biblioteka.

⁷⁹ Dalej: WFW PSP.

⁸⁰ z przeznaczeniem dla KPPSP w Tomaszowie Maz.

⁸¹ Porozumienie z dnia 21 marca 2023 r.

- 3) zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu Gminy dla samorządowych instytucji kultury zostały określone odrębnym zarządzeniem Wójta⁸². Dotacja dla Biblioteki przekazywana była w miesięcznych transzach, w kwotach wynikających z ustalonego planu finansowego. W trakcie roku Urząd przeprowadził w GBP kontrolę wykonania wydatków ze środków dotacji za I półrocze 2022 r. i potwierdził ich prawidłowość. Rozliczenie dotacji sporządzono terminowo wg ustalonego wzoru sprawozdania, w którym potwierdzono wykorzystanie dotacji w kwocie 191,8 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych. Pozostała niewykorzystana kwota dotacji została zwrócona w obowiązującym terminie;
- 4) udzielenie i rozliczenie dotacji zaewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych. Ewidencja umożliwiała ustalenie przekazanych, zwróconych oraz uznanych za rozliczone kwot.

(akta kontroli str. 921-924, 1055-1117)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sposób nierzetelny zweryfikowano oferty dwóch podmiotów wyłonione w trybie otwartego konkursu ofert na realizację zadania w zakresie upowszechniania kultury fizycznej na terenie Gminy, w wyniku czego w 2022 r. zaakceptowano ofertę i zawarto umowę⁸³ dotacji na kwotę 32,0 tys. zł z podmiotem, który nie złożył oświadczenia o niezaleganiu z opłacaniem należności z tytułu zobowiązań podatkowych i z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, pomimo że wymóg ten wynikał z obowiązującego wzoru oferty określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego⁸⁴. Oświadczenie to nie zostało również złożone przy aktualizacji kalkulacji kosztów z dnia 14 marca 2022 r. Natomiast w 2023 r. zaakceptowano ofertę⁸⁵, zawierającą błędną klasyfikację kosztów obsługi rachunkowej. Koszty te zostały sklasyfikowane jako koszty realizacji działań zamiast jako koszty administracyjne i w ten sam sposób rozliczone w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 950-971, 1011-1029)

Wójt w wyjaśnieniach potwierdził niedokładność dokonanej w 2022 r. oceny oferty, której błędy zostały powtórzone przy aktualizacji kosztów. Jako przyczynę niewłaściwej klasyfikacji kosztów rachunkowych wskazał nieuwagę.

(akta kontroli str. 3054-3068)

2. Nierzetelnie zweryfikowano sprawozdanie końcowe z dnia 30 stycznia 2024 r. z wykonania zadania publicznego z zakresu upowszechniania kultury fizycznej w 2023 r.⁸⁶ i zatwierdzono je jako prawidłowe, dokonując rozliczenia dotacji w kwocie 30,0 tys. zł, pomimo że sprawozdanie to wypełnione było nieprawidłowo i zawierało liczne błędy. I tak: [1] w części II „sprawozdanie z wykonania wydatków” pkt 1. „Rozliczenie wydatków za rok 2023” w tabeli w kolumnie „koszty zgodnie z umową” wykazano wartości niezgodne z umową nr 34/2023 aneksowaną w dniu 18 grudnia 2023 r.; [2] w części II „sprawozdanie z wykonania wydatków”, pkt 2. „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania

⁸² Zarządzenie nr 64/2016 w sprawie określenia zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Rokiciny dla samorządowych instytucji kultury, zmienione zarządzeniem nr 67/2017 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 13 września 2017 r., dalej: Zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej.

⁸³ Nr 29/2022 z dnia 18 marca 2022 r.

⁸⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 2055.

⁸⁵ Dotycząca umowy nr 34/2023 z dnia 24 marca 2023 r. na kwotę 30,0 tys. zł.

⁸⁶ Tytuł zadania: „Organizacja szkoleń, zajęć treningowych i meczów oraz turniejów w piłce nożnej dla mieszkańców Gminy Rokiciny”.

zadania publicznego" zleceniobiorca wykazał wydatki poniesione z innych środków finansowych, tj.: środki finansowe własne (760,67 zł), środki finansowe z innych źródeł (20.000 zł), pozostałe środki (8.000 zł – sponsoring), natomiast zgodnie z zamieszczonym w formularzu sprawozdania przypisem pozycje te wypełnia się wyłącznie w przypadku wsparcia realizacji zadania publicznego, zaś zgodnie z § 1 ust. 3 umowa dotyczyła powierzenia realizacji zadania; [3] w części II „sprawozdanie z wykonania wydatków”, pkt 2., „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania zadania publicznego” Zleceniobiorca w tabeli wykazał błędne kwoty podsumowań (tj. w pkt 1. „Dotacja, w tym odsetki bankowe od dotacji oraz inne przychody ogółem:” wskazano kwotę 58.760,67 zł podczas gdy dotacja udzielona stanowiła kwotę 30.000 zł) lub ich nie wykazał (brak podsumowania dla pozycji „środki finansowe z innych źródeł”); [4] sprawozdanie zostało podpisane nieczytelnie i nie zawierało wskazania imion i nazwisk osób podpisujących, pomimo że zgodnie z zamieszczonym w druku sprawozdania opisem, „w przypadku podpisów nieczytelnych należy czytelnie podać imię i nazwisko osoby podpisującej”.

(akta kontroli str. 1018-1042)

Wójt, jako przyczynę zaakceptowania błędnie rozliczonego sprawozdania wskazał niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 3054-3068)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2023 w Urzędzie prawidłowo udzielano i rozliczano dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie nierzetelnego weryfikowania ofert oraz sprawozdania końcowego dotyczyły udzielania i rozliczania dotacji dla dwóch jednostek spoza sektora finansów publicznych. Skutkiem powyższego udzielono dotacji podmiotowi, który nie złożył wymaganego oświadczenia o niezaleganiu z opłacaniem należności z tytułu zobowiązań podatkowych i z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast jako prawidłowe zatwierdzono sprawozdanie końcowe z realizacji zadania zawierające liczne błędy.

3. Prawidłowość udzielania i rozliczania zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie sporządzano coroczne plany postępowań o udzielenie zamówień. Plany zawierały wymagane informacje dotyczące: przedmiotu i rodzaju zamówienia, orientacyjnej wartości, trybu postępowania oraz przewidywanego terminu wszczęcia postępowania. Urząd zapewnił ich terminową publikację oraz terminowe przekazanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z udzielonych zamówień w latach 2022-2023 Urząd udzielił łącznie 25 zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy, usługi o wartości powyżej 130 tys. zł netto na łączną kwotę 21.837,7 tys. zł netto, w tym trzy zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne⁸⁷ na łączną kwotę 5.329,7 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 1996-2120)

W wyniku badania dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie podstawowym na łączną kwotę 1.045,0 tys. zł brutto, w tym jednej dostawy⁸⁸ i jednej roboty budowlanej⁸⁹ ustalono, że wyboru wykonawców dokonano zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych⁹⁰ oraz rzetelnie udokumentowano. Postępowania ujęte były w planie

⁸⁷ W 2022 r. 12 zamówień na kwotę 14.069,8 tys. zł, w 2023 r. 13 zamówień na kwotę 7.767,7 tys. zł.

⁸⁸ „Dostawa kruszyw drogowych do remontu nawierzchni dróg, których zarządcą jest Gmina Rokiciny”.

⁸⁹ „Remont drogi gminnej nr 116302E w m. Mikołajów – Etap I od km 0+000,00 do km 1+000,00”.

⁹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej Pzp.

zamówień Urzędu. W obu przypadkach prawidłowo określono przedmiot zamówienia i oszacowano jego wartość, wszystkie osoby do tego zobowiązane złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i 6 Pzp. Ogłoszenia i specyfikacje warunków zamówienia (SWZ) dla badanych postępowań zawierały wymagane przez Pzp elementy i zostały właściwie opublikowane. Prawidłowo wyznaczono terminy składania ofert oraz wybrano najkorzystniejsze oferty wg określonych kryteriów oceny. W jednym przypadku nie wezwano oferenta do doprecyzowania w jakim zakresie i na jakiej podstawie wskazał, że dokumenty zawarte w ofercie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa⁹¹, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Oferenci zostali poinformowani o rozstrzygnięciu i nie składali odwołań do jego sposobu. Umowy zostały podpisane i ogłoszenia zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Dokonano odbioru końcowego potwierdzonego odpowiednimi protokołami. Umowy zostały wykonane i w terminie rozliczone. Niemniej w projektowanej i zawartej umowie dotyczącej realizacji zamówienia publicznego pn. „Dostawa kruszyw drogowych do remontu nawierzchni dróg, których zarządcą jest Gmina Rokiciny”⁹² dopuszczono możliwość zmiany zakresu ilościowego i wartościowego przedmiotu umowy nie wskazując minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2415-2850)

3.2. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z udzielonych zamówień w latach objętych kontrolą Gmina udzieliła zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwoty 130 tys. zł netto na łączną kwotę 7.928,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 2041-2059, 2104-2120)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa w roku budżetowym nie przekracza kwoty 130 tys. zł netto⁹³.

