

Łódź, dnia 18 marca 2024 roku

Pani
MARIOLA CZECHOWSKA
Prezydent Miasta Bełchatowa

WK-602/13/2024

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) informuję Panią Prezydent, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Bełchatów¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2021 – I półrocze 2023 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; wydatków na wynagrodzenia i pochodne; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania pomocy finansowej w ramach porozumień zawieranych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz rozliczenia dochodów wykonanych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszania procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ustaleń ogólnych

1. Stwierdzono, że rejestr instytucji kultury nie zawierał rubryki drugiej – daty wpisu do rejestru oraz daty kolejnych wpisów, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz. 189).

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 21 sierpnia 2023 roku – 20 października 2023 roku. Protokół został podpisany w dniu 22 stycznia 2024 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

2. Stwierdzono, że konto 130 na koniec 2021 roku wykazywało saldo w kwocie 20.002,98 zł (2,65 zł - 130/D/PKO i 20.000,33 zł - 130/W), a na koniec 2022 roku w kwocie 25,30 zł (130/D/PKO/SPLIT). Powyższe stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 342). Zgodnie z powyższym, saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: 1) przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; 2) przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222.
3. Od dnia 15 sierpnia 2020 roku do dnia 10 stycznia 2021 roku nie był prowadzony w jednostce audyt wewnętrzny, co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), zgodnie z którym - audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Przyjęta w jednostce polityka rachunkowości nie zawierała wszystkich elementów wymaganych przez art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.), tj.: daty rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania i opisu algorytmów i parametrów.
2. Stwierdzono nieprawidłowe księgowania dotyczące potrącenia kary umownej z faktury wykonawcy. Księgowania dotyczące potrącenia kary umownej: [1] przypis faktury: 207.648,69 zł – Wn 402, Ma 201/W; [2] zapłata wykonawcy: 202.648,69 zł – Wn 201/W, Ma 130/W; [3] potrącona kara umowna: 5.000,00 zł – Wn 201/W, Ma 240/W/ZAL; [4] przekazanie potrąconej kary z rachunku wydatków na rachunek dochodów: 5.000,00 zł – Wn 240/W/ZAL, Ma 130/W; [5] przypis należności z tytułu kar i odszkodowań na podstawie noty obciążeniowej z dnia 14 lipca 2022 roku: 5.000,00 zł – Wn 221/SM, Ma 760/D z klasyfikacją 900/90004/0950; [6] wpływ na rachunek dochodów w dniu 18 lipca 2022 roku: 5.000,00 zł – Wn 130/D/S, Ma 221/SM z klasyfikacją 900/90004/0950 – z datą wpływu.

Odnosząc się do zastosowanego przez jednostkę schematu potrącenia kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy i przekazywania ich na rachunek dochodów, należy zauważyć, iż w przeciwieństwie do bezpośredniej zapłaty kary przez wykonawcę, jej potrącenie z wynagrodzenia należy do zdarzeń gospodarczych, które nie powodują faktycznego wpływu środków pieniężnych (operacja ma charakter wewnętrzny – przepływy środków między rachunkami). Brak wpływu środków z zewnątrz powoduje niemożność przypisania potrąconej kary jako dochodu budżetowego. Potrącenie kary

bezpośrednio z faktury nie powoduje zwiększenia aktywów, lecz uwolnienie środków, wskutek wygaśnięcia części zobowiązania, na które wcześniej zostały zabezpieczone. Biorąc pod uwagę zasadę rzetelnego prezentowania zdarzeń gospodarczych, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu wierzytelności pokazuje się, jako zmniejszenie planowanych wydatków a nie jako zwiększenie dochodów budżetowych. Stosując wskazaną regułę zachowana zostanie zgodność opisu operacji z jej treścią ekonomiczną oraz zasadą kasowego wykonywania budżetu wyrażoną w art. 40 ustawy o finansach publicznych. Potrącenie kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy wskutek kompensaty, nie ma związku z przepływem środków pieniężnych po stronie dochodowej, gdyż faktycznie środki te od wykonawcy nie wpłynęły i tym samym nie zwiększyły dochodów.

