



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W ŁODZI

LLO.411.2.7.2024

Piotr Rafał CHAŁUPKA
Wójt Gminy Ksawerów
Urząd Gminy Ksawerów,
ul. Kościuszki 3 h,
95-054 Ksawerów

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 Ksawerów, ul. Kościuszki 3 h, 95-054 Ksawerów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Rafał Chałupka, wójt Gminy Ksawerów, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Adam Jan Topolski, wójt Gminy Ksawerów, od dnia 22 listopada 2018 r. do 21 kwietnia 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdliwość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. 2. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji. 3. Prawdliwość udzielania i rozliczania zamówień publicznych. 4. Prawdliwość prowadzenia ewidencji księgowej. 5. Prawdliwość sprawowania kontroli zarządczej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022 – 2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Maciej Kończalik główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/52/2024 z 8 maja 2024 r. 2. Stanisław Wlazło główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/61/2024 z 20 maja 2024 r. (akta kontroli str.1-4, 866-867)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina co do zasady prawidłowo gromadziła dochody i wydatkowała środki publiczne na określone zadania objęte badaniem NIK.

W sposób prawidłowy prowadzono gospodarkę odpadami przeznaczając w całości środki uzyskane z opłat z ww. tytułu na koszty jej funkcjonowania.

Przestrzegano obowiązku przeznaczania dochodów pochodzących z opłat za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³. Na 2023 r. zaplanowano, a następnie uchwalono wydatki na dwie objęte badaniem inwestycje w kwotach znacząco odbiegających od ich wartości rynkowych. Nie dochowano tym samym zasady realności budżetu Gminy, postulującej maksymalną precyzję w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych.

Działania w celu windykacji należności, na ogół były wykonywane w sposób właściwy, niemniej jednak stwierdzono przypadki niepodjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz zwłokę w dochodzeniu należności od osób zobowiązanych.

Postępowania w sprawie udzielenia dotacji dla podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych przeprowadzono według obowiązujących przepisów prawa, w szczególności ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁴.

Zamówień publicznych udzielano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵, za wyjątkiem stwierdzonego przypadku zwłoki w zamieszczeniu ogłoszenia o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Gmina posiadała aktualną dokumentację, opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości. Ewidencja księgowa Urzędu była prowadzona prawidłowo, podlegające księgowaniu zdarzenia były właściwie udokumentowane, zapisy w księgach rachunkowych były kompletne, a dowody księgowe odpowiadały wymogom ustawy o rachunkowości. Jako nieprawidłowość NIK uznała wykazywanie w księgach rachunkowych przedawnionych należności w kwocie 396,6 tys. zł.

Funkcjonująca w Urzędzie kontrola zarządcza prowadzona była co do zasady prawidłowo. Jedynie w obszarze windykacji należności stwierdzono brak należytego nadzoru Wójta. Nie zidentyfikowano także ryzyka w zakresie niezgodnego z wewnętrznymi procedurami rozliczania dotacji dla podmiotów z sektora finansów publicznych i nie monitorowano realizacji zadań w zakresie prawidłowego rozliczenia dotacji podmiotowej udzielonej Gminnemu Domowi Kultury z Biblioteką w Ksawerowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.), dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2048.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej „Prawo zamówień publicznych”.

⁶ 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.

1. Prawidłowość gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2022 r. zrealizowane dochody Gminy wyniosły 60.634,9 tys. zł, co stanowiło 95,3% kwoty planowanej (63.596,3 tys. zł), z tego dochody bieżące wyniosły 58.089,3 tys. zł, a majątkowe 2.545,7 tys. zł. Najwyższe dochody osiągnięto w działach: 756 *Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* - 27.669,9 tys. zł, 758 *Różne rozliczenia* - 8.509,1 tys. zł, na które składały się w szczególności wpływy części oświatowej subwencji ogólnej (8.156,3 tys. zł - rozdział 75801), 855 *Rodzina* w kwocie 5.164,6 tys. zł, 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w wysokości 4.786,8 tys. zł, 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w kwocie 3.571,5 tys. zł oraz 852 *Pomoc społeczna* w kwocie 3.180,5 tys. zł.

Najniższe wykonanie dochodów w porównaniu do planu wystąpiło w działach: 600 *Transport i łączność* - 64,9% (2.423,6 tys. zł) i 853 - 64,65% (3.571,5 tys. zł).

Niepełne wykonanie dochodów w dziale 600, było głównie skutkiem przedłużenia się w czasie realizacji zadania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego pn. *Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice - Ksawerów*, co miało wpływ na ostateczne rozliczenie projektu. W związku z powyższym Instytucja Zarządzająca w 2022 r. nie przekazała refundacji poniesionych wydatków w tym zakresie. Niepełne wykonanie dochodów w dziale 853 było m.in. wynikiem mniejszej kwoty wypłaconych dodatków węglowych oraz dodatków dla gospodarstw domowych, na skutek mniejszej niż planowano liczby osób uprawnionych do ww. świadczeń oraz niższymi niż zakładano dochodami ze sprzedaży węgla dla mieszkańców Gminy. W 2023 r. Gmina wykonała dochody w wysokości 57.061,5 tys. zł, co stanowiło 92,3% dochodów planowanych (61.851,7 tys. zł), z tego dochody bieżące wyniosły 52.966,8 tys. zł, a majątkowe 4.094,7 tys. zł. Najwyższe dochody, podobnie jak w 2022 r. zrealizowane zostały w działach: 756 - 25.740,2 tys. zł, 758 - 12.082,1 tys. zł, z tego wpływy części oświatowej subwencji ogólnej wyniosły 8.922,5 tys. zł, a uzupełnienie subwencji ogólnej 1.875,8 tys. zł (rozdział 75802), 900 - 5.145,4 tys. zł i dziale 600-1.878,1 tys. zł.

Dochody w 2023 r. były niższe o 5,9% (tj. o 3.573,4 tys. zł) od dochodów wykonanych w 2022 r., przy czym wyższe dochody niż w 2022 r. uzyskano w działach: 758 o kwotę 3.573 tys. zł, 010 *Rolnictwo i łowiectwo* - o 1.308,2 tys. zł i 900 o 358,6 tys. zł, a niższe dochody wystąpiły głównie w działach: 855 o kwotę 3.316,8 tys. zł, 756 o kwotę 1.929,7 tys. zł, 853 o kwotę 1.917,4 tys. zł i 852 o kwotę 1.542,9 tys. zł.

W 2023 r. Gmina uzyskała w szczególności niższe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych⁷, z opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, a ponadto były one m.in. wynikiem braku realizacji zadania polegającego na wypłacie dodatku osłonowego, przyznawaniu i wypłacie dodatków węglowych oraz dodatków dla gospodarstw domowych, a także zmniejszonymi w porównaniu do 2022 r. potrzebami na „Fundusz Pomocy Ukrainie”. W 2023 r. Gmina uzyskała z kolei wyższą subwencję oświatową, a ponadto uzupełnienie subwencji ogólnej oraz zwrot podatku od towarów i usług za lata ubiegłe.

(akta kontroli str. 868-906, 1224-1674, 1986-1996)

1.2. Zobowiązania Gminy ogółem na koniec 2023 r. wyniosły 6.787,4 tys. zł i w porównaniu do roku 2022 (2.329,8 tys. zł) były wyższe o 4.457.654,10 zł, tj. o 191,3%. Wzrost zobowiązań spowodowany był głównie wpływem w grudniu 2023 r. faktury od wykonawcy za realizację III etapu zadania *Rozbudowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Ksawerów, finansowanego ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład*, które przekazane zostały do Urzędu w styczniu 2024 r.⁸, a także powstaniem zobowiązań, w związku z nabyciem przez Gminę spadku po zmarłym

⁷ O kwotę 3.481,8 tys. zł

⁸ Na kwotę netto 3.754,4 tys. zł - zobowiązanie uregulowano w terminie w styczniu 2024 r. Powyższa kwota stanowiła 55,3% zobowiązań ogółem na koniec 2023 r.

mieszkańcu Gminy z dobrodziejstwem inwentarza, na podstawie postanowienia sądu⁹. Poza ww. tytułami najwyższą pozycję zobowiązań w badanym okresie stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników oraz nauczycieli¹⁰ wraz z pochodnymi, tj. odpowiednio: 48,9% i 18,6%.

Na koniec 2023 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 687,2 tys. zł, które w całości dotyczyły niespłaconego wierzycielom zadłużenia po nabyciu przez Gminę spadku po zmarłym mieszkańcu gminy, z uwagi na nieotrzymanie danych wszystkich wierzycieli od komornika sporządzającego spis inwentarza¹¹.