Analiza trzech zamówień udzielonych na łączną kwotę 274,7 tys. zł⁹⁴, wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z postanowieniami Regulaminu zamówień publicznych, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Ustalenie wartości szacunkowej zadania poprzedzono rozeznaniem rynku, a w przypadku robót budowlanych – kosztorysem inwestorskim. Zawarte umowy zostały ujęte we właściwym rejestrze. Zadania zostały wykonane w terminie, a faktury dokumentujące ich realizację zawierały m.in. 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 ufp przez Skarbnika Gminy, o braku uwag, co do celowości i legalności wydatku oraz zatwierdzenie do wypłaty przez Wójta. Niemniej po zakończeniu realizacji zadania pn. „Budowa miejsca rekreacji w Rokicinach-Kolonii” na stan środków trwałych przyjęto pod jednym numerem inwentarzowym środek o nazwie: „budowa miejsca rekreacji w Rokicinach-Kolonii”, pomimo że w jego skład wchodziły urządzenia małej architektury tj. trampolina ziemna, urządzenie wielofunkcyjne, zjazd linowy, z których każdy stanowił odrębny środek trwały.

akta kontroli str. 1986-1995, 2121-2414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁹¹ Dotyczy postępowania: „Dostawa kruszyw drogowych do remontu nawierzchni dróg, których zarządcą jest Gmina Rokiciny”.

⁹² Umowa nr 38/2023 z dnia 05 kwietnia 2023 r.

⁹³ Stanowiący załącznik do zarządzenia nr 131/2020 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Rokicinach, których wartość szacunkowa w roku budżetowym nie przekracza kwoty 130 tys. z netto, dalej: Regulamin zamówień publicznych.

⁹⁴ Na zadania pn.: „Zakup usług pocztowych”, „Budowa miejsca rekreacji w Rokicinach-Kolonii” i „Zakup sprzętu do utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rokiciny”.

1. W projektowanej i zawartej umowie dotyczącej realizacji zamówienia publicznego pn. „Dostawa kruszyw drogowych do remontu nawierzchni dróg, których zarządcą jest Gmina Rokiciny”⁹⁵ dopuszczono możliwość zmiany zakresu ilościowego i wartościowego przedmiotu umowy nie wskazując minimalnej wartości lub wielkości dostaw. Zapis dotyczący minimalnego zapotrzebowania na kruszywo został jedynie zawarty w treści SWZ. Powyższe było naruszeniem art. 433 pkt 4 Pzp, zgodnie z którym projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

(akta kontroli str. 2462-2467, 2551-2594)

Jak wyjaśnił Wójt, poprzez zamieszczony w SWZ zapis o minimalnym zapotrzebowaniu kruszywa Wykonawcy nie pozostali w niepewności co do gwarantowanego poziomu świadczenia. Niemniej jednak omyłkowo powyższy zapis nie został przeniesiony do treści umowy.

(akta kontroli str. 3029-3043)

2. W toku badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym wystąpił przypadek nierzetelnej weryfikacji złożonych ofert. W postępowaniu dotyczącym udzielenia zamówienia na „Dostawę kruszyw drogowych do remontu nawierzchni dróg, których zarządcą jest Gmina Rokiciny” Zamawiający nie wezwał wykonawcy do doprecyzowania w jakim zakresie i na jakiej podstawie wskazał, że dokumenty zawarte w ofercie stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 18 ust. 3 i 4 Pzp nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁹⁶, jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 2513-2536)

Jak wyjaśnił Wójt, nie wezwano wykonawcy do doprecyzowania zapisów o tajemnicy przedsiębiorstwa, ponieważ wskazane informacje stanowiły formularz ofertowy, w tym dotyczyły danych o nazwie, siedzibie i miejscach prowadzenia działalności, cenach zawartych w ofercie. Zamawiający nie otrzymał również od wykonawcy wydzielonych plików, w których zgodnie z SWZ winien oferent zawrzeć informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Zamawiający uznał, że Wykonawca omyłkowo zastrzegł dane zawarte w formularzu ofertowym.

(akta kontroli str. 3029-3034)

3. Dokumentem OT 8/RIK/2022 z dnia 6 grudnia 2022 r. na stan środków trwałych, pod jednym numerem inwentarzowym, do grupy 290 (budowle sportowe i rekreacyjne) przyjęto składnik o nazwie „Budowa miejsca rekreacji w Rokicinach-Kolonii”, pomimo że w jego skład wchodziły: trampolina ziemna, urządzenie wielofunkcyjne i zjazd linowy, a więc urządzenia małej architektury zdefiniowane w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹⁷, z których każdy oddzielnie spełniał definicję środka trwałego. Stanowiło to naruszenie pkt 5.7. Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe”, w którym wskazano, iż nie łączy się w jeden (pojedynczy) obiekt inwentarzowy

⁹⁵ Umowa nr 38/2023 z dnia 05 kwietnia 2023 r.

⁹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

⁹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

kilku indywidualnych składników aktywów, jeżeli każdy spełnia definicję środka trwałego. Ponadto konsekwencją zakwalifikowania środka trwałego do grupy 290 było amortyzowanie go stawką 2,5%, podczas gdy ww. urządzenia należało zakwalifikować do grupy 291 *Pozostałe obiekty inżynierii lądowej i wodnej gdzie indziej niesklasyfikowane*, gdzie amortyzacja wynosi 4,5%⁹⁸.

(akta kontroli str. 2274-2289, 2381-2414)

Jak wyjaśnił Wójt, skoro przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, to budowę miejsca rekreacji przyjęto do ewidencji jako jeden środek trwały, którego integralną część stanowią urządzenia tj. trampolina, urządzenia wielofunkcyjne, zjazd linowy. Budowlę, jako obiekt rekreacyjny na wolnym powietrzu zaklasyfikowano do grupy 290.

(akta kontroli str. 3054-3068)

NIK zwraca uwagę, że w dokumentacji projektowej zadanie zostało określone jako budowa nawierzchni i elementów małej architektury.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2023 Gmina rzetelnie prowadziła postępowania o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy, usługi na kwotę powyżej 130 tys. zł, tj. z zachowaniem zasad jawności postępowania i uczciwej konkurencji, rzetelnie dokonując wyboru oferenta. Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą wprowadzenia w umowie niedozwolonego postanowienia dotyczącego możliwości ograniczenia zakresu zamówienia bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron. Zgodnie z Regulaminem postępowań o wartości poniżej 130 tys. zł przeprowadzono także objęte badaniem zamówienia podprogowe. Niemniej w przypadku zakończenia jednej z inwestycji, na stan środków trwałych jako jeden obiekt inwentarzowy przyjęto trzy składniki, z których każdy oddzielnie spełniał definicję środka trwałego.

4. Prawdliwość prowadzenia ewidencji księgowej

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2022-2023 w Urzędzie obowiązywały zasady rachunkowości przyjęte zarządzeniem nr 132/2021 Wójta z dnia 31 grudnia 2021 r.⁹⁹ Dokumentacja zgodnie z art. 10 uor określała m.in. rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze; metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego; sposoby prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej i przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, opis programów komputerowych stosowanych w Urzędzie. Zasady nie określały powiązań kont ksiąg pomocniczych dotyczących należności z tytułu podatków i opłat¹⁰⁰ prowadzonych w programie „Księgowość zobowiązań” z kontem księgi głównej 221 - „należności z tytułu dochodów budżetowych”¹⁰¹ prowadzonym w programie „Księgowość budżetowa” (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1365-1415, 3020-3023)

W księdze pomocniczej dokonywano m.in. przypisów należności głównych poszczególnym podmiotom, rozliczano i ewidencjonowano wpłaty, w tym przypisywano wpłacone odsetki, ustalano salda zaległości i nadpłat. Program

⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1864).

⁹⁹ Zarządzenie nr 132/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy w Rokicinach, dalej: Zasady rachunkowości.

¹⁰⁰ Podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od środków transportu, opłat komunalnych, opłat za wodę i ścieki, opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, czynszów, opłat za zajęcie pasa drogowego, opłat eksploatacyjnych, opłat za media, dzierżaw łowieckich.

¹⁰¹ Dalej: 221.

umożliwiało ustalenie, w formie wykazów wartości odsetek od zaległości pozostałych do zapłaty oraz odsetek od nadpłat. Odsetki te nie były przypisywane w księdze pomocniczej. Odsetki od zaległości przypisywano natomiast w okresach kwartalnych w księdze głównej konta 221 prowadzonej w programie „Księgowość budżetowa”. Natomiast odsetki od nadpłat ujęte w wykazach, nie były ewidencjonowane w księdze głównej.

Jak wyjaśnił Wójt, księgi pomocnicze założone i prowadzone dla konta 221 w programie KSZOB nie mają technicznej możliwości prowadzenia przypisów odsetek pozostałych do zapłaty. Odsetki te można ustalić na konkretny dzień z zestawienia zaległości, na podstawie takiego zestawienia odsetki pozostałe do zapłaty przypisywane są kwartalnie w księdze głównej. W chwili obecnej prowadzone są rozmowy z firmą informatyczną obsługującą Urząd nad rozwiązaniem występującego problemu. Odsetki wykazywane w zestawieniach nadpłat nie były traktowane jako należne i nie podlegały ewidencji w księgach rachunkowych. Obecnie badane są kwoty, z których wynikają oraz podjęto kroki zmierzające do odpowiedniej ewidencji nadpłat w programie KSZOB.