Zasada określona w art. 498 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) wskazuje - gdy dwie osoby są jednocześnie względem siebie dłużnikami i wierzycielami, każda z nich może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony, jeżeli przedmiotem obu wierzytelności są pieniądze lub rzeczy tej samej jakości oznaczone tylko co do gatunku, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym. Wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej. Potrącenie powoduje zatem umorzenie części zobowiązania uwalniając do budżetu środki zabezpieczone dotychczas na wydatki związane z zapłatą wynagrodzenia. Wobec powyższego wskazane zdarzenie, w odniesieniu do art. 498 ustawy Kodeks cywilny oraz zasady kasowego wykonania budżetu, nie spowoduje przysporzenia dochodów lecz zmniejszenie wykonania wydatków o kwotę objętą umorzeniem.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. W latach 2021-2022 zobowiązania wobec kontrahentów w związku z zapłatą za wykonanie inwestycji miejskich ujmowano na koncie jednostki 240 – Pozostałe rozrachunki, zamiast na koncie 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w załączniku nr 3, zawiera opis kont dla jednostki budżetowej, wskazując, że konto 201 służy do ewidencji rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, a także należności z tytułu przychodów finansowych. Ewidencja szczegółowa do konta 201 może być prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej oraz powinna zapewnić możliwość ustalenia należności i zobowiązań krajowych i zagranicznych według poszczególnych kontrahentów. Natomiast w zakresie konta 240, określono, że służy do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 240 powinna zapewnić ustalenie rozrachunków, roszczeń i rozliczeń z poszczególnych tytułów.

Wobec powyższego, konto 240 służy do ewidencji rozrachunków, których z różnych względów nie można zakwalifikować do rozrachunków kont 201-234, zaś konto 201 do rozrachunków z kontrahentami z tytułu wykonanych dostaw, robót i usług. Zatem, zobowiązania na dzień 31 grudnia 2021 roku i na dzień 31 grudnia 2022 roku, ujęte na koncie 240, które dotyczyły zapłaty za wykonane przez kontrahenta usługi związane z inwestycjami miejskimi, winny zostać zaksięgowane na koncie 201 służącym do rozrachunków z kontrahentami, nie zaś na koncie 240 służącym do ewidencji pozostałych zobowiązań.

2. Do zobowiązań wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku przyjęto dowód księgowy roku 2023 obejmujący zobowiązania roku 2023 na kwotę 129.745,58 zł, co tym samym stanowiło o zawyżeniu zobowiązań roku 2022 oraz spowodowało naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, gdzie wskazano, że - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Wyjaśnienie w powyższej kwestii złożyła Dyrektor Wydziału Finansowego – Główny Księgowy Urzędu Miasta, wskazując: (...) *ujęcie w sprawozdaniu finansowym za rok 2022 zobowiązań z tytułu dodatków mieszkaniowych, w kwocie 129.745,58 zł należnych i wypłaconych w styczniu 2023 wynikało z omyłkowego ujęcia w księgach rachunkowych jednostki. Pracownik odpowiedzialny za wprowadzenie do ewidencji dokumentu – w natłoku prac związanych z zamknięciem roku 2022, kwalifikując zdarzenia wynikające z dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych, których termin zapłaty przypadał w miesiącu styczniu 2023 omyłkowo w kosztach i zobowiązaniach grudnia 2022 ujął ww. dokument dotyczący wypłaty dodatków mieszkaniowych należnych za miesiąc styczeń 2023.*

3. Stwierdzono w dwóch przypadkach nieterminowe regulowanie zobowiązań wchodzących na stan na 31 grudnia 2022 roku (odpowiednio kwoty 215,64 zł i 3.876,14 zł). Zapłaty dwóch faktur dokonano jeden dzień po terminie określonym przez kontrahenta, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazano, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie gospodarki kasowej