(akta kontroli str.-1018-1080, 2009-2017)

1.3. Należności wymagalne Gminy, tj. zaległości netto na koniec 2022 r. wynosiły 2.039,8 tys. zł, a na koniec 2023 r. - 2.136,1 tys. zł, tj. zwiększyły się o 4,7%. Najwyższe zaległości netto wystąpiły z tytułu funduszu alimentacyjnego odpowiednio 601,7 tys. zł i 601,6 tys. zł¹², a kolejną grupę stanowiły zaległości z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i osób prawnych¹³ odpowiednio 505,9 tys. zł i 571,5 tys. zł¹⁴, z tytułu podatku od środków transportowych¹⁵ odpowiednio 152,7 tys. zł i 119,8 tys. zł¹⁶, a także z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, odpowiednio: 105,6 tys. zł i 105,9 tys. zł¹⁷. Łącznie zaległości netto z ww. tytułów stanowiły 67% i 65,5% zaległości netto ogółem w latach 2022-2023.

W okresie objętym kontrolą działania windykacyjne wobec dłużników alimentacyjnych prowadziła jednostka organizacyjna Gminy, tj. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ksawerowie.

(akta kontroli str. 1018-1080, 2022-2025)

Prowadzona przez Urząd ewidencja analityczna należności umożliwiała ustalenie danych o podmiotach, identyfikację rodzaju, okresu i kwot zaległości.

Analiza zaległości siedmiu dłużników Urzędu na kwotę 241,1 tys. zł¹⁸ wykazała przypadki opóźnień w podejmowaniu przez Urząd działań windykacyjnych, polegających na wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych oraz niepodjęcia wobec zobowiązanych czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Powyższe opisano szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 915-1017)

Do końca 2023 r.¹⁹, w związku z bezskuteczną egzekucją prowadzoną przez urzędy skarbowe, ujawniono w Urzędzie przedawnione należności w łącznej wysokości 396,6 tys. zł²⁰, które dotyczyły lat 2009-2017²¹. Postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego urzędy skarbowe podejmowały w latach 2016-2023. Powyższe zostało szerzej opisane w obszarze dotyczącym prowadzenia ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 1675-1723)

1.4. W 2022 r. zrealizowane przez Gminę wydatki wyniosły 53.309,3 tys. zł, z tego wydatki bieżące 44.690,9 tys. zł, a majątkowe 8.618,4 tys. zł. Najwyższe wydatki

⁹ Postanowienie Sądu Rejonowego w Pabianicach z dnia 7 września 2022 r., sygn. akt. I Ns 656/19.

¹⁰ W dziale 801

¹¹ W 2023 r. wprowadzono do budżetu Gminy kwotę 887,2 tys. zł jako wydatki na spłatę długu do wysokości otrzymanego czynnego spadku. W 2023 r. spłacono kwotę 200 tys. zł.

¹² Stanowiły one odpowiednio 29,5% i 28,2% zaległości netto ogółem na koniec 2022 r. i 2023 r. Zaległości posiadali dłużnicy alimentacyjni.

¹³ Rozdział 75615 i 75616, paragraf 0310

¹⁴ Odpowiednio 24,8% i 26,8% zaległości ogółem.

¹⁵ Rozdział 75615 i 75616, paragraf 0340.

¹⁶ Stanowiły one odpowiednio 7,5% i 5,6%. Zaległości ogółem.

¹⁷ Stanowiły odpowiednio 5,2% i 5% zaległości ogółem.

¹⁸ Według stanu na 31 grudnia 2023 r.

¹⁹ Stan na 31 grudnia 2023 r.

²⁰ Z tego należność główna 243,9 tys. zł.

²¹ Należne od 16 osób fizycznych i 2 osób prawnych. Dotyczyły one podatku od nieruchomości, łącznego zobowiązania podatkowego, podatku od środków transportowych, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należności z tytułu najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy, opłaty adiacenckiej oraz za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

zrealizowane zostały w działach: 801 *Oświata i wychowanie* – 13.965,2 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* – 7.783,8 tys. zł, 600 *Transport i łączność* – 5.537 tys. zł, 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 5.359 tys. zł i 855 *Rodzina* – 5.268,1 tys. zł. Wykonanie wydatków w tych działach wynosiło od 58,8% (dział 600) do 98,6% planu po zmianach (dział 855).

W 2023 r. Gmina zrealizowała wydatki w wysokości 58.712 tys. zł, z tego wydatki bieżące 42.406,7 tys. zł i majątkowe 16.305,3 tys. zł. Najwyższe wydatki zrealizowano w działach: 801 – 16.818,4 tys. zł, 600 – 11.166,8 tys. zł, 750 – 7.497,2 tys. zł i 900 – 6.091,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w tych działach wyniosło od 79,7% (dział 600) do 92,2% planu po zmianach (dział 801).

Niepełne wykonanie w badanym okresie planu wydatków w dziale 600 było głównie wynikiem zmiany/przesunięcia na kolejny rok budżetowy terminu zakończenia części zadań inwestycyjnych realizowanych przez Gminę²².

W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała i finansowała zadania należące do jej zadań własnych, dotyczące w szczególności spraw:

- ład przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej;
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów;
- polityki senioralnej;
- promocji gminy;
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na terenie Gminy Ksawerów, brak było targowisk i hal targowych oraz cmentarzy gminnych.

(akta kontroli str. 1018-1065, 1081-1092, 2009-2017)

1.5. W latach 2022-2023 miesięczne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie wynosiły:

- od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2022 r. - 29,00 zł od jednej osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady były zbierane i odbierane

²² Dotyczyło to m.in. takich zadań jak: *Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice – Ksawerów* (zadanie realizowano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego), *Projekt i budowa ul. Żytniej w Ksawerowie wraz z odwodnieniem, Projekt i przebudowa ul. Zaradzińskiej w Ksawerowie*.

w sposób selektywny i 116,00 zł od jednej osoby, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełniał obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny²³,

– od dnia 1 lipca 2022 r. odpowiednio 34,00 zł i 136,00 zł²⁴.

Wójt Gminy wyjaśnił, że zwiększenie stawek opłat przez Radę Gminy było wynikiem wzrostu wydatków z budżetu Gminy ponoszonych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 1093-1148, 2009-2017)

W latach 2022 – 2023, Gmina Ksawerów poniosła wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi w wysokości odpowiednio 3.429,9 tys. zł i 3.561,5 tys. zł. Główną pozycję stanowiły wydatki w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów w kwotach odpowiednio 3.203 tys. zł i 3.317 tys. zł, co stanowiło 93,4% i 93,1% wydatków ogółem funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, Gmina uzyskiwała dochody w wysokości 2.688,4 tys. zł w 2022 r. i 2.978, 8 tys. zł w 2023 r. Uzyskane dochody nie były wystarczające na pokrycie wydatków i kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nadwyżka wydatków nad dochodami wyniosła odpowiednio 741,5 tys. zł i 582,7 tys. zł. Rada Gminy Ksawerów - na podstawie art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁵ - podjęła w dniu 28 grudnia 2021 r. uchwałę²⁶ w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdyż środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 1093-1148, 1224-1674)

Wójt Gminy wyjaśnił, że pozyskane z opłat środki finansowe, nawet przy zastosowaniu maksymalnych stawek opłaty wynikającej z ustawowych zapisów oraz 98% wykonania wymiaru opłaty – były w dalszym ciągu niewystarczające wobec wydatków w tym zakresie. Wynikało to z dalszego wzrostu kosztów obsługi systemu, w związku z ofertą cenową przedstawioną przez firmę (...) w ogłoszonym przez gminę przetargu w 2022 r. Ponadto z uwagi na to, że do przetargu zwykle przystępuje jedna i ta sama firma, Gmina nie ma możliwości wyboru „tańszego oferenta” do obsługi systemu, w celu ponoszenia mniejszych kosztów obsługi. W związku z tym, że środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu należyne było pokrycie części wydatków z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty. W związku z powyższym, Rada Gminy Ksawerów podjęła stosowną uchwałę.

(akta kontroli str. 2009-2017)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki i worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wyposażenie nieruchomości w pojemniki/worki i kontenery służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym mieściło się w ramach usług świadczonych przez wykonawcę w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W latach 2022-2023 środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości nie były wydatkowane na tworzenie i utrzymanie punktów napraw i przygotowania do ponownego użycia odpadów. Wydatkowano je natomiast m.in. na

²³ Uchwała Nr XXXI/235/2020 Rady Gminy Ksawerów z dnia 25 listopada 2020 r.