Salda należności i nadpłat wynikające z ksiąg pomocniczych, w tym salda odsetek na dzień 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r. były jednak niezgodne z saldami księgi głównej konta 221. W szczególności w księdze głównej konta 221 wykazywano jednostronne salda, pomimo że ewidencja szczegółowa wykazywała zarówno należności jak i nadpłaty (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1155-1320, 1365-1415, 3020-3023, 3029-3043)

Księgi rachunkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego (organu) za rok 2022 zostały zamknięte 31 marca 2023 r., tj. przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego Gminy za 2022 r., które nastąpiło 30 czerwca 2023 r. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1321-1323)

4.2. Prawidłowość ewidencjonowania operacji finansowych na poszczególnych kontach zweryfikowano w oparciu o ewidencjonowanie zdarzeń dotyczących:

- wpływu subwencji oświatowej w grudniu 2022 r. i 2023 r. na rok kolejny odpowiednio w kwotach 520,7 tys. zł i 587,7 tys. zł,
- kar umownych, w tym kar naliczonych w latach 2022 – 2023 w łącznej kwocie 80,2 tys. zł oraz dokonanych kompensat,
- dokonanych w 2023 r. zwrotów niewykorzystanych środków dotacji udzielonych z budżetu państwa na łączną kwotę 37,2 tys. zł.

Zdarzenia gospodarcze były ujmowane w księgach rachunkowych zgodnie z treścią ekonomiczną, na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych, z wyjątkiem operacji dotyczących kar umownych. Analiza operacji gospodarczych dotyczących kar umownych wykazała, że:

- 1) ewidencja kar umownych na koncie 221 nie była prowadzona w podziale na kontrahentów (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 2) w 2023 r. kara umowna naliczona i potrącona w kwocie 2,8 tys. zł przy zapłacie faktury za wykonanie zadania nie została udokumentowana notą księgową (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Kwota potrąconej kary została przekazana na rachunek dochodów Urzędu. Przelew ww. środków w momencie „zejścia” środków z rachunku wydatków został zaewidencjonowany jako wydatek w klasyfikacji budżetowej, w której powstało zobowiązanie wynikające z faktury, natomiast w momencie wpływu na rachunek dochodów został zaewidencjonowany jako dochód z tytułu naliczonej kary umownej.

(akta kontroli str. 1427-1482)

Ponadto na koncie 240-1-7 „pozostałe rozrachunki” widniało saldo należności w kwocie 656,0 tys. zł wynikające w wystawionych w 2017 r. not księgowych obciążeniowych na wykonawcę zadania inwestycyjnego Gminy. W księgach

rachunkowych Urzędu zaewidencjonowano również zobowiązanie Gminy wobec ww. podmiotu w kwocie 45,3 tys. zł z tytułu niezapłaconej faktury za realizację ww. inwestycji (konto 240-5-2 „pozostałe rozrachunki - zobowiązania”). Wzajemne wierzytelności były przedmiotem prowadzonego w latach 2017-2020 postępowania sądowego.

Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, ewidencja należności i zobowiązań na koncie 240 wynikała z zaleceń kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczących ewidencjonowania rozrachunków spornych.

Szczegółowe badanie ww. rozrachunków wykazało, że:

- 1) ewidencji na kontach 240-1-7 i 240-5-2 nie prowadzono w podziale na dłużników oraz według podziałki klasyfikacji budżetowej (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 2) w latach 2022-2023 należności i zobowiązanie nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S i Rb-28S oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 3) salda należności i zobowiązań były niezgodne ze stanem faktycznym i dokumentacją źródłową, tj. prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (zasądzającymi na rzecz Gminy kwotę 441,4 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie oraz zwrot kosztów procesu/postępowania, a od Gminy na rzecz ww. podmiotu kwotę 204,0 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami) oraz z oświadczeniem Wójta z dnia 7 lipca 2022 r. o dokonanych potrąceniu wzajemnych wierzytelności¹⁰² (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 4) dokonując kompensaty, Gmina (odmiennie od wyżej opisanego dokonanego w 2023 r. potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy) nie wykonała żadnych przelewów pieniężnych pomiędzy rachunkami wydatków i dochodów Urzędu (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 5) oświadczeniem o potrąceniu wzajemnych wierzytelności Wójt dokonał kompensaty zobowiązań i należności wyliczonych na dzień sporządzenia oświadczenia, tj. na dzień 8 lipca 2022 r. co było niezgodne z art. 499 k.c. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 6) przeprowadzona w latach 2022-2023 inwentaryzacja ww. rozrachunków nie zapewniła porównania danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 7) zaległość wynikająca z prawomocnych wyroków oraz dokonanej kompensaty wzajemnych wierzytelności była przedmiotem prowadzonej od lipca 2023 r. egzekucji komorniczej¹⁰³.

(akta kontroli str. 1483-1662)

Badanie prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych przeprowadzone na podstawie 121 dowodów księgowych (dotyczących zobowiązań Urzędu, wydatkowania środków pochodzących z opłat komunalnych, realizacji zamówień publicznych) wykazało, że podlegające księgowaniu zdarzenia były prawidłowo udokumentowane, tj. właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty; dowody księgowe, stanowiące podstawę zapisów księgowych, odpowiadały co do zasady wymogom określonym w art. 21 uor, w tym przeprowadzono ich formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolę. Nie zawierały natomiast wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania. (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

¹⁰² Oświadczenie uznano za doręczone stronie w dniu 15 lipca 2023 r. na podstawie art. 98 ust 2 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2.

¹⁰³ W wyniku której wyegzekwowano część zasądzonych kosztów procesu, w kwocie 202,81 zł.

Zdarzenia poprawnie ujęto w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych w prawidłowej podziałce klasyfikacji budżetowej. Zapis księgowy zgodnie z art. 23 ust. 2 uor zawierał m.in. datę dokonania operacji gospodarczej; określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę; kwotę zapisu; oznaczenie kont, których dotyczy.

(akta kontroli str. 1867-1875)

Natomiast analiza należności i zaległości Urzędu przeprowadzona na próbie 10 wybranych zaległości (opisanych w obszarze 1 Wystąpienia) wykazała nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych, tj.:

- 1) w latach 2022-2023 przypisy i odpisy należności w księdze głównej konto 221¹⁰⁴ dokonywano zbiorczo na koniec miesiąca dokumentem polecenia księgowania, który wbrew postanowieniom art. 20 ust 2 pkt 1 uor nie zawierał informacji o dowodach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), dokument ten nie podlegał również sprawdzeniu i zatwierdzeniu do ujęcia w księgach rachunkowych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 2) w 2022 r. należności z tytułu czynszu mieszkalnego oraz odsetek od zaległych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów były ewidencjonowane w niewłaściwej klasyfikacji budżetowej (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 3) w sprawozdaniu rocznym Rb-27S za 2022 r. i 2023 r. w kolumnie „zaległości netto” nie wykazano odsetek naliczonych od zaległych opłat czynszowych (w 2022 r.) oraz od zaległych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu (w 2023 r.), (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 4) w księgach rachunkowych Urzędu w latach 2022-2023 widniały przedawnione należności z tytułu podatku od nieruchomości dotyczące dwóch dłużników na kwotę 4,2 tys. zł (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- 5) zasądzone w nakazach zapłaty/wyrokach na rzecz Gminy zwroty kosztów procesu/postępowania, koszty wysłanych wezwań do zapłaty, a także zasądzone odsetki od odsetek skapitalizowanych w pozwach do zapłaty nie były przypisywane w księgach rachunkowych Urzędu (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 220-291, 443-450, 458-460, 467-475, 1155-1170, 1215-1218, 1259-1261)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto wszystkich operacji gospodarczych, co stanowiło naruszenie zasady wiernego i rzetelnego obrazu określonej w art. 4 ust 1 oraz art. 20 ust. 1 uor, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powyższe stwierdzono w następujących okolicznościach:
 - a) Salda należności i zobowiązań ujęte w ewidencji księgowej na kontach 240-1-7 (saldo należności w kwocie 656,0 tys. zł) i 240-5-2 (zobowiązanie w kwocie 43,5 tys. zł) dotyczące podmiotu, z którym Gmina pozostawała w sporze od 2016 r. były niezgodne z dokumentacją źródłową, tj. prawomocnymi orzeczeniami sądowymi oraz z oświadczeniem Wójta z dnia 7 lipca 2022 r. o dokonanym potrąceniu wzajemnych wierzytelności.

¹⁰⁴ Konto 221-1-2 dochody-podatki os. fiz.; 221-1-3 dochody-podatki os.praw.; 221-5-8 czynsz dzierżawny Kół Łowieckich; 221-5-6 dochody-pas drogowy; 221-1-6 dochody-media; 221-5-4 dochody-użytkowanie wieczyste; 221-1-5 dochody-czynsz os. praw.; 221-1-4 dochody-czynsz os.fiz.; 221-5-5 dochody-opłata eksploatacyjna; 221-1-1 dochody-woda; 221-2-1 dochody-opłaty komunalne; 221-2-2 pozostała działalność dot. odpadów; 221-2 należ. z tyt. dochodów.