Na kilku źródłowych dowodach kasowych nie naniesiono daty zatwierdzenia wydatku, wobec czego kontrolujący nie byli w stanie stwierdzić, czy wydatek został zatwierdzony do wypłaty przez osobę upoważnioną przed jego poniesieniem. Powyższe dotyczyło następujących dokumentów:

- lista osób do wypłaty wynagrodzeń - X 2022 rok (raport nr 43/2022 z kasy wydatków), o łącznej kwocie do wypłaty 15.332,19 zł;
- źródłowy dowód kasowy (raport nr 37/2022 z kasy wydatków – paragon na kwotę 37,90 zł);
- źródłowy dowód kasowy (raport nr 35/2022 z kasy wydatków – wniosek o zaliczkę na kwotę 500,00 zł);

- źródłowy dowód kasowy (raport nr 29/2022 z kasy wydatków – wniosek o zaliczkę na kwotę 18.064,73 zł);
- źródłowe dowody kasowe (raport nr 22/2022 z kasy wydatków – paragon na kwotę 13,49 zł oraz wykaz osób uprawnionych do wypłaty dodatku mieszkaniowego na kwotę 124,33 zł);
- lista osób do wypłaty wynagrodzeń - II 2022 rok (raport nr 7/2022 z kasy wydatków), o łącznej kwocie do wypłaty 13.239,82 zł;
- źródłowy dowód kasowy (raport nr 7/2022 z kasy wydatków – faktura na kwotę 26,70 zł);
- źródłowy dowód kasowy (raport nr 7/2022 kasy wydatków – paragon na kwotę 100,93 zł);
- lista osób do wypłaty wynagrodzeń - I 2022 rok (raport nr 4/2022 z kasy wydatków), o łącznej kwocie do wypłaty 13.255,81 zł.

W zakresie dochodów z podatków lokalnych i dochodów z majątku

1. W wyniku kontroli opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób fizycznych inspektorzy RIO, po przeanalizowaniu dokumentów w zakresie opodatkowania za lata 2021 – 2023, stwierdzili nieprawidłowości w opodatkowaniu nw. podatników (stan faktyczny opisano w protokole kontroli):
 - konto (...) ³: w wyniku czynności sprawdzających dokonanych w toku kontroli RIO w Łodzi podatnik wykazał do opodatkowania budynek o powierzchni zabudowy 516 m² (powierzchnia użytkowa budynku – 970 m²; podatnik otrzymał pozwolenie na użytkowanie decyzją nr 42/2008 z dnia 20 marca 2008 roku). Organ podatkowy dokonał zmiany decyzji wymiarowych za lata 2018 – 2023 roku. Zwiększono wymiar podatku o kwotę 142.900,00 zł;
 - konto (...) ⁴: w wyniku czynności sprawdzających dokonanych w toku kontroli RIO w Łodzi podatnik wykazał powierzchnię gruntu związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie działki (...) ⁵ - 988 m² (było 150 m²). Kontrolującym przedłożono zawiadomienie o zmianie w ewidencji gruntów z dnia 12 marca 2015 roku. Organ podatkowy dokonał zmiany decyzji wymiarowych za lata 2018 – 2023 roku. Zwiększono wymiar podatku o kwotę 4.934,00 zł;

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

- konto (...) ⁶: powierzchnia gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przekraczała 11 tys. m². W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 14 września 2023 roku, podatnik złożył informację na podatek od nieruchomości wraz z oświadczeniem, że od dnia 30 kwietnia 2022 roku powierzchnia związana z prowadzeniem działalności gospodarczej uległa zwiększeniu do wartości 11.160 m² (pierwotnie 6.700 m²). Organ podatkowy dokonał zmian decyzji na rok 2022 oraz 2023 roku. Wzrost zobowiązania podatkowego wyniósł 8.237 zł⁷.
- 2. Zarządzeniem nr 318/2023 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 4 sierpnia 2023 roku przyjęto plan wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Bełchatowa na lata 2023 – 2025. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 września 2021 roku, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (ust. 1). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (ust. 2). Plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności: 1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie: a) miejscowości położenia nieruchomości, b) powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, c) sposobu zagospodarowania nieruchomości; 2) prognozę dotyczącą: a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, c) wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu (ust. 2a). Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Bełchatowa nie zawierał danych, o których mowa w powołanym powyżej art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy, tj. zestawienia nieruchomości zawierającego wskazanie miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni nieruchomości, (z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali) oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości.