²⁴ Uchwała Nr L/401/2022 Rady Gminy Ksawerów z dnia 27 kwietnia 2022 r.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 399, dalej „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

²⁶ Uchwała Nr XLV/354/2021.

sprzątanie porzuconych odpadów na terenach publicznych, ciągach komunikacyjnych, czy rowach przydrożnych przez pracowników gospodarczych Gminy.

(akta kontroli str. 1986-1996, 2009-2017)

1.6. W latach 2022 – 2023 Gmina uzyskała dochody z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwotach odpowiednio 364,1 tys. zł i 309,7 tys. zł. Dochody te zostały przeznaczone na finansowanie kosztów realizacji zadań wskazanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W latach 2022-2023 Gmina poniosła wydatki z tytułu realizacji ww. zadań w kwotach odpowiednio 220,9 tys. zł i 353,6 tys. zł. W okresie objętym kontrolą dochody z ww. opłat wydatkowane zostały na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomani na lata 2022-2025 przyjętego przez Radę Gminy Ksawerów²⁷. W szczególności przeznaczano je na:

- działalność Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁸ (odpowiednio 75 tys. zł i 124,2 tys. zł), w tym min. wynagrodzenia członków GKRPA (odpowiednio 45,6 tys. zł i 68,6 tys. zł) i szkolenia z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych (odpowiednio 5,6 tys. zł i 0,8 tys. zł²⁹).
- dotacje na przeciwdziałanie alkoholizmowi dla Gminnego Domu Kultury z Biblioteką w Ksawerowie w kwotach odpowiednio 50 tys. zł i 132,5 tys. zł, przeznaczoną m.in. na organizację letnich półkolonii profilaktycznych, programów pn.: *Artystyczne zimowe ferie profilaktyczne i Profilaktyczne letnie warsztaty artystyczne* - dla dzieci i młodzieży szkolnej zamieszkałej na terenie Gminy,
- działalność punktu informacyjno - konsultacyjnego³⁰ (odpowiednio 13,6 tys. zł i 21,2 tys. zł),
- programy profilaktyczno – wychowawcze (odpowiednio 62 tys. zł i 44,2 tys. zł)
- prelekcje, spektakle, warsztaty, konkursy związane z problematyką uzależnień (odpowiednio 19,8 tys. zł i 25,4 tys. zł),
- działania z zakresu edukacji publicznej (2,3 tys. zł i 22,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1149-1674)

1.7. W projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2023 r.³¹ oraz w uchwale budżetowej Gminy na 2023 r.³² zaplanowano:

- a. w dz. 600, rozdz. 60016, § 6050, poz. 2349 wydatki na realizację zadania pn. *Projekt i budowa ulicy Żytniej w Ksawerowie wraz z odwodnieniem* w wysokości 80 tys. zł,
- b. w dz. 700, rozdz. 70005, § 6050, poz. 2412 wydatki związane z realizacją zadania pn. *Projekt przebudowy i budowa I piętra budynku położonego przy ulicy majora Hubala 51 i 53 w Woli Zaradzyńskiej* w wysokości 5 tys. zł.

Po otwarciu ofert, które wpłynęły w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację ww. zadań zwiększono plan wydatków do wysokości kwot odpowiadających wartości najniższych cenowo ofert, tj. odpowiednio do 3.580 tys. zł i 194,8 tys. zł.

²⁷ Uchwała Nr XLIX/384/22 z dnia 24 marca 2022 r.

²⁸ Dalej GKRPA

²⁹ W 2022 r. członkowie GKRPA wzięli udział w 6 szkoleniach, a w 2023 r. w 5 szkoleniach.

³⁰ Konsultacje terapeutyczne i psychologiczne – w 2022 r. instruktor terapii ds. uzależnień udzielił 100 porad dla 25 osób, a w 2023 r. – 167 porad dla 26 osób, a z pomocy i wsparcia psychologa w latach 2022-2023 skorzystały łącznie 24 osoby.

³¹ Projekt z dnia 13 grudnia 2022 r.

³² Uchwała Nr LVIII/465/2022 Rady Gminy Ksawerów z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ksawerów na rok 2023.

Ujęcie w uchwale budżetowej zaplanowanych wydatków na realizację ww. zdań w kwotach rażąco odbiegających od kwot ujętych w złożonych ofertach świadczy o braku rzetelności w ich planowaniu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-124, 192-223)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Analiza zaległości siedmiu dłużników Urzędu wykazała przypadki zwłoki w podejmowaniu przez Urząd działań windykacyjnych wobec sześciu dłużników, polegających na wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych oraz niepodjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Badanie 37 upomnień na kwotę 173,3 tys. zł wykazało, że w dwóch przypadkach na kwotę 7 tys. zł upomnienia wzywające do uregulowania zaległości wystawiano po upływie 24 i 54 dni od daty doręczenia decyzji określającej zobowiązanie podatkowe, a w dwóch kolejnych na kwotę 28 tys. zł po upływie 80 i 82 dni od daty powstania zaległości, przy czym w tych dwóch sprawach od daty podjęcia wobec zobowiązanego działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku do wystawienia upomnienia, upłynęło odpowiednio 47 i 70 dni.

Powyższe było niezgodne z § 3 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³³ który stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

Wójt Gminy wyjaśnił, że opóźnienia w wystawieniu upomnień w dwóch przypadkach spowodowane były wpływem przesyłek potwierdzających doręczenie zastępcze decyzji określających zobowiązanie podatkowe w „okresie urlopowym”, w jednym - prowadzeniem czynności wyjaśniających w związku ze zgłaszanymi przez podatnika trudnościami w dojeździe do nieruchomości będącej przedmiotem opodatkowania z uwagi na prowadzone roboty w drodze, a w kolejnym przypadku - dokonaniem częściowej wpłaty zobowiązania przez dłużnika.

(akta kontroli str. 915-1017, 1997-2008)

Spośród 34 tytułów wykonawczych obejmujących zaległości na kwotę 103,8 tys. zł, trzy tytuły na kwotę 30,9 tys. zł wystawiono po upływie od 68 do 153 dni od daty doręczenia dłużnikowi upomnienia zawierającego wezwanie do zapłaty należności. W przypadku zaległości jednego dłużnika³⁴ na kwotę 9,5 tys. zł, Urząd do dnia kontroli NIK³⁵ nie wystawił tytułów wykonawczych, pomimo skutecznego doręczenia zobowiązanemu upomnień wzywających do zapłaty należności, a w przypadku kolejnego zobowiązanego³⁶ na zaległości w kwocie 11,3 tys. zł³⁷, nie wystawiono upomnień i tytułów wykonawczych, ograniczając się do działań informacyjnych mających na celu dobrowolne wykonanie przez dłużnika obowiązku.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁸, zgodnie z którym w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych oraz

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083.

³⁴ Konto 183 – podatek od nieruchomości za okres grudzień 2022 r. – grudzień 2023 r.

³⁵ 8 lipca 2024 r. Od daty doręczenia upomnień upłynęło od 185 do 550 dni.

³⁶ Konto 2269.

³⁷ Podatek od nieruchomości za lata 2022 (II i IV rata) – 2023 (I-IV rata).

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm., dalej „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

art. 26 § 1 ww. ustawy, który stanowi, że postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, zaś zgodnie z art. 15 § 1 ww. ustawy egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Ponadto, nie dotrzymano 60 dniowego terminu na wystawienie ww. tytułów wykonawczych, określonego w § 2 załącznika nr 4 *Windykacja należności z tytułu podatków i opłat lokalnych* do zarządzenia Nr 129/18 Wójta Gminy z dnia 2 lipca 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalania zasad i reguł funkcjonowania gospodarki finansowej w Urzędzie Gminy Ksawerów.

Wójt Gminy wyjaśnił, że główną przyczyną opóźnień w wystawieniu tytułów był fakt, że ich wystawienie nałożyło się w czasie z okresem urlopowym w Referacie. Wskazał ponadto, że w jednym przypadku do czasu wyjaśnienia sprawy dotyczącej utrudnień w dojeździe podatnika do nieruchomości, nie stosowano wobec niego czynności egzekucyjnych.