W ewidencji księgowej Urzędu w latach 2022-2023 widniały należności i zobowiązania dotyczące odpowiednio naliczonych kar w związku z niewykonaniem zadania inwestycyjnego oraz niezapłaconej wykonawcy faktury, podczas gdy w wyniku sądowego rozstrzygnięcia ww. sporu, zgodnie z prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt X Gc 498/17, zmienionym wyrokiem Sąd Apelacyjny z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I Aga 141/19 zasądzone od Gminy Rokiciny na rzecz ww. podmiotu kwotę 204,0 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami, zaś na rzecz Gminy Rokiciny kwotę 441,4 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie. W wyniku prowadzonych postępowań sądowych na rzecz Gminy zasądzone zostały koszty procesu w łącznej kwocie 54,1 tys. zł¹⁰⁵, które również nie zostały przypisane w ewidencji księgowej Urzędu.

Ponadto oświadczeniem z dnia 8 lipca 2022 r.¹⁰⁶ o potrąceniu wzajemnych wierzytelności wynikających z ww. wyroków dokonano kompensaty zobowiązań Gminy w łącznej kwocie 279,8 tys. zł (w tym należność główna - 204,0 tys. zł i odsetki - 75,8 tys. zł) z należnościami Gminy, które na dzień 8 lipca 2022 r. wynosiły 600,0 tys. zł (w tym należność główna 441,3 tys. zł, odsetki - 158,7 tys. zł), w wyniku czego na dzień 8 lipca 2022 r. pozostała do zapłaty na rzecz Gminy kwota 320,2 tys. zł. Zdarzenie to nie zostało zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu.

Skutkiem powyższego sprawozdania budżetowe i finansowe Urzędu oraz Gminy za lata 2022-2023 nie przedstawiały rzetelnego obrazu stanu należności i zobowiązań Gminy. W trakcie kontroli Gmina dokonała korekty zaewidencjonowanych na dzień 31 grudnia 2023 r. sald należności i zobowiązań oraz sporządziła korekty sprawozdania budżetowego Rb-27S oraz sprawozdań finansowych za 2023 r.

(akta kontroli str. 1483-1662)

Jak wyjaśnił Wójt, sprawę sądową prowadziła kancelaria zewnętrzna ze względu na to, że była to sprawa trudna i skomplikowana. Dokumenty dotyczące tej sprawy nie wpływały na bieżąco do referatu finansowego poprzez niedopatrzenie. Z tego względu dane w księgach rachunkowych nie zostały zaktualizowane.

(akta kontroli str. 3029-3043)

NIK zwraca uwagę, że co najmniej od 26 stycznia 2022 r., tj. od protokolarnego przekazania Sekretarzowi Gminy dokumentacji przez kancelarię prawną, Urząd był w posiadaniu niezbędnej dokumentacji, a co najmniej od lipca 2022 r. stosowną informację w tym zakresie posiadał również Skarbnik Gminy. Brak skutecznego i efektywnego przepływu informacji świadczy o słabości systemu kontroli zarządczej. Zgodnie z pkt D Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰⁷ osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków.

¹⁰⁵ Tj. wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt Aga 141/19 – kwotę 11,7 tys. zł; postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt II CSK 96/21 – kwotę 5,4 tys. zł; postanowieniem Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 1 lutego 2022, sygn. akt X GC 498/17 (prawomocnym z dnia 3 marca 2022 r.) – kwoty: 6,9 tys. zł i 30,1 tys. zł.

¹⁰⁶ Oświadczenie uznano za doręczone stronie w dniu 15 lipca 2023 r. na podstawie art. 98 ust 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2. Oświadczenie stało się skuteczne z chwilą doręczenia.

¹⁰⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

(akta kontroli str. 1574-1579)

- b) Orzeczone do zapłaty w latach 2011-2023 na rzecz Gminy należności z tytułu kosztów procesu/postępowania oraz kwoty poniesionych kosztów wysyłanych do dłużników wezwań do zapłat na łączną kwotę 7,5 tys. zł, dotyczące badanych trzech zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz zaległości czynszowej¹⁰⁸, nie były ujęte w ewidencji księgowej Urzędu. W ewidencji nie ujmowano również zasądzonych odsetek od odsetek skapitalizowanych w pozwach, o których zapłatę występował Wójt. Skutkiem powyższego w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S zaniżono wartość należności, należności pozostałych do zapłaty oraz zaległości.

(akta kontroli str. 443-450)

Jak wyjaśnił Wójt, przyczyną braku ewidencji należności były ograniczone możliwości techniczne programu księgowego.

(akta kontroli str. 3069-3085)

2. Oświadczeniem o potrąceniu wzajemnych wierzytelności, wynikających z wyroku Sądu Okręgowego z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt X Gc 498/17, zmienionego wyrokiem Sąd Apelacyjny z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I AGa 141/19, Wójt dokonał kompensaty zobowiązań i należności w tym odsetek wyliczonych na dzień sporządzenia oświadczenia, tj. na dzień 8 lipca 2022 r. co stanowiło naruszenie art. 499 k.c. Zgodnie z ww. przepisem potrącenia dokonywa się poprzez złożenie oświadczenia drugiej stronie; oświadczenie ma moc wsteczną, od chwili kiedy potrącenie stało się możliwe. Potrącenie stało się możliwe w dniu 30 września 2020 r., tj. w dniu uprawomocnienia się ww. wyroku. W wyniku powyższego dokonano kompensaty zobowiązań Gminy w łącznej kwocie 279,8 tys. zł (w tym należność główna - 204,0 tys. zł i odsetki - 75,8 tys. zł) z należnościami Gminy, które na dzień 8 lipca 2022 r. wynosiły 600,0 tys. zł (w tym należność główna 441,3 tys. zł, odsetki - 158,7 tys. zł), w wyniku czego pozostała do zapłaty na rzecz Gminy kwota 320,2 tys. zł. Natomiast na dzień 30 września 2020 r. zobowiązania Gminy wynosiły 255,0 tys. zł (w tym z tytułu odsetek 51,0 tys. zł), a należności - 546,3 tys. zł (w tym z tyt. odsetek: 105,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 1498-1572)

Jak wyjaśnił Wójt, do potrącenia wzajemnych wierzytelności dokonano wyliczenia i przyjęto do potrącenia zarówno odsetki od należności i odsetki od zobowiązań naliczone na dzień uprawomocnienia się wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt: I AGa 141/19, jak i odsetki od należności i odsetki od zobowiązań naliczone na dzień 8 lipca 2022 r. Oznaczenie do potrącenia wskazanych wymagalnych wierzytelności odsetkowych stanowiło realizację uprawnienia Gminy korzystającej z prawa potrącenia do oznaczenia wierzytelności objętych potrąceniem.

(akta kontroli str. 3069-3085)

NIK nie podziela stanowiska Wójta, w myśl którego korzystając z prawa do oznaczenia wierzytelności objętych potrąceniem, mógł dokonać potrącenia odsetek naliczonych do dnia sporządzenia oświadczenia, tj. po dniu, w którym wierzytelność stała się potrącalna. Zgodnie z Wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu - I Wydział Cywilny z dnia 31 stycznia 2022 r., I ACa 322/20 oświadczenie o potrąceniu prowadzi do umorzenia wierzytelności z mocą

¹⁰⁸ Opisano w pkt 1.3. obszaru 1 Wystąpienia.

wsteczną od chwili, gdy potrącenie stało się możliwe. Retroaktywność tego oświadczenia powoduje, że za niebyle uznać należy te następstwa wierzytelności, które wiążą się z upływem czasu, a które powstały pomiędzy jej umorzeniem a chwilą, gdy uprawniony, po powstaniu stanu potrącalności, złożył stosowne oświadczenie woli. W szczególności dotyczy to obowiązku zapłaty odsetek, odszkodowania czy kary umownej za opóźnienie. Konsekwencją potrącenia może być jedynie wzajemne umorzenie wierzytelności faktycznie istniejących.

3. W latach 2019-2024 w Urzędzie w sposób niejednolity rozliczano dokonywane potrącenia należności i zobowiązań Gminy, co było działaniem nierzetelnym. W 2023 r. kwota 279,8 tys. zł należności Gminy (w tym należność główna - 204,0 tys. zł i odsetki - 75,8 tys. zł) potrącona oświadczeniem z dnia 8 lipca 2022 r., (doręczonym skutecznie stronie 15 lipca 2023 r.¹⁰⁹) z zobowiązań Gminy¹¹⁰ nie została zaewidencjonowana i odprowadzona na dochody Urzędu. Powyższy sposób rozliczenia był odmienny od dokonanego przez Gminę w lutym 2023 r. potrącenia naliczonej kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy. Równowartość potrąconej kary w kwocie 2,8 tys. zł została wówczas przekazana na rachunek dochodów Urzędu, w wyniku czego wydatki i dochody zostały zrealizowane w pełnych kwotach przypisanych należności i zobowiązań.

(akta kontroli str. 1467-1481, 1483-1488, 1565-1572)

Wójt wyjaśnił, że w księgach rachunkowych nie zaewidencjonowano zdarzenia wynikającego z dokonanych potrąceń wierzytelności w księgach rachunkowych przez niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 3029-3043)

NIK zwraca uwagę, iż rzetelność działania wymaga przyjęcia jednego sposobu dokonywania rozliczeń, choćby w celu zapewnienia porównywalności danych o dochodach i wydatkach w kolejnych latach.