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁷ Wobec podjętych przez organ podatkowy czynności, Izba nie formułuje wniosku pokontrolnego w zakresie opisanym w punkcie 1.

W zakresie wydatków na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

1. Przedkładane przez beneficjentów dotacji sprawozdania z wykonania zadania publicznego nie zawierały zestawienia wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania, co było wymagane przez art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 571). Powyższe dotyczyło przyjętych do kontroli dotacji, udzielonych dla następujących podmiotów: Stowarzyszenia Rodzin Katolickich Archidiecezji Łódzkiej, Towarzystwa Przeciwdziałania Narkomanii „MOST”, Stowarzyszenia Abstynencki Klub Wzajemnej Pomocy „Przyjaciel”. Podczas trwania kontroli RIO, jednostka wystąpiła do podmiotów objętych kontrolą, o przedłożenie takich zestawień wraz z dokumentacją źródłową. Podmioty dotowane przedłożyły wskazaną dokumentację.
2. Stwierdzono sytuacje rozliczenia dotacji przez beneficjentów z uwzględnieniem działalności tych podmiotów w okresie poprzedzającym realizację zleconego umową zadania publicznego.

Zgodnie warunkami zawartymi w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 352/2021 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 8 grudnia 2022 roku i zarządzenia nr 353/2021 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 8 grudnia 2022 roku - za koszty, które można sfinansować z przyznanej dotacji (koszty kwalifikowane) uznaje się te, które zostały faktycznie poniesione w terminie realizacji zadania i zapłacone nie później niż 14 dni po jego zakończeniu, jednak nie w terminie późniejszym niż przed zakończeniem roku budżetowego. Natomiast za koszty, których nie można sfinansować z przyznanej dotacji (koszty niekwalifikowane) uznaje się zobowiązania powstałe przed terminem rozpoczęcia realizacji zadania.

Powyższe dotyczyło następujących dotowanych podmiotów:

[1] Stowarzyszenia Rodzin Katolickich Archidiecezji Łódzkiej - zgodnie z § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 umowy dotacyjnej nr 0614/21 z dnia 31 grudnia 2021 roku, termin realizacji zadania publicznego, termin poniesienia wydatków zarówno dla środków pochodzących z dotacji i dla innych środków finansowych ustalono: od dnia 1 stycznia 2022 roku do dnia 31 grudnia 2022 roku (ust. 1 i 2). Analiza dokumentacji rozliczenia ww. dotacji wykazała, że do środków finansowanych z dotacji zakwalifikowano koszty powstałe przed tym terminem w wysokości 2.389,42 zł dotyczące następujących faktur:

- faktura nr 21/12/4020 z dnia 25 stycznia 2022 roku wystawiona przez Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bełchatowie na kwotę 1.030,61 zł, dotyczyła rozliczenia zużycia energii cieplnej w okresie 21 - 31 grudnia 2021 roku, w całości sfinansowana ze środków z dotacji. Zgodnie z opisem zawartym na fakturze, wydatku dokonano przelewem w dniu 8 lutego 2022 roku;
- faktura vat nr 82550224/00001/0037 z dnia 19 stycznia 2022 roku wystawiona przed PGE Obrót S.A. oddział z siedzibą w Łodzi na kwotę 1.610,41 zł, dotyczyła dostawy energii elektrycznej w okresie 8 listopada 2021 - 10 stycznia 2022 roku, w całości sfinansowana ze środków dotacji. Zgodnie z opisem zawartym na fakturze, wydatku dokonano

przelewem w dniu 31 stycznia 2022 roku. Ze środków dotacji można było sfinansować koszty powstałe od dnia 1 stycznia 2022 roku, w kwocie – 251,60 zł⁸.