Wójt Gminy w sprawie niewystawienia tytułów wykonawczych na zaległości dłużnika w wysokości 9,5 tys. zł wyjaśnił, że tytułów nie wystawiono z uwagi na to, że organ w dniu 8 marca 2023 r. otrzymał postanowienie naczelnika urzędu skarbowego³⁹ w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego za wcześniejsze lata⁴⁰ z uwagi na bezskuteczność egzekucji. Wskazał też, że zgodnie z art. 61 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z przyczyny określonej w art. 59 § 2 postępowanie egzekucyjne wszczyna się ponownie po ujawnieniu przez wierzyciela majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. Wójt wyjaśnił, że z uwagi na brak możliwości wystawienia tytułów, podjęto działania w celu zabezpieczenia zaległości na hipotece.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że umorzenie postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie tytułów wykonawczych obejmujących należności zobowiązanego za wcześniejsze okresy, nie uniemożliwia wystawienia tytułów wykonawczych obejmujących inne powstałe po tym okresie należności. Powołany przez Pana Wójta przepis art. 61 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, reguluje możliwość ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego, w przypadku jego wcześniejszego umorzenia, a nie odnosi się do czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadku nowopowstałych należności. Ponadto zgodnie z art. 6 §1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel może odstąpić od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z przyczyny określonej w art. 59 § 2, wydanego w sprawie prowadzonej na wniosek tego wierzyciela, na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego inne należności pieniężne zobowiązanego, chyba że zostanie ujawniony majątek lub źródło dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. W tym przypadku, od dnia wydania przedmiotowego postanowienia upłynęło ponad 12 miesięcy.

Niewystawienie upomnień i tytułów wykonawczych wobec jednego dłużnika na kwotę 11,3 tys. zł, Wójt Gminy uzasadnił prowadzeniem czynności

³⁹ Nr 1016-EE.7113.P.486.2023/AK

⁴⁰ Do XI 2022 r.

wyjaśniających z jednym ze współwłaścicieli nieruchomości oraz wszczęciem postępowania w sprawie zmiany wysokości zobowiązania podatkowego w związku ze zmianą funkcji gruntów i budynków z tytułu wykreślenia działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 915-1017, 1997-2008)

2. W projekcie uchwały budżetowej nierzetelnie zaplanowano, a następnie przyjęto w budżecie wydatki majątkowe związane z realizacją zadań inwestycyjnych pn. *Projekt i budowa ulicy Żytniej w Ksawerowie wraz z odwodnieniem oraz Projekt przebudowy i budowa I piętra budynku położonego przy ulicy majora Hubala 51 i 53 w Woli Zaradzyńskiej*. Kwoty zaplanowanych wydatków w rażący sposób odbiegały od kwot ujętych w złożonych ofertach, które wpłynęły w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tych zadań.

W projekcie uchwały budżetowej oraz w uchwale budżetowej zaplanowano wydatki majątkowe na zadanie pn. *Projekt i budowa ulicy Żytniej w Ksawerowie wraz z odwodnieniem* w kwocie 5 tys. zł, a na zadanie pn. *Projekt przebudowy i budowa I piętra budynku położonego przy ulicy majora Hubala 51 i 53 w Woli Zaradzyńskiej* w kwocie 80 tys. zł.

Plan wydatków na realizację zadania związanego z projektem i budową ulicy Żytniej zwiększono o 3.500 tys. zł do kwoty 3.580 tys. zł⁴¹ oraz na zadanie dotyczące projektu przebudowy i budowy I piętra budynku w Woli Zaradzyńskiej zwiększono o 189,8 tys. zł do kwoty 194,8 tys. zł⁴², tj. do wysokości cen ujętych w ofertach wybranych w postępowaniach o udzielenie zamówienia na realizację ww. inwestycji.

(akta kontroli str. 5-124, 192-223)

Wójt Gminy zapytany o przyczyny ujęcia w planie wydatków na ww. zadania w wysokości znacząco odbiegającej od wartości rynkowej inwestycji wyjaśnił, że przyjmując kwotę 5 tys. zł na realizację zadania dotyczącego projektu przebudowy i budowy I piętra budynku w Woli Zaradzyńskiej *nie było wiadomo, kiedy inwestycja ta będzie zrealizowana oraz jaki będzie jej dokładny koszt. Dopiero po przeprowadzeniu szacowania przedmiotu zamówienia a następnie po ogłoszeniu przetargu i otwarciu ofert okazało się jaka będzie ostateczna kwota realizacji inwestycji*. W odniesieniu do wydatków zaplanowanych na realizację zadania dotyczącego projektu i budowy ul. Żytniej Wójt wyjaśnił, że w projekcie (...) przyjęto kwotę 80.000,00 zł ponieważ była podpisana umowa tylko na „Projekt ulicy Żytniej w Ksawerowie” na kwotę 78.105,00 zł. Nie było wiadomo kiedy będzie realizowana budowa ulicy Żytniej, gdyż termin zakończenia umowy na projekt był przedłużany w związku z licznymi problemami przy projektowaniu jakie zgłaszał wykonawca projektu, co miało wpływ na dalszą realizację w/w zadania. Dopiero po odebraniu kompletnego projektu, ogłoszeniu przetargu oraz otwarciu ofert podjęto decyzję o zwiększeniu budżetu do wysokości pozwalającej zawrzeć umowę na realizację zadania.

(akta kontroli str.1997-2008)

NIK dostrzega problem w dokładnym ustaleniu kosztów inwestycyjnych na etapie sporządzenia projektu budżetu oraz jego uchwalania, niemniej jednak planowane wydatki majątkowe powinny być zbliżone do aktualnych cen rynkowych planowanych inwestycji. Taki sposób ustalenia ich wielkości byłby zgodny z zasadą realności budżetu postulującą maksymalną precyzję w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych.

⁴¹ Uchwała Nr LXII/503/2023 Rady Gminy Ksawerów z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Ksawerów na 2023 rok.

⁴² Uchwała Nr LXVII/521/2023 Rady Gminy Ksawerów z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Ksawerów na 2023 rok.

Gmina w prawidłowy sposób prowadziła gospodarkę finansową polegającą na gromadzeniu dochodów i wydatkowaniu środków publicznych. Działania w celu windykacji należności, co do zasady podejmowane były w sposób właściwy, niemniej jednak stwierdzono przypadki niepodjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz zwłoki w dochodzeniu należności od osób zobowiązanych. W sposób prawidłowy prowadzono gospodarkę odpadami przeznaczając w całości opłaty uzyskane z ww. tytułu na koszty funkcjonowania tej gospodarki. Ujęcie w planie wydatków majątkowych dotyczących realizacji dwóch zadań inwestycyjnych w kwotach w znaczący sposób odbiegający od ich wartości rynkowej, wskazywało na brak rzetelności w ich ustaleniu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji.

2.1. W kontrolowanym okresie Gmina udzieliła dotacji podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych na kwotę 4.158,2 tys. zł, z tego:

- w 2022 r. w wysokości 1.831,0 tys. zł, w tym w na zadania bieżące w kwocie 1.689,6 tys. zł oraz na zadania majątkowe w kwocie 141,4 tys. zł;
- w 2023 r. w wysokości 2.327,2 tys. zł, w tym na zadanie bieżące w kwocie 2.011,0 tys. zł i na zadania majątkowe w kwocie 316,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1224-1674, 1724-1733)

Analizą objęto dotacje w łącznej wysokości 502,1 tys. zł przekazane trzem podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych na:

- zakup samochodu specjalnego pożarniczego dla OSP w Woli Zaradzyńskiej – dotacja udzielona w 2023 r. w kwocie 297,1 tys. zł,
- realizację projektu sportowego pn. *Sprzysiężenie rozwojowi sportu wśród dzieci i młodzieży z terenu Gminy Ksawerów* – dotacja udzielona Stowarzyszeniu Basket 4EVER Ksawerów w 2022 r. w wysokości 55 tys. zł oraz dotacja udzielona Gminnemu Klubowi Piłkarskiemu Ksawerów w 2023 r. w kwocie 150 tys. zł.

Udzielenie dotacji dla OSP w Woli Zaradzyńskiej było poprzedzone podjęciem stosownej uchwały przez Radę Gminy⁴³, natomiast udzielenie dotacji związanej z realizacją projektu sportowego poprzedzone było naborem wniosków uprawnionych podmiotów składanych po jego ogłoszeniu przez Wójta Gminy, działającego na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁴, art. 28 ustawy o sporcie w związku z § 7 ust. 2 oraz § 8 ust. 1 uchwały nr LX/433/2018 Rady Gminy Ksawerów z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Ksawerów w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu⁴⁵.

Dotacja dla OSP w Woli Zaradzyńskiej została udzielona zgodnie z postanowieniami umowy⁴⁶ zawartej na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych⁴⁷. W umowie zabezpieczono interes dotującego⁴⁸, a dotowany terminowo i rzetelnie rozliczył się z wydatkowania dotacji, dołączając do sprawozdania z wydatkowania dotacji dokumenty potwierdzające jej wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem.