4. W Urzędzie w latach 2022-2023 przeprowadzając inwentaryzację zaewidencjonowanych w Urzędzie należności i zobowiązań na kwotę 656,0 tys. zł i 45,3 tys. zł zaewidencjonowanych na kontach 240-1-7 i 240-5-2 nie weryfikowano stanu prowadzonych spraw sądowych i nie zapewniono porównania ww. sald z odpowiednią dokumentacją źródłową, tj. prawomocnymi wyrokami sądowymi oraz oświadczeniem o potrąceniu wzajemnych wierzytelności, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym art. 26 ust 1 pkt 3 uor, zgodnie z którym *Jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: 3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.* W toku weryfikacji sald nie występowało również do służb prawnych Urzędu, w tym do podmiotów zewnętrznych prowadzących obsługę prawną, o ustalenie

¹⁰⁹ Oświadczenie uznano za doręczone stronie w dniu 15 lipca 2023 r. na podstawie art. 98 ust 2 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2. Oświadczenie stało się skuteczne z chwilą doręczenia.

¹¹⁰ Wynikających z wyroku Sądu Okręgowego z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt X Gc 498/17, zmienionego wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 30 września 2020 r. sygn. akt I Aga 141/19.

aktualnego stanu prowadzonych spraw, co w przypadku należności spornych jest niezbędne dla zapewnienia rzetelności sald należności i zobowiązań. Zgodnie z Zarządzeniami Wójta w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej majątku Urzędu Gminy Rokiciny¹¹¹ inwentaryzację pasywów i aktywów nie objętych spisami z natury miał zapewnić Skarbnik Gminy, która każdorazowo akceptowała wyniki weryfikacji ww. kont.

(akta kontroli str. 1483-1488, 1663-1733)

Jak wyjaśnił Wójt, konta zinwentaryzowano metodą weryfikacji kont, a ze względu na brak wyroków sądowych nie porównano ich sald z dokumentami źródłowymi. Wynikało to z niedopatrzenia komisji inwentaryzacyjnej. Zdaniem Skarbnika Gminy niedopatrzenie było również przyczyną nieweryfikowania stanu prowadzonych spraw sądowych.

(akta kontroli str. 3044-3053)

NIK zauważa, iż prawomocne wyroki sądowe były dostępne w Urzędzie co najmniej od stycznia 2022 r., w tym od lipca 2022 r. informację o nich posiadał również Skarbnik Gminy, zaś w lipcu 2022 r. w oparciu o zasądzone w nich należności i zobowiązania Wójt dokonał ich kompensaty.

5. W okresie objętym kontrolą należności i zobowiązania ujęte w ewidencji księgowej na kontach 240-1-7 (saldo należności w kwocie 656,0 tys. zł) i 240-5-2 (saldo zobowiązań w kwocie 43,5 tys. zł) nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych. Urząd od września 2020 r., tj. po uprawomocnieniu się wyroków sądowych, nie zaktualizował kwot należności i zobowiązań, z drugiej strony nie wykazywał również ujętych w ewidencji księgowej ww. sald w sprawozdawczości, w tym:

- a) w sprawozdaniach budżetowych, tj. w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego oraz w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego.

Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹² zgodnie z którym kierownicy jednostek, kierownicy jednostek obsługujących i naczelnicy urzędów skarbowych są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Natomiast zgodnie z § 3 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia 3. Sprawozdania jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek budżetowych sporządza się w zakresie wpływów planowanych, należnych, wykonanych oraz należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone); W kolumnie „zaległości netto” nie należy wykazywać zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonych (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy

¹¹¹ Zarządzenie nr 162/2023 z dnia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej majątku Urzędu Gminy Rokiciny; Zarządzenie nr 12/2022 z dnia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej majątku Urzędu Gminy Rokiciny.

¹¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 454

postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym; z zastrzeżeniem ust. 6.

Zaś zgodnie z § 8 ust 4. załącznika nr 37 ww. rozporządzenia: Sprawozdania sporządza się następująco: w kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie bezsporne zobowiązania niespłacone według stanu na koniec okresu sprawozdawczego; w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazuje się zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym.

(akta kontroli str. 139-291, 3151-3431, 3506-3875)

Jak wyjaśnił Wójt, należności i zobowiązania zaewidencjonowane na kontach 240-1-7 i 240-5-2 nie były wykazywane w sprawozdaniach RB 27S, i Rb-28S ponieważ nie były zaksięgowane z klasyfikacją budżetową przez niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 3029-3043)

- b) w sprawozdaniach z operacji finansowych, tj. odpowiednio w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Stanowiło to naruszenie § 2 ust 2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹³ Sprawozdania Rb-Z i Rb-N są sprawozdaniami wykorzystywanymi dla celów statystycznych. Podstawą sporządzenia sprawozdań jest ewidencja księgowa jednostki oraz sprawozdania lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania lub należności.

Natomiast zgodnie z § 12 ust 1 załącznika nr 8 do ww. rozporządzenia w części A sprawozdania Rb-N należy wykazać wartość nominalną należności oraz wybranych aktywów finansowych, zwanych dalej „należnościami”, jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego według poszczególnych tytułów (układ przedmiotowy) oraz wobec grup dłużników (układ podmiotowy), zaś zgodnie z § 13 ust 1 pkt. 5: w układzie przedmiotowym prezentowane są należności wynikające z następujących tytułów: 5) wymagalne należności - rozumiane jako wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Są to należności wynikające głównie z dostaw towarów i usług (np. niezapłaconych w terminie faktur), prawomocnych orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji.

Ponadto zgodnie z § 1 ust. 1 załącznika nr 8 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań JSFP W części A sprawozdania Rb-Z należy wykazać wartość nominalną zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, zwanej dalej „jednostką”, na koniec danego okresu sprawozdawczego według tytułów dłużnych (układ przedmiotowy) oraz wobec grup wierzycieli (układ podmiotowy), z zastrzeżeniem ust. 2. Zaś zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4: W układzie przedmiotowym prezentowane są zobowiązania, o których mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy, wynikające z tytułów dłużnych: 4) wymagalne zobowiązania - rozumiane jako wszystkie

¹¹³ Dz. U. z 2023 r., poz. 652, dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań z operacji finansowych.

bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Są to zobowiązania wynikające głównie z dostaw towarów i usług (np. faktur niezapłaconych w terminie), prawomocnych orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji.

(akta kontroli str. 117-138, 292-294, 3894-3997)

Jak wyjaśnił Wójt, należności i zobowiązania nie zostały wykazane w sprawozdaniach Rb-N i Rb-Z przez niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 3069-3085,)

6. Obowiązujące w Urzędzie w latach 2022-2023 zasady rachunkowości nie opisywały powiązań konta księgi głównej 221 z kontami ksiąg pomocniczych, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor, zgodnie z którym jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

Analiza wykazała, że w Urzędzie dziennik oraz konta księgi głównej, w tym konta 221 prowadzono w programie „Księgowość budżetowa”, do konta 221 utworzono dodatkowo konta pomocnicze grupujące należności wg ustalonego podziału. Natomiast ewidencję analityczną (księgę pomocniczą) do należności tj. podatki, odpady komunalne, woda i opłaty lokalne prowadzono w programie „Księgowość Zobowiązań” tzw. KSZOB. Przyjęte w Urzędzie Zasady rachunkowości nie określały powiązań ewidencji szczegółowej ww. należności z kontem księgi głównej 221.

(akta kontroli str. 108-111, 1181-1274, 1365-1415, 3020-3023)

Wójt wyjaśnił, iż zasady rachunkowości w Urzędzie zostały przyjęte w sposób ogólny i zapowiedział ich zmianę, w której szczegółowo zostaną opisane zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych.

(akta kontroli str. 3000-3010)

7. Księgi rachunkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego (organu) za rok 2022 zostały zamknięte 31 marca 2023 r., tj. przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego Gminy za 2022 r., które nastąpiło 30 czerwca 2023 r.¹¹⁴ Stanowiło to naruszenie § 26 ust 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁵, zgodnie z którym *ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych (...) w jednostkach, których sprawozdanie finansowe podlega zatwierdzeniu lub wchodzi w skład sprawozdania finansowego podlegającego zatwierdzeniu, w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.*

(akta kontroli str. 1321-1322)

Jak wyjaśnił Wójt, księgi rachunkowe budżetu Gminy zostały zamknięte w dniu 31 marca 2023 r., ponieważ do tego czasu wszystkie operacje i konta zostały sprawdzone i zweryfikowane.

(akta kontroli str. 3000-3010)

¹¹⁴ Uchwała nr LIII/380/23 Rady Gminy Rokiciny w sprawie w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Rokiciny wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Rokiciny za 2022 rok.

¹¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont.