Zatem, kwoty: 1.030,61 zł i 1.358,81 zł podlegają zwrotowi do budżetu, z uwagi na fakt, że koszty te nie mogły być sfinansowane środkami pochodzącymi z dotacji.

[2] Towarzystwa Przeciwdziałania Narkomanii „MOST” - zgodnie z § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 umowy dotacyjnej nr 0015/22 z dnia 3 stycznia 2022 roku - termin realizacji zadania publicznego, termin poniesienia wydatków zarówno dla środków pochodzących z dotacji i dla innych środków finansowych ustalono: od dnia 3 stycznia 2022 roku do dnia 31 grudnia 2022 roku (§ 1 i 2). Analiza dokumentacji dotyczącej rozliczenia ww. dotacji wykazała, że do rozliczenia dotacji zakwalifikowano wydatki dotyczące kosztów powstałe przed tym terminem w wysokości 108,19 zł wynikające z faktury VAT 82542077/00001/0039 z dnia 19 stycznia 2022 roku, wystawionej przez PGE Obrót S. A. oddział z siedzibą w Łodzi na kwotę 130,90 zł. Dotyczyła ona energii elektrycznej w okresie 8 listopada 2021 – 12 stycznia 2022 roku, sfinansowana w kwocie 127,89 zł ze środków dotacji. Ze środków finansowych dotacji można było sfinansować koszty powstałe od dnia 3 stycznia 2022 roku (19,70 zł). Kwota 108,19 zł stanowi kwotę do zwrotu⁹.

[3] Stowarzyszenia Abstynenckie Klub Wzajemnej Pomocy „Przyjaciel” - zgodnie z § 2 ust. 1, 2, 3 i 4 umowy dotacyjnej nr 0014/22 z dnia 3 stycznia 2022 roku, termin realizacji zadania publicznego, termin poniesienia wydatków zarówno dla środków pochodzących z dotacji i dla innych środków finansowych ustalono: od dnia 3 stycznia 2022 roku do dnia 31 grudnia 2022 roku (§ 1 i 2). Analiza dokumentacji dotyczącej rozliczenia ww. dotacji wykazała, że do rozliczenia dotacji zakwalifikowano wydatki dotyczące kosztów powstałych przed tym terminem wynikające z następujących faktur:

- faktura vat nr 2201080149959 z dnia 10 stycznia 2022 roku wystawiona przez POLKOMTEL Sp. z o.o. na kwotę 126,84 zł, dotyczyła opłaty za usługi telekomunikacyjne za okres od dnia 9 grudnia 2021 roku do dnia 8 stycznia 2022 roku, sfinansowana w całości ze środków dotacji. Ze środków dotacji można było sfinansować koszty powstałe od dnia 3 stycznia 2022 roku (24,54 zł)¹⁰;
- faktura VAT nr FAP/R2/00537/2021 z dnia 17 stycznia 2022 roku wystawiona przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o.

⁸ W zakresie wydatków finansujących koszty powstałe przez datę zawarcia umowy (zlecenia zadania), objętych fakturą dotyczącą przełomu lat 2021 i 2022 roku (czyli koszty kwalifikowane i niekwalifikowane), do obliczenia kosztów, które mogły być sfinansowane dotacją przyjęto metodę opartą na proporcjonalności kosztów – wyliczanych w stosunku do jednego dnia. Izba dopuszcza jednak zastosowanie przez jednostkę innej metodologii ustalenia takich kosztów.

⁹ W zakresie wydatków finansujących koszty powstałe przez datę zawarcia umowy (zlecenia zadania), objętych fakturą dotyczącą przełomu lat 2021 i 2022 roku (czyli koszty kwalifikowane i niekwalifikowane), do obliczenia kosztów, które mogły być sfinansowane dotacją przyjęto metodę opartą na proporcjonalności kosztów – wyliczanych w stosunku do jednego dnia. Izba dopuszcza jednak zastosowanie przez jednostkę innej metodologii ustalenia takich kosztów.