⁴³ Uchwała Nr LXVI/516/2023 Rady Gminy Ksawerów z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Ksawerów na rok 2023, uchwała Nr LX/433/2018.

⁴⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.

⁴⁵ Zwana dalej „uchwałą w sprawie finansowania zadania własnego Gminy w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu”.

⁴⁶ Umowa z dnia 12 czerwca 2023 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 233.

⁴⁸ M.in. na zabezpieczenie roszczeń wynikających z umowy dotowany miał wystawić na okres jej obowiązywania weksel własny „in blanco” wraz z deklaracją wekslową.

Postępowania w sprawie udzielenia dotacji na realizację projektu sportowego pn. *Sprzysiężanie rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży z terenu Gminy Ksawerów*, przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o sporcie oraz postanowieniami uchwały w sprawie finansowania zdania własnego Gminy w zakresie sprzysiężania rozwoju sportu. W umowach zawartych z dotowanymi podmiotami w należyty sposób zabezpieczono interesy stron⁴⁹. Przekazane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a rozliczenia wykorzystania dotacji dokonano terminowo w formie przewidzianej ww. uchwałą, dołączając do sprawozdań wymagane dokumenty.

Udzielenie i rozliczenie dotacji zostało przez Urząd prawidłowo zaewidencjonowane w prowadzonych księgach rachunkowych, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych⁵⁰.

(akta kontroli str. 272-284)

2.2. W okresie 2022 – 2023 Gmina udzieliła jednostkom z sektora finansów publicznych dotacji na łączną kwotę 2.781,2 tys. zł, z tego:

- w 2022 r. w wysokości 1.258,3 tys. zł, w całości na zdania bieżące;
- w 2023 r. w wysokości 1.522,9 tys. zł, w tym na zadania bieżące w kwocie 1.495,1 tys. zł oraz na zadania majątkowe 27,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1224-1674, 1724-1733)

Badaniem objęto dotacje dla dwóch jednostek sektora finansów publicznych na łączną kwotę 1.000 tys. zł, w tym:

- dotację celową w wysokości 65 tys. zł przekazaną w 2022 r. dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi⁵¹, z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu osobowego typu SUV w wersji oznakowanej dla Komendy Powiatowej Policji w Pabianicach, z przeznaczeniem dla Posterunku Policji w Ksawerowie,
- dotację podmiotową w kwocie 935 tys. zł z przeznaczeniem na funkcjonowanie Gminnego Domu Kultury z Biblioteką w Ksawerowie⁵² w 2023 r.

Przekazanie dotacji na dofinansowanie zakupu samochodu zostało poprzedzone podjęciem stosownych uchwał przez Radę Gminy⁵³. Dotację przekazano zgodnie z warunkami określonymi w umowie zawartej przez Gminę z KWP w Łodzi. Przekazane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a dotowany terminowo i w formie przewidzianej w umowie rozliczył się z wydatkowanych środków.

(akta kontroli str. 272-284)

Zasady przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowej dla GDKzB Wójt Gminy określił zarządzeniem⁵⁴, w którym wskazano m.in. tryb postępowania przy ubieganiu się o dotację, formę przekazywania dotacji, rodzaje wydatków finansowanych z dotacji. Sformułowano ponadto obowiązek zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem wraz z odsetkami. Do zarządzenia załączono wzór rozliczenia dotacji oraz wskazano 31 stycznia danego roku, jako ostateczny termin sporządzenia rozliczenia.

(akta kontroli str. 285-289)

⁴⁹ M.in. zastrzeżenie dla dotującego prawa kontroli wydatkowania środków z dotacji zarówno w toku realizacji zadania, jak i po jego zakończeniu, prawo dotującego do żądania od dotowanego przedstawienia dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych sprawozdań.

⁵⁰ Udzielenie dotacji na kontach: strona (Wn) 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich* w korespondencji z kontem 130-2-1 (Ma) *Rachunek bieżący jednostki* oraz strona (Wn) 810-2 *Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje* w korespondencji z kontem 224 (Ma), według jednostek dotowanych

⁵¹ Dalej „KWP w Łodzi”.

⁵² Dalej „GDKzB”

⁵³ Uchwała Nr XLIX/383/2022 Rady Gminy Ksawerów z dnia 24b marca 2022 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Ksawerów oraz uchwały Nr L/402/2022 Rady Gminy Ksawerów z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie przekazania środków finansowych na Fundusz Wsparcia Policji z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu osobowego typu SUV w wersji oznakowanej dla Komendy Powiatowej Policji w Pabianicach, z przeznaczeniem dla Posterunku Policji w Ksawerowie, a także

⁵⁴ Zarządzenie Nr 34/13 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu gminy Ksawerów dla Gminnego Domu Kultury z Biblioteką w Ksawerowie, zwane dalej „Zarządzeniem Nr 34/13 Wójta Gminy w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowej dla GDKzB”.

Postępowanie o udzielenie dotacji przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ww. zarządzeniu. Dotacja została przekazana po złożeniu przez GDKzB wymaganych dokumentów w miesięcznych transzach.

W Urzędzie nie podjęto skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od GDKzB rozliczenia dotacji w formie i terminie określonym w przedmiotowym zarządzeniu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Udzielenie i rozliczenie dotacji zostało przez Urząd prawidłowo zaewidencjonowane w prowadzonych księgach rachunkowych, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych⁵⁵.

(akta kontroli str. 272-344)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie podjęto działań skutkujących wyegzekwowaniem od GDKzB rozliczenia dotacji podmiotowej przeznaczonej na jego działalność bieżącą w 2023 r. w kwocie 935 tys. zł w trybie i terminie przewidzianym w *Zasadach przyznawania, przekazywania i rozliczenia dotacji podmiotowej z budżetu Gminy Ksawerów dla Gminnego Domu Kultury z Biblioteką w Ksawerowie* wprowadzonych zarządzeniem nr 34/13 Wójta Gminy.

Stosownie do brzmienia pkt III.3 ww. zasad rozliczenie dotacji podmiotowej za rok ubiegły GDKzB miał sporządzić na podstawie faktycznie poniesionych wydatków oraz prawidłowo sporządzonych ksiąg rachunkowych w terminie do 31 stycznia danego roku. Zgodnie z pkt III.4 ustalono wzór rozliczenia dotacji podmiotowej za rok ubiegły stanowiący załącznik do przedmiotowych zasad. Wzór rozliczenia określał saldo początkowe na dzień 1 stycznia danego roku, źródło i kwotę przychodów własnych, planowaną i przekazaną wysokość dotacji oraz poszczególne rodzaje wydatków finansowanych dotacją, finansowanych ze środków własnych oraz wydatki łączne, a także saldo końcowe na 31 grudnia danego roku.

(akta kontroli str. 272-284)

W dniu 14 marca 2024 r. wpłynęło do Urzędu sprawozdanie finansowe GDKzB za 2023 r., w którym wykazano wydatki finansowane dotacją podmiotową w podziale na rodzaje wydatków, w ujęciu takim samym jak we wzorze rozliczenia dotacji. Łączna kwota poniesionych wydatków wyniosła 919,8 tys. zł, natomiast kwota ujęta jako niewykorzystana wyniosła 15,2 tys. zł. W dniu 19 marca 2024 r. wpłynęła korekta ww. sprawozdania, zgodnie z którą dotacja podmiotowa została w całości wykorzystana w 2023 r.⁵⁶

(akta kontroli str. 300-328)

W celu ustalenia przyczyn braku przekazania rozliczenia wykorzystania dotacji w odpowiednim terminie, Urząd Gminy w Ksawerowie zwrócił się z prośbą do GDKzB w Ksawerowie o przedstawienie powodów. Pismem z dnia 14 marca 2024 r.⁵⁷ p.o. Dyrektora GDKzB poinformowała, że nierozliczenie dotacji w wymaganym terminie nie miało charakteru zamierzonego i nie wynikało z świadomej chęci uchylecia się od obowiązku ustawowego, lecz podyktowane było zmianami personalnymi powstałymi w strukturze zatrudnienia GDKzB na stanowisku Dyrektora placówki jak i Głównego Księgowego.

(akta kontroli str.1997-2008)

⁵⁵ Udzielenie dotacji na kontach: strona (Wn) 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich* w korespondencji z kontem 130-2 (Ma) *Rachunek bieżący jednostki* oraz strona (Wn) 810-2 *Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje* w korespondencji z kontem 224 (Ma), według jednostek dotowanych.