NIK zwraca uwagę, że zamknięcie ksiąg rachunkowych przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego uniemożliwia m.in. dokonanie zmian zapisów w księgach rachunkowych w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 54 ust 1 uor, zgodnie z którym *jeżeli po sporządzeniu rocznego sprawozdania finansowego, a przed jego zatwierdzeniem, jednostka otrzymała informacje o zdarzeniach, które mają istotny wpływ na to sprawozdanie finansowe (...) powinna ona odpowiednio zmienić to sprawozdanie, dokonując jednocześnie odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych roku obrotowego, którego sprawozdanie finansowe dotyczy (...).*

8. W latach 2022-2023 salda kont księgi pomocniczej, prowadzonej w Urzędzie w programie „Księgowość zobowiązań” dla należności, tj. podatki, odpady komunalne, woda i opłaty lokalne na dzień 31 grudnia 2022 r. i na dzień 31 grudnia 2023 r. nie były zgodne z odpowiadającymi im saldami księgi głównej konta 221. Mianowicie na koncie 221 księgi głównej w programie „Księgowość budżetowa”, wydzielonym analitycznie wg tytułów należności¹¹⁶ wykazywano jednostronne salda odpowiednio należności lub nadpłat, pomimo że zgodnie z ewidencją szczegółową prowadzoną w programie „Księgowość zobowiązań” oraz wykazami odsetek od zaległości oraz odsetek od nadpłat, rozrachunki z podmiotami wykazywały dwustronne salda, zarówno należności jak i nadpłat. Skutkiem powyższego na dzień 31 grudnia 2022 r. salda należności i nadpłat księgi głównej konta 221 były o 47,7 tys. zł i 49,4, tys. zł niższe od stanów należności i nadpłat w księdze pomocniczej, zaś na dzień 31 grudnia 2023 r. o odpowiednio 53,9 tys. zł i 57,2 tys. zł. Ponadto w 2022 r. dochody i należności dotyczące czynszu mieszkalnego ewidencjonowano w księdze pomocniczej w rozdziale 70007 Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, zaś w księdze głównej w rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Powyższe było naruszeniem art. 7 ust. 3 i art. 16 ust 1 uor. Zgodnie z art. 7 ust 3 uor wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów. Zaś zgodnie z art. 16 ust 1 ww. ustawy *Konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.* Ponadto zgodnie z opisem konta 221 określonym w rozporządzeniu w sprawie rachunkowości oraz planów kont oraz zgodnie z przyjętymi dla Urzędu Zasadami rachunkowości Konto 221 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności z tytułu dochodów budżetowych, a saldo Ma - stan zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat w tych dochodach.

(akta kontroli str. 108-111, 1171-1176, 1181-1274, 1365-1415)

Wójt, jako przyczynę niezgodności ksiąg wskazał niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 3044-3053, 3069-3085)

9. W latach 2022-2023 ewidencja należności z tytułu kar umownych na koncie 221 nie była prowadzona w podziale na dłużników. Również ewidencja należności i zobowiązań prowadzona na koncie 240-1-7 i 240-5-2, mimo że dotyczyła rozrachunków jednego dłużnika, nie zapewniała jego identyfikacji, nie była prowadzona również wg podziałki klasyfikacji budżetowej.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 ufp oraz § 20 ust. pkt 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont i było niezgodne

¹¹⁶ Konto 221-1-2 dochody-podatki os. fiz.; 221-1-3 dochody-podatki os. praw.; 221-5-8 czynsz dzierżawny Kół Łowieckich; 221-5-6 dochody-pas drogowy; 221-1-6 dochody-media; 221-5-4 dochody-użytkowanie wieczyste; 221-1-5 dochody-czynsz os. praw.; 221-1-4 dochody-czynsz os. fiz.; 221-5-5 dochody-opłata eksploatacyjna; 221-1-1 dochody-woda; 221-2-1 dochody-opłaty komunalne; 221-2-2 pozostała działalność dot. odpadów; 221-2 należ. z tyt. dochodów.

z opisem kont zespołu 2 i konta 221 określonym w załączniku nr 3 ww. rozporządzenia.

W myśl art. 39 ust. 1 ufp dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody klasyfikuje się według: działów i rozdziałów - określających rodzaj działalności; paragrafów - określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku. Zgodnie zaś z § 20 ust 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach. Ponadto zgodnie z opisem kont „Zespół 2 – Rozrachunki i rozliczenia” określonym w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont oraz zgodnie z przyjętymi dla Urzędu Zasadami rachunkowości ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 może być prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej i umożliwiać wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń, roszczeń spornych i zobowiązań z podziałem według kontrahentów oraz, jeśli dotyczą rozliczeń w walutach obcych - według poszczególnych walut, a przy rozliczaniu środków europejskich również odpowiednio w podziale na programy lub projekty. Zaś zgodnie z opisem konta 221, ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą.

(akta kontroli str. 1365-1415, 1447-1452, 1483-1493, 1600-1611)

Wójt wyjaśnił, iż kary umowne były ewidencjonowane na koncie 221 bez podziału na kontrahentów ponieważ w księgach rachunkowych wystąpił tylko jeden kontrahent. Natomiast jako przyczynę braku prowadzenia ewidencji kont 240-1-7 i 240-5-2 w podziale na dłużników i wg podziałek klasyfikacji budżetowej, wskazał niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 1127-1154, 1452, 1447-1451, 3000-3019)

NIK nie podziela stanowiska Wójta dotyczącego ewidencjonowania kar umownych. W latach 2022-2023 w ewidencji konta 221 ujęto rozrachunki dotyczące łącznie ośmiu kar sześciu dłużników na łączną kwotę 80,3 tys. zł.

10. Kara umowna naliczona i potrącona przy zapłacie faktury nr FS/8/01/2023 z dnia 25 stycznia 2023 r. nie została udokumentowana notą księgową, a jej przypisu w ewidencji księgowej dokonano na podstawie dowodu polecenia księgowania, co stanowiło naruszenie § 30 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych w Urzędzie, zgodnie z którym nota księgowa (obciążeniowa lub uznaniowa) jest dokumentem zewnętrznym własnym, wystawianym w przypadku konieczności nałożenia na kontrahenta kary umownej lub z tytułu innej należności (nota obciążeniowa) lub stwierdzenia istnienia zobowiązania wobec kontrahentów (nota uznaniowa), dla których nie wystawia się postanowienia, decyzji lub faktury VAT.

(akta kontroli str. 1467-1481)

Jak wyjaśnił Wójt, kara umowna nie została udokumentowana notą księgową przez niedopatrzenie pracownika.

(akta kontroli str. 3054-3068)

11. W 2022 r. w Urzędzie zdarzenia dotyczące naliczania należności i wykonania dochodów z tytułu czynszu mieszkalnego oraz odsetek od zaległych opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości księgowano¹¹⁷ i wykazano w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S w niewłaściwej klasyfikacji budżetowej, niezgodnej z treścią załącznika nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków,

¹¹⁷ W księdze głównej konta 221.

przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹⁸. I tak:

- a) czynsz mieszkalny¹¹⁹ ewidencjonowany był w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, pomimo że zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków dochody te winny być klasyfikowane w rozdziale 70007 *Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy*.
- b) odsetki od opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu¹²⁰ były klasyfikowane w § 0910 *Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat*, pomimo że zgodnie z opisem ww. paragrafu zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków ujmuje się w nim odsetki, do których stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa¹²¹.

Skutkiem powyższego sprawozdania budżetowe Rb-27S nie odzwierciedlały rzeczywistych stanów należności i dochodów we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 261-291, 914-916, 1215-1218, 1282-1298, 2898-2950, 3151-3286)

Jak wyjaśnił Wójt, błędna klasyfikacja odsetek została poprawiona w 2023 r. Ewidencjonowanie dochodów i należności z tytułu czynszu mieszkalnego w rozdziale 70005, zamiast w 70007 wynikało z niedopatrzenia pracowników.

(akta kontroli str. 3069-3085)

12. W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu oraz Gminy za 2023 r. i za 2022 r. odsetki pozostałe do zapłaty w rozdziale 70005 § 0920 nie zostały wykazane jako zaległości, pomimo że zgodnie z § 3 ust. 3 zdanie pierwsze Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia z dnia 11 stycznia 2022 r. Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹²², *Sprawozdania jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek budżetowych sporządza się w zakresie wpływów planowanych, należnych, wykonanych oraz należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone)*.

Powyższe dotyczyło prezentacji w sprawozdaniu za 2023 r. odsetek naliczonych od zaległych opłat z tyt. użytkowania wieczystego gruntu (w łącznej kwocie 49,2 tys. zł), zaś w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. – odsetek naliczonych od zaległego czynszu użytkowego (w łącznej kwocie 3,7 tys. zł). Skutkiem powyższego było zaniżenie w rocznym sprawozdaniu jednostkowym Rb - 27S za 2022 i 2023 r. zaległości netto.

(akta kontroli str. 108-111, 220-291, 914-916, 1215-1218, 1259-1261, 2898-2976, 2983-2991, 2998-2999)

Jak wyjaśnił Wójt, odsetki nie zostały wykazane jako zaległości w wyniku omyłki pracownika sporządzającego sprawozdanie jednostkowe.

(akta kontroli str. 3069-3085)

¹¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

¹¹⁹ W łącznej kwocie należności 44,7 tys. zł, dochodów wykonanych w kwocie 23,1 tys. zł, należności pozostałych do zapłaty i zaległości w kwocie 21,6 tys. zł.

¹²⁰ W łącznej kwocie należności 39,4 tys. zł, dochodów wykonanych w kwocie 2,5 tys. zł, należności pozostałych do zapłaty w kwocie 36,9 tys. zł.

¹²¹ Skutkiem powyższego odsetki te nie były wykazywane w sprawozdaniu Rb-27S jako zaległości.

¹²² Dz. U. z 2022 r. poz. 144.