¹⁰ W zakresie wydatków finansujących koszty powstałe przez datę zawarcia umowy (zlecenia zadania), objętych fakturą dotyczącą przełomu lat 2021 i 2022 roku (czyli koszty kwalifikowane i niekwalifikowane), do obliczenia kosztów, które mogły być sfinansowane dotacją przyjęto metodę opartą na proporcjonalności kosztów – wyliczanych w stosunku do jednego dnia. Izba dopuszcza jednak zastosowanie przez jednostkę innej metodologii ustalenia takich kosztów.

na kwotę 1.517,60 zł, dotyczyła następujących kosztów: abonament (wodom. główny) za grudzień, energia cieplna za grudzień, energia elektryczna za grudzień, ścieki za grudzień zimna woda za grudzień, sfinansowana w całości ze środków dotacji. Koszty z ww. faktury powstały przed datą realizacji zadania publicznego, tym samym nie można było ich zaliczyć do kosztów finansowanych z dotacji.

Kwoty: 102,30 zł i 1.517,60 zł stanowią kwoty do zwrotu, która nie powinna być poniesiona ze środków finansowych z dotacji.

W zakresie zamówień publicznych i wydatków inwestycyjnych

1. W dniu 6 maja 2021 roku Miasto Bełchatów zawarło umowę nr 0135/21 z PPHU SANEL Zaniewicz sp. j. na realizację zadania pn. Przebudowa i remont budynku Żłobka Miejskiego, za wynagrodzeniem w kwocie 2.128.970,10 zł. W dniu 27 maja 2021 roku Miasto Bełchatów zawarło aneks nr 1 do umowy. Aneks zawarto w związku ze zgłoszeniem udziału podwykonawcy. Umowa z podwykonawcą została zawarta w dniu 1 czerwca 2021 roku na okres od dnia zawarcia umowy do dnia 6 marca 2022 roku. Przedmiotem umowy było wykonanie instalacji elektrycznych. Przedmiotowa umowa przewidywała karę umowną za każdy dzień opóźnienia z powodu niewykonania umowy. Umowa między wykonawcą a Miastem Bełchatów przewidywała w tym zakresie karę umowną za zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy. Powyższe należy uznać za naruszenie art. 463 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, umowa o podwykonawstwo nie może zawierać postanowień kształtujących prawa i obowiązki podwykonawcy, w zakresie kar umownych oraz postanowień dotyczących warunków wypłaty wynagrodzenia, w sposób dla niego mniej korzystny niż prawa i obowiązki wykonawcy, ukształtowane postanowieniami umowy zawartej między zamawiającym a wykonawcą.

Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w toku realizacji umowy nr 0253/21 z dnia 24 czerwca 2021 roku zawartej przez Miasto z MULTISPORT BOISKA SPORTOWE sp. z o.o. na realizację zadania pn. Budowa boiska sportowego przy Szkole Podstawowej Nr 4 w Bełchatowie. W dniu 8 lipca 2021 roku Miasto Bełchatów zawarło aneks nr 1 do umowy. Aneks zawarto w związku ze zgłoszeniem udziału podwykonawcy. Umowa z podwykonawcą (PIO-BET Piotr Zatoń; 97-400 Bełchatów, os. 1 Maja 2/47) została zawarta w dniu 19 lipca 2021 roku na okres od dnia zawarcia umowy do dnia 23 grudnia 2021 roku. Przedmiotowa umowa przewidywała karę umowną za każdy dzień opóźnienia z powodu niewykonania umowy. Umowa między wykonawcą a Miastem Bełchatów przewidywała w tym zakresie karę umowną za zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy.