⁵⁶ Zwiększeniu w porównaniu z wersją pierwotną wykazu uległy wydatki na usługi obce z kwoty 154,8 tys. zł do kwoty 170,0 tys. zł.

⁵⁷ Pismo adresowane do Skarbnika Gminy, wpłynęło do Urzędu 14 marca 2024 r.

Gmina prawidłowo udzieliła i rozliczyła badane dotacje celowe dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Postępowania w sprawie udzielenia dotacji na wsparcie realizacji zadania z zakresu sprzyjania rozwojowi sportu na terenie Gminy przeprowadzono zgodnie z wymogami ustawy o sporcie. Udzielenie dotacji poprzedzone było zawarciem umów, w których należycie zabezpieczono interesy stron. Dotowane jednostki terminowo złożyły stosowne sprawozdania z realizacji zadań potwierdzających wykorzystanie dotacji zgodnie z ich przeznaczeniem. Gmina sprawowała rzetelny nadzór nad realizacją zawartych umów. Udzielenie i rozliczenie tych dotacji zostało prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, w kwotach wynikających z dokumentów źródłowych.

Przyznanie jednej z dwóch badanych dotacji dla podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych było poprzedzone zawarciem umowy, a w przypadku dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury, podjęciem stosownej uchwały dotyczącej jej przyznania i rozliczania.

Brak rzetelnego nadzoru Urzędu skutkował nieterminowym i niezgodnym z obowiązującymi w Urzędzie wewnętrznymi procedurami rozliczeniem jednej dotacji podmiotowej dla podmiotu zaliczonego do sektora finansów publicznych. Druga z badanych dotacji została rozliczona w formie i terminie przewidzianym w zawartej umowie. Dotowane jednostki wykorzystały dotacje zgodnie z przeznaczeniem, a wszystkie zdarzenia związane z dotacją zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych.

3. Prawidłowość udzielania i rozliczania zamówień publicznych.

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. Urząd udzielił osiem zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne na łączną kwotę 14.179,9 tys. zł⁵⁸, dwa zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne (z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi) na łączną kwotę 8.207,8 tys. zł⁵⁹ oraz sześć zamówień na łączną kwotę 13.783,0 tys. zł, do których zastosowano przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, uwzględniające aspekty społeczne⁶⁰.

W 2023 r. udzielono 18 zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne na łączną kwotę 10.425,2 tys. zł⁶¹, jedno postępowanie o wartości równej lub przekraczającej progi unijne na kwotę 2.930,3 tys. zł⁵⁹ oraz 10 postępowań na łączną kwotę 8.319,0 tys. zł, do których zastosowano przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, uwzględniające aspekty społeczne⁶⁰.

(akta kontroli str. 383-444)

3.1. Wójt zarządzeniem Nr 11/21 z dnia 28 stycznia 2021 r. wprowadził *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Ksawerów*. Określał on reguły, formy i tryb udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej równej lub przekraczającej kwotę 130 tys. zł.

Badaniem zamówień publicznych powyżej 130 tys. zł, objęto dwa zamówienia na łączną kwotę netto 2.749,7 tys. zł (brutto 3.382,1 tys. zł), dotyczące:

- dostarczenia i zamontowania jednej sztuki platformy zewnętrznej dla niepełnosprawnych A3000 w budynku w Woli Zaradzyńskiej przy ul. Majora Hubala 51/53 za kwotę netto 158,4 tys. zł (brutto 194,8 tys. zł),
- rozbudowy ul. Żytniej w Ksawerowie za kwotę netto 2.591,3 tys. zł (brutto 3.187,3 tys. zł).

We wnioskach o wszczęcie postępowań oraz przed otwarciem ofert na stronie internetowej prowadzonych postępowań podano, że na ich realizację zabezpieczono

⁵⁸ W tym pięć zamówień na roboty budowlane na kwotę 13.658,8 tys. zł i trzy zamówienia dotyczące usług na kwotę 521,0 tys. zł, przeprowadzone w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁵⁹ Zamówienia udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁶⁰ Zamówienia udzielone w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁶¹ W tym 11 postępowań na roboty budowlane na kwotę 8.477,4 tys. zł, dwa postępowania dotyczące dostaw na kwotę 860,3 tys. zł oraz pięć postępowań dotyczących usług na kwotę 1.087,4 tys. zł.

środki w wysokości odpowiednio 5 tys. zł oraz 1,9 tys. zł, tj. znacząco niższej od wartości rynkowej zamówień, co potwierdziło zarówno oszacowanie ich wartości w wysokości 161,6 tys. zł (w przypadku zakupu i montażu platformy) oraz 2.731,9 tys. zł (w odniesieniu do rozbudowy ul. Żytniej), jak i wysokość cen zawartych w ofertach złożonych przez wykonawców przedmiotowych inwestycji. Kwestię ujęcia w uchwale budżetowej kwot przeznaczonych na realizację przedmiotowych zamówień opisano w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 5-124, 192-223)

Wójt Gminy wyjaśnił, że przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie zawierają zakazu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, tj., gdy zamawiający nie ma zagwarantowanych w pełni środków na realizację zamówienia. (...) Również żaden przepis prawa na wskazuje czy wszczynając postępowanie przetargowe Zamawiający powinien mieć zabezpieczone w budżecie 5% środków na zrealizowanie zadania czy 95% środków. Wiadomym jest również, że proces wylaniania wykonawcy w postępowaniu przetargowym może trwać kilka miesięcy. Ustawa o prawie zamówień publicznych wielokrotnie narzuca terminy, które muszą być przez zamawiającego dotrzymane, a które niewątpliwie wydłużają postępowanie. Dodatkowo mogą również decyzje zamawiającego być przedmiotem odwołań do KIO. Zabezpieczenie więc całej kwoty lub jej większej części może być niekorzystne dla gminy bowiem w tym czasie mogą być realizowane inne zadania.

(akta kontroli str.1986-1996)

Badane zamówienia przeprowadzono w trybie art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. w trybie podstawowym bez negocjacji.

Badanie wykazało, że wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i regulacjami aktów wewnętrznych z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja zamówień była zgodna z treścią zawartych umów.

W Urzędzie zapewniono terminową publikację aktualnych planów postępowań o udzielenie zamówień oraz wywiązano się z obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, a także z obowiązku terminowego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych⁶² ogłoszenia o zamówieniu oraz ogłoszenia o wynikach postępowania.

(akta kontroli str. 110-188, 192-250, 445-461)

Z opóźnieniem wynoszącym 10 dni opublikowano na stronie BIP ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej w związku z realizacją zadania dotyczącego rozbudowy ul. Żytniej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 189-191)

3.2. W latach 2022 – 2023 Urząd udzielił zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130.000 zł na łączną kwotę 27.965,1 tys. zł, w tym w 2022 r. na kwotę 9.406,0 tys. zł i w 2023 r. na kwotę 18.559,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 383-444)

Zarządzeniem Nr 193/21 z dnia 18 listopada 2021 r. Wójt Gminy zatwierdził *Regulamin udzielenia zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130.000 zł* (dalej *Regulamin udzielania zamówień publicznych*).

(akta kontroli str.462-482)

Analizą objęto trzy zamówienia na łączną kwotę netto 163,2 tys. zł (brutto 200,7 tys. zł), dotyczące:

- dostawy kruszywa drogowego za kwotę netto 76,8 tys. zł i brutto 94,5 tys. zł,

⁶² Dalej „BIP”.

- szacowania wartości nieruchomości i wykonywania operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości na podstawie zleceń otrzymanych od Gminy za kwotę netto 29,9 tys. zł i brutto 36,7 tys. zł,
- zakupu posypywarki na zimowe utrzymanie dróg za kwotę netto 56,5 tys. zł i brutto 69,5 tys. zł.

Badanie wykazało, że postępowania mające na celu wyłonienie wykonawców ww. zamówień przeprowadzono zgodnie z postanowieniami *Regulaminu udzielania zamówień publicznych*. Wybór wykonawców, którzy spełniali określone w zapytaniach ofertowych warunki, poprzedziło rzetelne rozpoznanie rynku. W zawartych umowach z wykonawcami w sposób należyty zabezpieczono interesy Gminy.

Wystawione w związku z realizacją badanych zamówień faktury zawierały opis merytoryczny przedmiotu zamówienia, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację o dokonaniu kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej, klasyfikację wydatków budżetowych, adnotację o sprawdzeniu w zakresie art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych przez Skarbnika Gminy oraz zatwierdzenie do wypłaty przez Wójta.