13. W księgach rachunkowych Urzędu na dzień 31 grudnia 2022 r. i 31 grudnia 2023 r. widniała należność z tytułu zaległych łącznie 25 rat podatku od nieruchomości za lata 2017-2018 w kwocie 4,2 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 2,6 tys. zł, która uległa przedawnieniu¹²³. Skutkiem powyższego było zawyżenie w sprawozdaniach Rb - 27S należności, i należności pozostałych do zapłaty odpowiednio o kwotę 1,5 tys. zł i 6,8 tys. zł, zaś zaległości netto o kwotę 0,9 tys. zł i 4,2 tys. zł. Działanie jednostki było sprzeczne z zasadami określonymi w art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 i art. 35 uor, zgodnie z którymi jednostki obowiązane są rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową, a aktualizacji stanu aktywów i pasywów dokonywać nie rzadziej niż na dzień bilansowy. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie. Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość. Jeżeli od tych należności nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się je odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych.

(akta kontroli str. 458-460, 467-475, 523-530, 610-624, 914-916)

Jak wyjaśnił Wójt, należności nie zostały odpisane z ksiąg rachunkowych z powodu przeoczenia.

(akta kontroli str. 3000-3010, 3044-3053)

14. Analiza 121 faktur dotyczących zobowiązań Urzędu, wydatkowania środków pochodzących z opłat komunalnych, realizacji zamówień publicznych¹²⁴ oraz poleceń księgowania (PK) dotyczących zbiorczego przypisywania i odpisywania należności w księdze głównej konta 221¹²⁵ wykazała, że faktury nie zawierały wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zaś dowody PK nie podlegały sprawdzeniu i zatwierdzeniu do ujęcia w księgach rachunkowych, co było niezgodne z art. 21. ust. 1 pkt 6 uor który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Ponadto dowody PK nie zawierały informacji o dowodach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji. Powyższe było naruszeniem art. 20 ust. 3 pkt 1 uor, zgodnie z którym podstawą zapisów mogą być również sporządzone przez jednostkę dowody księgowe zbiorcze - służące do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione.

(akta kontroli str. 1155-1170, 1867-1875, 2951- 2963, 2898-2976)

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy¹²⁶, dowody księgowe nie zawierały wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania z powodu przeoczenia pracownika.

¹²³ W 2022 r. przedawnieniu uległa kwota 1,5 tys. zł (należność główna – 0,9 tys. zł, odsetki – 0,6 tys. zł), w 2023 r. kwota 5,3 tys. zł (należność główna – 3,3 tys. zł, odsetki – 2,0 tys. zł) Szerzej opisano w pkt 1.3. Wystąpienia.

¹²⁴ Zbadanych w obszarze 1 i 3 Wystąpienia.

¹²⁵ Odpowiednio na kontach: 221-1-2 dochody-podatki os. fiz.; 221-1-3 dochody-podatki os.praw.; 221-5-8 czynsz dzierżawny kół łowieckich; 221-5-6 dochody-pas drogowy; 221-1-6 dochody-media; 221-5-4 dochody-użytkowanie wieczyste; 221-1-5 dochody-czynsz os. praw.; 221-1-4 dochody-czynsz os.fiz.; 221-5-5 dochody-opłata eksploatacyjna; 221-1-1 dochody-woda; 221-2-1 dochody-opłaty komunalne; 221-2-2 pozostała działalność dot. odpadów; 221-2 należ. z tyt. dochodów., dla których ewidencja szczegółowa prowadzona była w księdze pomocniczej w programie „Księgowość zobowiązań”.

¹²⁶ W związku z planowaną nieobecnością Wójta upoważnił Sekretarza Gminy do udzielenia wyjaśnień w swoim imieniu.

Wójt potwierdził brak wskazywania w dowodach zbiorczych informacji o dowodach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji i zapowiedział dostosowanie dokumentów do obowiązujących przepisów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3000-3010, 3086-3103)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej w Urzędzie.

W Urzędzie nierzetelnie ewidencjonowano operacje gospodarcze, a zaksięgowane salda należności i zobowiązań kont rozrachunkowych były niezgodne ze stanem faktycznym. Nie zapewniono również zgodności sald kont ksiąg pomocniczych z saldami księgi głównej konta 221, nie dla wszystkich kont rozrachunkowych zapewniono prowadzenie ewidencji w podziale na dłużników i wierzycieli oraz wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Niezgodnie z art. 499 k.c. dokonano również potrącenia wzajemnych wierzytelności Urzędu i nie zapewniono rzetelnej i zgodnej z uor inwentaryzacji należności i zobowiązań. Skutkiem powyższego księgi rachunkowe oraz sporządzone na ich podstawie sprawozdania finansowe i budżetowe nie przedstawiały wiernego i rzetelnego obrazu.

5. Prawidłowość sprawowania kontroli zarządczej.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie obowiązywały dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz procedury, instrukcje i wytyczne stanowiące dokumentację systemu kontroli zarządczej, obejmujące m.in. Zasady rachunkowości, Instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych, instrukcję inwentaryzacyjną, Zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej, Regulamin udzielania zamówień publicznych. Zarządzeniem z dnia 12 stycznia 2022 r. Wójt wprowadził zasady prowadzenia i procedury kontroli zarządczej w Urzędzie¹²⁷, określające m.in. środowisko wewnętrzne Urzędu, zasady określania celów i zarządzania ryzykiem, przepływu informacji i komunikacji, mechanizmy kontrolne oraz zasady przeprowadzanej samooceny kontroli zarządczej. W latach 2022-2023 w Urzędzie zatrudniony był audytor wewnętrzny¹²⁸. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono audytu w obszarze zidentyfikowanych w trakcie kontroli nieprawidłowości, w tym w zakresie prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych i windykacji należności Urzędu.

(akta kontroli str. 1324-1427, 1876-1882, 1986-1995)

Sporządzone plany działalności na rok 2022 i 2023 określały cele lub zadania, mierniki i ich wartość, zasoby oraz termin realizacji. Dotyczyły one głównie realizacji zadań inwestycyjnych¹²⁹. Wśród celów/zadań realizowanych przez Referat Finansów w poszczególnych latach wskazano: w 2022 r. - *bieżące i perspektywiczne zapewnienie środków finansowych, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zadania* realizowane poprzez terminowe i prawidłowe dokonywanie rozliczeń; w 2023 r. - *obsługę finansowo-księgową Urzędu*, której realizację powiązano z zabezpieczeniem środków publicznych poprzez właściwą ewidencję księgową.

W odniesieniu do ustalonych celów lub zadań w Urzędzie identyfikowano ryzyka¹³⁰. Identyfikacji dokonywano na podstawie przyjętych procedur zarządzania ryzykiem¹³¹. w oparciu o wyniki kontroli prowadzonych w jednostce oraz doświadczenie w realizacji zadań w roku poprzednim, wytyczne wynikające z „Podręcznika wdrożenia zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce”, dostrzeżone przez

¹²⁷ Zarządzenie nr 8/2022 z dnia 12 stycznia 2022 r.

¹²⁸ Procedury audytu wewnętrznego w Gminie zostały określone zarządzeniem nr 101/2021 Wójta z dnia 26 października 2021 r.

¹²⁹ Tj. 15 z 19 ustalonych na 2022 r. i 13 z 18 ustalonych na 2023 r.

¹³⁰ Zarządzenie nr 16/2022 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia arkusza ryzyka dla Urzędu Gminy w Rokicinach oraz jednostek organizacyjnych Gminy Rokiciny na 2022 r., zarządzenie nr 10/2023 Wójta gminy Rokiciny z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie w sprawie ustalenia arkusza ryzyka dla Urzędu Gminy w Rokicinach oraz jednostek organizacyjnych Gminy Rokiciny na 2023 r.

¹³¹ Zarządzenie nr 36a/2012 Wójta Gminy Rokiciny z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie procedur zarządzania ryzykiem.

kierownictwo zagrożenia oraz wyniki kontroli prowadzone w podobnych jednostkach. Niemniej ryzyka dotyczące zadań Referatu Finansowego zostały zdefiniowane nierzetelnie i niezgodnie z zasadami określonymi w Procedurach zarządzania ryzykiem. Identyfikacji ryzyk Referatu Finansowego dokonywał Skarbnik Gminy (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1883-1927, 1944-1969)

Corocznie Wójt dokonywał oceny funkcjonowania kontroli zarządczej, której podstawą były przeprowadzone wśród pracowników, w tym kierowników referatów, ankiety samooceny kontroli zarządczej. W żadnym przypadku nie zidentyfikowano ryzyk słabości kontroli zarządczej, tym samym nie proponowano żadnych działań naprawczych. Każdorazowo Wójt potwierdzał funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Niemniej ze stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości wynika, że ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej została dokonana nierzetelnie, a jej oparcie na ankietach samoceny było niewystarczające (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1933-1943, 1975-1985)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie w latach 2022-2023 nierzetelnie oraz niezgodnie z § 1 ust. 2 Procedur zarządzania ryzykiem identyfikowano ryzyka dotyczące realizacji zadań Referatu Finansowego.

Wśród zadań Referatu Finansów odpowiednio na rok 2022 i 2023 wskazano: *bieżące i perspektywiczne zapewnienie środków finansowych, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zadania realizowane poprzez terminowe i prawidłowe dokonywanie rozliczeń; obsługę finansowo-księgową Urzędu*, której realizację powiązano z zabezpieczeniem środków publicznych poprzez właściwą ewidencję księgową. Natomiast jako ryzyka ich realizacji wskazano: w 2022 r. - *zapewnienie opracowania i sporządzania projektu budżetu oraz zapewnienie poprawności sporządzania planów finansowych*, zaś w 2023 r.: *zabezpieczenie środków publicznych poprzez właściwą ewidencję księgową oraz zapewnienie prowadzenia ewidencji księgowej stanu majątku Urzędu Gminy*. Powyższy sposób ich identyfikacji był niezgodny z § 1 ust. 2 Procedur zarządzania ryzykiem, w myśl których identyfikacja ryzyka polega na wskazaniu potencjalnych zdarzeń niepożądanych, których wystąpienie mogłoby spowodować brak realizacji celów i zadań na dany rok, utratę lub zmniejszenie zasobów bądź zatrzymanie działalności jednostki. Ponadto w żadnym przypadku nie zidentyfikowano ryzyk dotyczących m.in. zapewnienia terminowego i rzetelnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych i rzetelnego sporządzania stosownych sprawozdań, rzetelnego przeprowadzania inwentaryzacji, terminowej windykacji należności (w zakresie których stwierdzono nieprawidłowości opisane w obszarze 1 i 2 Wystąpienia) i nie podjęto tym samym wystarczających działań celem ich ograniczenia.

(akta kontroli str. 1883-1927, 1944-1969)

Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy, brak szczegółowego wskazania zdarzeń niepożądanych w identyfikacji ryzyka wynikał z nieprecyzyjnego sformułowania. Brak identyfikacji ryzyk w zakresie nierzetelnych ksiąg rachunkowych, nierzetelnych sprawozdań budżetowych, finansowych, nieterminowych działań windykacyjnych, wynikał z braku wiedzy o nieprawidłowościach w tych obszarach.

Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, niewłaściwa identyfikacja ryzyk wynikała z niedopatrzenia. Wskazane ryzyka były zdaniem Skarbnik w danych latach istotniejsze. Skarbnik Gminy potwierdziła swój niewystarczający nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego skutkujący wystąpieniem nieprawidłowości w obszarze m.in. ewidencji zdarzeń gospodarczych, rzetelnych ksiąg

rachunkowych, terminowego dochodzenia należności. Wynikał on z zaufania do długoletnich pracowników oraz ich kompetencji. Ponadto cyt.: *głównie zajmowałam się budżetem Gminy Rokiciny oraz zmianami w tym budżecie. Budżet Gminy z roku na rok wzrastał, jak również wartość inwestycji w tym budżecie. W 2021 r. wartość inwestycji wynosiła ponad 5 mln zł, w 2022 r. ponad 8 mln. zł, zaś w 2023 r. ponad 32 mln zł. W tym okresie wartość wykonanych inwestycji była wyższa niż wartość wykonanych wydatków bieżących. W latach 2021-2023 powstały również nowe obowiązki związane z środkami COVID, środkami pomocy dla obywateli Ukrainy (konieczność tworzenia zarządzeń Wójta Gminy z oddzielnymi planami finansowymi dochodów i wydatków.*

(akta kontroli str. 3086-3103, 3105-3106)

NIK zwraca uwagę, że identyfikacja ryzyka nie jest uzależniona od wystąpienia nieprawidłowości, jej celem jest zdefiniowanie potencjalnych zagrożeń przed ich zmaterializowaniem się, tj. przed wystąpieniem nieprawidłowości i zastosowanie odpowiednich mechanizmów mających na celu jego ograniczenie.

2. Ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie była dokonana nierzetelnie, a jej oparcie na ankietach samooceny było niewystarczające i nie zidentyfikowało słabości systemu kontroli zarządczej, co stanowiło naruszenie przyjętych Standardów kontroli zarządczej¹³². W myśl pkt E.22 Standardów kontroli zarządczej źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności, poza wynikami samoocen, również wyniki monitorowania, przeprowadzonych audytów i kontroli. W latach 2022-2023 Wójt corocznie dokonywał oceny funkcjonowania kontroli zarządczej, której podstawą były przeprowadzone wśród pracowników, w tym kierowników referatów, ankiety samooceny kontroli zarządczej, przyjmując jako próg, którego przekroczenie będzie wskazywało na słabość kontroli zarządczej w danym obszarze, na poziomie 50% negatywnych odpowiedzi spośród wszystkich otrzymanych na konkretne pytanie. W żadnym przypadku nie zidentyfikowano ryzyka słabości kontroli zarządczej, tym samym nie proponowano żadnych działań naprawczych. Każdorazowo Wójt potwierdzał funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Zidentyfikowane w trakcie kontroli nieprawidłowości potwierdzają słabość systemu kontroli zarządczej, w szczególności w obszarze komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej oraz sprawowanego nadzoru na realizacją zadań, w tym przestrzeganiem przez pracowników ustalonych procedur i instrukcji m.in. Zasad rachunkowości, Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych Urzędu. Zgodnie z pkt D Standardów kontroli zarządczej osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań. Ponadto należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego i efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizacji zadań. Zaś zgodnie z pkt E.22 ww. standardów należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

(akta kontroli str. 1933-1943, 1975-1985)

¹³² O których mowa w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84, dalej: Standardy kontroli zarządczej.

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, zgodnie z Komunikatem Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych¹³³ jedną z najczęściej stosowanych metod przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej jest wykorzystanie do tego celu ankiet (kwestionariuszy). Stosowanie ankiet jest metodą proponowaną i zalecaną przez Ministerstwo Finansów, które w powyższym komunikacie wskazuje, że wybór anonimowych ankiet jako narzędzia przeprowadzania samooceny, powinien sprzyjać uzyskaniu szczerych odpowiedzi i opinii w procesie samooceny. Ponadto system kontroli zarządczej polega na systematycznej ocenie przez audytora wewnętrznego.

Sekretarz Gminy, jako przyczynę braku odpowiednich, skutecznych i efektywnych działań w zakresie zapewnienia terminowego i rzetelnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych, rzetelnego sporządzania stosownych sprawozdań i przeprowadzania inwentaryzacji oraz terminowego windykowania należności wskazał brak wiedzy na temat stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości i zapowiedział podjęcie stosownych działań w celu ich wyeliminowania.

(akta kontroli str. 3086-3103)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie ustanowiono mechanizmy kontroli, w tym dotyczące operacji finansowych i gospodarczych. Nie zapewniono jednak skutecznego i efektywnego przepływu informacji oraz wystarczającego nadzoru nad realizacją zadań. Analiza ryzyk realizacji zadań Referatu Finansowego została przeprowadzona nierzetelnie i nie zapewniła identyfikacji zagrożeń. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na słabość funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie, w szczególności w obszarze ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych, sporządzania stosownych sprawozdań i przeprowadzania inwentaryzacji oraz windykowania należności.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność:

1. Przyjęcia jednego sposobu dokonywania rozliczeń potrąceń w celu zapewnienia porównywalności danych o dochodach i wydatkach w kolejnych latach.
2. Zapewnienia nadzoru nad podejmowaniem w wyznaczonych terminach skutecznych działań windykacyjnych w stosunku do dłużników Gminy.
3. Zapewnienia bieżącego przepływu informacji pomiędzy podmiotami świadczącymi obsługę prawną Gminy, a właściwymi komórkami organizacyjnymi Urzędu.
4. Zapewnienia rzetelnej weryfikacji składanych ofert i sprawozdań z realizacji zadań publicznych w zakresie upowszechniania kultury fizycznej.
5. Zapewnienia rzetelnej inwentaryzacji rozrachunków, w tym porównania sald należności i zobowiązań dochodzonych na drodze sądowej z aktualnym stanem prawnym prowadzonych spraw.
6. Zapewnienia skutecznego nadzoru nad terminowym i rzetelnym ewidencjonowaniem zdarzeń gospodarczych.
7. Zapewnienia skutecznego nadzoru nad rzetelnymi i prawidłowym prowadzeniem ksiąg rachunkowych i sporządzaniem dowodów księgowych.
8. Zwiększenia nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-28S zgodnych z ewidencją księgową Urzędu.

¹³³ Dz. Urz. MF z 2011 r. Nr 2, poz. 11.

9. Zwiększenia nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań z operacji finansowych Rb-N i Rb-Z zgodnych z ewidencją księgową Urzędu i innymi wiarygodnymi dokumentami poświadczającymi istnienie danego zobowiązania lub należności.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Odpisanie należności przedawnionych, których egzekucja jest niemożliwa.
2. Przypisanie w księgach rachunkowych Urzędu należności z tytułu zasądzonych kosztów procesu i innych należności wynikających z prawomocnych orzeczeń sądowych.
3. Opisanie w obowiązujących w Urzędzie Zasadach rachunkowości powiązań konta księgi głównej 221 z kontami ksiąg pomocniczych.
4. Doprowadzenie do zgodności sald kont ksiąg pomocniczych w kontem księgi głównej 221.
5. Zapewnienie ewidencji należności z tytułu kar umownych w podziale na dłużników.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 26 września 2024 r.

Kontroler
Sylvia Piechota
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

.....
Podpisano elektronicznie

.....
Podpisano elektronicznie