(akta kontroli str. 483-489)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ogłoszenie o wykonaniu umowy dotyczącej realizacji zadania pn. *Rozbudowa ulicy Żytnej w Ksawerowie* zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie 40 dni od daty wykonania umowy zawartej z wykonawcą zadania. Odbioru końcowego robót dokonano w dniu 26 stycznia 2024 r., a ogłoszenie opublikowano w dniu 6 marca 2024 r.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 Prawa Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str.189-191)

Wójt Gminy wyjaśnił, że opóźnienie publikacji ogłoszenia było niezamierzone i mogło wynikać z nagromadzenia obowiązków w Referacie.

(akta kontroli str.1986-1996)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udzielanie przez Gminę zamówień publicznych. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość z uwagi na skalę, nie miała wpływu na powyższą ocenę.

4. Prawdliwość prowadzenia ewidencji księgowej.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Gmina posiada aktualną dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Nr 1/2012 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad i reguł funkcjonowania gospodarki finansowej w Urzędzie Gminy Ksawerów zmienionym zarządzeniem Nr 129/18 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 2 lipca 2018 r.

Powyższa dokumentacja spełnia wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶³, w szczególności dotyczące:

- określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- przyjętych metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego,
- sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym:
 - zakładowego planu kont odrębnego dla Urzędu oraz budżetu Gminy, ustalających wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń,
 - wykazu ksiąg rachunkowych oraz wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych, z określeniem ich struktury,

⁶³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej „ustawa o rachunkowości”.

- wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
- systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich spisów.

(akta kontroli str.1734-1985)

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

- wpływ subwencji oświatowej w dniu 21 grudnia 2022 r. na 2023 r. w kwocie 685,8 tys. zł⁶⁴, a następnie jej przeksięgowanie w dniu 31 stycznia 2023 r.⁶⁵,
- wpływ wadium przetargowego w formie gotówkowej w kwocie 0,9 tys. zł zaliczonego w poczet kaucji wnoszonej z tytułu zabezpieczenia ewentualnych roszczeń wynikających ze stosunku najmu lokali użytkowych z zasobu nieruchomości Gminy⁶⁶, oraz wpływ i zwrot wadium w formie gotówkowej w kwocie 0,3 tys. zł wniesionego z tytułu uczestnictwa w przetargu nieograniczonym na dzierżawę nieruchomości gruntowych,
- zaliczenie na poczet kary umownej z tytułu przekroczenia terminu wykonania przedmiotu zamówienia kwoty 145,7 tys. zł oraz wpływ z tytułu kary umownej za przekazywanie odpadów odebranych bez wiedzy Zamawiającego do innej niż wskazana w umowie zawartej z Gminą instalacji kwoty 0,5 tys. zł⁶⁷,
- zwrot niewykorzystanych środków dotacji udzielonej z budżetu Państwa na łączną kwotę 47,2 tys. zł⁶⁸

Badanie prawidłowości ewidencjonowania powyższych zdarzeń gospodarczych i operacji finansowych wykazało, że:

- zostały one prawidłowo udokumentowane, w szczególności właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty, dowody księgowe odpowiadały wymogom określonym w ustawie o rachunkowości, przeprowadzono ich formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolę, zawierały stosowne podpisy stwierdzające ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach rachunkowych oraz dekretację,
- zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych, z uwzględnieniem prawidłowej kwalifikacji wg podziałek klasyfikacji budżetowej, zgodnie z ich treścią ekonomiczną,
- badane zdarzenia ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym oraz zgodnie z zasadą memoriału.

(akta kontroli str. 490-552)

W księgach rachunkowych Urzędu na dzień 31 grudnia 2023 r. wykazywane były należności w łącznej wysokości 396,6 tys. zł, które uległy przedawnieniu w latach 2016-2023 i nie zostały odpisane z ksiąg, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁶⁴ Wpływ subwencji zaewidencjonowano na podstawie WB nr 353 z dnia 21 grudnia 2022 r. koncie 133 *Rachunek budżetu* po stronie Wn w korespondencji z kontem 909 *Rozliczenia międzyokresowe po stronie Ma*.

⁶⁵ Przeksięgowanie subwencji na podstawie PK nr 1 z 31 stycznia 2023 r. na koncie 224 *Rozrachunki budżetu* po stronie Wn w korespondencji z kontem 901 *Dochody budżetu* po stronie Ma.

⁶⁶ Wpływ wadium zaksięgowano na koncie 139 *Inne rachunki bankowe* po stronie Wn w korespondencji z kontem 240 *Pozostałe rozrachunki* po stronie Ma, a zaliczenie wadium na poczet kaucji oraz zwrot kaucji na koncie 240 po stronie Wn w korespondencji z kontem 139 po stronie Ma

⁶⁷ Kary umowne zaksięgowano na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* po stronie Wn w korespondencji z kontem 760 *Pozostałe koszty operacyjne* po stronie Ma

⁶⁸ Wartość dotacji zwróconych zaewidencjonowano na podstawie WB nr 1/2024 i 6/2024 po stronie Ma konta 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności środków europejskich* w korespondencji z kontem 133 *Rachunek budżetu* po stronie Ma.

W księgach rachunkowych Urzędu na dzień 31 grudnia 2023 r. widniały należności w łącznej wysokości 396,6 tys. zł, które uległy przedawnieniu w latach 2016-2023⁶⁹. Takie działanie Urzędu było niezgodne z zasadami określonymi w art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 i art. 35 ustawy o rachunkowości, z których wynikało, iż jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając 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.

Wójt Gminy wyjaśnił, że wobec braku zapłaty zaległości podejmowano w Urzędzie wiele czynności, w związku z ich bezskuteczną egzekucją prowadzoną przez organy egzekucyjne. Wiele takich działań doprowadziło do przerwania biegu terminu przedawnienia, co wiązało się z pozyskiwaniem danych o podjętych czynnościach egzekucyjnych. Dane nie spływały z tych organów terminowo. Poza tym działania pracowników z uwagi na nałożenie wielu obowiązków zmierzały do pozyskania zaległych podatków od podatników rokujących zapłatę, w celu jak najwyższego wykonania wymiaru podatkowego, a należności podatkowe wystąpiły u podatników, wobec których pomimo wielu działań organów nie udało się wyegzekwować należności. Nałożenie w jednym czasie dużej ilości spraw, duży ruch interesantów w referacie mogły spowodować opóźnienia w czynnościach wyjaśniających w przedmiotowym zakresie i brak odpisu zaległości.

(akta kontroli str. 1675-1723, 2009-2021)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prowadzono ewidencję księgową w oparciu o aktualną politykę rachunkowości, spełniającą wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Rzetelnie ewidencjonowano operacje gospodarcze, a poszczególne zapisy w ewidencji były zgodne ze stanem rzeczywistym. Stwierdzono jednak wykazywanie w księgach rachunkowych przedawnionych należności w kwocie 396,6 tys. zł.

5. Prawidłowość sprawowania kontroli zarządczej.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa zarządzenia Wójta Gminy dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej:

- zarządzenie Nr 120/13 z dnia 1 sierpnia 2013 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Ksawerów⁷⁰,
- zarządzenie Nr 50/23 z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Ksawerów⁷¹.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 120/13 wprowadzono *Regulamin funkcjonowania kontroli zarządczej*, w którym zobowiązano kierowników komórek organizacyjnych Urzędu do zapewnienia i przestrzegania zasad kontroli zarządczej, w tym m.in. udziału w dokonywaniu samooceny systemu kontroli zarządczej i przedkładania corocznie (do 15 marca) Wójtowi zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w nadzorowanych przez nich komórkach. Co najmniej raz w roku Wójt wraz kierownikami komórek organizacyjnych i pracownikami Urzędu miał przeprowadzić samoocenę kontroli zarządczej, której wyniki składane miały być w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Na podstawie złożonych przez kierowników komórek organizacyjnych

⁶⁹Należności dotyczyły 18 dłużników. Dotyczyły one podatku od nieruchomości, łącznego zobowiązania podatkowego, podatku od środków transportowych, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należności z tytułu najmu lokalu mieszkaniowego z zasobu Gminy, opłaty adiacenckiej oraz za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

⁷⁰ Zwane dalej „zarządzeniem Nr 120/13”.

⁷¹ Obowiązujące od 21 lutego 2023 r., zwane dalej „zarządzeniem Nr 50/23”.

oświadczeń Wójt miał uzyskać zapewnienie o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni.

Zarządzeniem Nr 238/21 z dnia 31 grudnia 2021 r. Wójt Gminy wprowadził *Zasady zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Ksawerów i jednostkach organizacyjnych Gminy Ksawerów*. Za realizację tych zasad miał być odpowiedzialny Wójt oraz osoby zarządzające i pracownicy zatrudnienia na samodzielnych stanowiskach. Analizę ryzyka należało przeprowadzić, udokumentować i przedłożyć do Koordynatora ds. kontroli zarządczej. Każde zidentyfikowane ryzyko należało ująć w rejestrze ryzyk. Dla ryzyk przekraczających akceptowalny poziom należało przypisać działania zaradcze, które należało wpisać do rejestru ryzyka w kolumnie *Plan postępowania z ryzykiem*. Wójt Gminy albo osoba przez niego upoważniona miał raz do roku monitorować stan wdrażania zaplanowanych działań, a w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w realizacji *Planu postępowania z ryzykiem* podjąć decyzję o dalszym postępowaniu.

Według wprowadzonego w życie zarządzeniem Nr 50/23 *Regulaminu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Ksawerów i jednostkach organizacyjnych Gminy Ksawerów* system kontroli zarządczej miał podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie, w szczególności przez Koordynatora kontroli zarządczej. Ponadto, raz do roku miała być przeprowadzana samoocena kontroli zarządczej m.in. przez Zastępcę Wójta, Sekretarza i Skarbnika Gminy, kierowników komórek organizacyjnych Urzędu. Wyniki samooceny miały być przekazywane przez Koordynatora kontroli zarządczej Wójtowi Gminy. System kontroli zarządczej miał mieć formę samokontroli, do której zobowiązani byli wszyscy pracownicy Urzędu oraz kontroli funkcjonalnej wykonywanej przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych. Obok *Regulaminu kontroli zarządczej* wprowadzono zarządzeniem Nr 50/23 *Zasady monitorowania i dokonywania samooceny systemu kontroli zarządczej oraz zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w Gminie Ksawerów*. Zgodnie z tymi zasadami wprowadzono obowiązek dokonywania samooceny systemu kontroli zarządczej we wszystkich jednostkach organizacyjnych Gminy oraz obowiązek składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. W *Zasadach* tych określono również obowiązki poszczególnych pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy w zakresie dokonywania samooceny kontroli zarządczej, sporządzania informacji o stanie tej kontroli, a także zasady uzyskiwania i raportowania wyników samooceny i przekazywania informacji o stanie kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 553-643)

W *Rejestrze ryzyk w 2022 r.* ujęto m.in. ryzyka:

- w zakresie zadania *Realizacja budżetu gminy* Skarbnik Gminy zidentyfikowała ryzyka *Zwłoka, opóźnienia działania, przekroczenia terminów*. Jako działania zaradcze wskazano przestrzeganie terminów oraz bieżące weryfikowanie wpływających dochodów,
- w zakresie zadania *Należności* Kierownik Referatu Budżetowego zidentyfikowała ryzyko związane z ich przedawnieniem oraz z rosnącym poziomem niewyegzekwowanych należności. Działaniami zaradczymi miało być odpowiednio systematyczne sprawdzanie stanu należności oraz bieżące monitorowanie należności niezapłaconych i przypominanie petentom o zaległościach,
- w zakresie zidentyfikowanych przez Kierownika Referatu Dochodów ryzyk *Przedawnienia należności i Rosnącego poziomu kwot niewyegzekwowanych* przewidziano działania zaradcze polegające na zabezpieczeniu należności na hipotecę, przerwaniu biegu przedawnień poprzez wszczęcie czynności egzekucyjnych, a także działania informacyjne - sms, upomnienia, egzekucję komorniczą.

W *Oświadczeniach cząstkowych o stanie kontroli zarządczej za 2022 r.* Skarbnik Gminy kierownicy Referatu Budżetowego oraz Referatu Dochodów wskazali, że posiadają wystarczającą pewność, m.in., że realizowane przez nich zadania

i podejmowane działania prowadzone były zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, zapewniony został skuteczny nadzór i kontrola nad realizacją zadań oraz zostały zidentyfikowane ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, wobec których zastosowano działania zapobiegawcze i mechanizmy kontrolne obniżające poziom ryzyka.

W *Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w Gminie za rok 2022* Wójt Gminy wskazał, że w Urzędzie w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Oświadczenie oparł na swojej ocenie i informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem oraz ustaleń audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej.

W *Arkuszu identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka na 2023 r.* oraz w *Liście wszystkich celów, zadań oraz rejestrze ryzyk* sporządzonych przez Referat Dochodów w związku z zadaniem wynikającym z ustaw podatkowych, egzekucyjnych, zarządzeń Wójta i planów Gminy zidentyfikowano ryzyka związane z przekroczeniem terminów wystawiania decyzji i czynności egzekucyjnych oraz przedawnienia zaległości.

W *Oświadczeniu częściowym o stanie kontroli zarządczej za 2023 r.* Kierownik Referatu Dochodów stwierdziła analogicznie do oświadczenia za 2022 r. m.in., że realizowane przez nią i podległych pracowników zadania i podejmowane działania prowadzone były zgodnie z przepisami prawa, zapewniony został skuteczny nadzór i kontrola nad realizacją zadań oraz zostały zidentyfikowane ryzyka w odniesieniu do celów i zadań wobec których zastosowano działania zapobiegawcze i mechanizmy kontrolne obniżające poziom ryzyka.

W *Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2023 r.* sporządzonym w dniu 9 kwietnia 2024 r., Wójt Gminy oświadczył, że w Urzędzie Gminy jak i w samej Gminie Ksawerów w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Na dzień złożenia oświadczenia dotacja podmiotowa na funkcjonowanie GDKzB nie została prawidłowo rozliczona. W analizie ryzyk nie uwzględniono ryzyka z tym związanego. Nie monitorowano także realizacji zadań w tym zakresie o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wójt Gminy wyjaśnił, że stwierdzone w toku kontroli NIK opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych nie miały znaczącego wpływu na całokształt działalności Gminy Ksawerów.

(akta kontroli str. 644-865)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nadzór Wójta nad działaniami pracowników Urzędu w zakresie prawidłowego stosowania środków egzekucyjnych i terminowego dochodzenia należności od osób zobowiązanych nie był wystarczający. W Gminie nie zidentyfikowano też ryzyka w zakresie prawidłowego rozliczania dotacji udzielanych podmiotom należącym do sektora finansów publicznych oraz nie monitorowano realizacji zadań w zakresie prawidłowego rozliczenia dotacji podmiotowej udzielonej Gminnemu Domowi Kultury z Biblioteką. Stanowiło to naruszenie standardów C.11, B.7 i E.19 zawartych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷².

W opinii Wójta *wskazana nieprawidłowość nie miała znaczącego wpływu na całokształt działalności Gminy Ksawerów*. W wyjaśnieniach wskazał ponadto, że w swoim oświadczeniu uwzględniał informacje pochodzące z oświadczeń o kontroli zarządczej składanych przez kierowników komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych Gminy. Poinformował jednocześnie, że w kolejnych latach ryzyko związane z rozliczeniem dotacji dla Gminnego Domu Kultury z Biblioteką

⁷² Dz. Urz. MF. 2009.15.84 z dnia 30 grudnia 2009 r.

w Ksawerowie będzie podlegało analizie identyfikacji w ramach procedury zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli str. 2018-2025)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie kontrola zarządcza co do zasady funkcjonowała prawidłowo. Jedynie w obszarze windykacji należności stwierdzono brak należytego nadzoru Wójta. W Urzędzie nie zidentyfikowano także ryzyka w zakresie niezgodnego z wewnętrznymi procedurami rozliczania dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury.

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 wskazuje, że celem rzetelnego i wiarygodnego prezentowania danych w księgach rachunkowych, zasadnym jest spisanie należności przedawnionych, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości. NIK zwraca uwagę, że przedawnionych należności nie można traktować jako aktywa jednostki, gdyż z definicji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości są nimi zasoby majątkowe, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych.

Wnioski

1. Niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z zapłatą należności.
2. Planowanie wydatków majątkowych z uwzględnieniem ich realnej wartości.
3. Zintensyfikowanie nadzoru nad terminowym i prawidłowym rozliczaniem dotacji podmiotowych udzielonych Gminnemu Domowi Kultury z Biblioteką w Ksawerowie.
4. Zapewnienie terminowego zamieszczania ogłoszeń o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
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, 4 września 2024 r.

Kontrolerzy
Maciej Kończalik
Główny specjalista k.p.

.....
Podpisano elektronicznie

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

.....
Podpisano elektronicznie

Stanisław Wlazło
Główny specjalista k.p.

.....
Podpisano elektronicznie