2. Zgodnie z art. 452 ust. 1 ww. ustawy, wysokość zabezpieczenia ustala się w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli w ofercie podano cenę jednostkową lub ceny jednostkowe. W trzech przypadkach Miasto Bełchatów zawarło aneksy do umów, na mocy których zwiększono wykonawcom wynagrodzenie. Jednocześnie zawarto aneksy do umów gwarancji zwiększające wysokość kwoty zabezpieczenia

należytego wykonania umowy w ten sposób, by procentowa wartość zabezpieczenia w stosunku do wynagrodzenia (ceny) była tożsama jak w umowie pierwotnej. Powyższe dotyczyło: [1] umowa nr 135/21 z dnia 6 maja 2021 roku – ustalono wynagrodzenie w kwocie 2.128.970,10 zł. Aneksem z dnia 25 października 2021 roku zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 2.803.771,47 zł. Wysokość zabezpieczenia wynosiła pierwotnie 106.448,51 zł. Aneksem z dnia 20 października 2021 roku zwiększono zabezpieczenie do kwoty 140.188,57 zł; [2] umowa nr 253/21 z dnia 24 czerwca 2021 roku – ustalono wynagrodzenie w kwocie 631.792,59 zł. Aneksem z dnia 24 września 2021 roku zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 653.296,83 zł. Wysokość zabezpieczenia wynosiła pierwotnie 31.589,63 zł. Aneksem z dnia 23 września 2021 roku zwiększono zabezpieczenie do kwoty 32.664,84 zł; [3] umowa nr 390/21 z dnia 22 września 2021 roku – ustalono wynagrodzenie w kwocie 5.737.360,87 zł. Aneksem z dnia 10 maja 2022 roku zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 5.890.492,33 zł. Aneksem z dnia 8 grudnia 2022 roku zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 6.050.349,92 zł. Aneksem z dnia 5 kwietnia 2023 roku zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 6.453.795,00 zł. Wysokość zabezpieczenia wynosiła pierwotnie 286.868,04 zł. Aneksem z dnia 10 maja 2022 roku zwiększono zabezpieczenie do kwoty 294.524,62 zł. Aneksem z dnia 7 grudnia 2022 roku zwiększono zabezpieczenie do kwoty 302.517,49 zł. Aneksem z dnia 4 kwietnia 2023 roku zwiększono zabezpieczenie do kwoty 322.689,75 zł.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

Inwentaryzacją przeprowadzoną drogą weryfikacji objęto m.in. zapisy na kontach tzw. wynikowych, które prezentują w ujęciu zbiorczym operacje odnotowane na kontach rozrachunkowych inwentaryzowanych w zakresie ustalenia stanu należności i zobowiązań (inwentaryzacja dwa razy tych samych składników). Konta 909, 960 i 961, 800, 840, 851, 860 nie przynoszą żadnych informacji istotnych dla ustalania stanu aktywów i pasywów jednostki w kontekście inwentaryzacji, o której mowa w art. 26 ustawy o rachunkowości. Warto również wskazać że ww. konta de facto ewidencjonują wszystkie operacje (stany przebiegające z kont wynikowych), co powoduje że przedmiotem inwentaryzacyjnej weryfikacji oprócz składników majątku oraz aktywów i pasywów okaże się być także zakup ołówków, czy realizacja usługi odbioru nieczystości.

Ponadto inwentaryzacją objęto także konta 071, 072 i 290 które zaliczane są do kont korygujących w stosunku do określonych kont bilansowych. Jednostka kontrolowana winna zwrócić uwagę na stosowane w tym zakresie zapisy w protokołach i w zestawieniach zbiorczych z przeprowadzonej inwentaryzacji.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miasta Belchatowa w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Prezydent o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić prowadzenie rejestru instytucji kultury zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury.
2. Dokonywać likwidacji salda konta 130, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Zapewnić ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce, zgodnie z wymogiem określonym w art. 282 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
4. Dostosować obowiązującą w Urzędzie Miasta Bełchatowa politykę rachunkowości do wymogów wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
5. W przypadku potrącenia kary umownej za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia z wynagrodzenia wykonawcy, ewidencjonować ww. operację z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
6. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług wobec kontrahentów ewidencjonować na koncie 201, stosownie do regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
7. Zapewnić przestrzeganie art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
8. Terminowo regulować zaciągnięte zobowiązania, stosownie do wymogu wynikającego z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
9. Utrwalać datę zatwierdzenia wydatku, które to zatwierdzenie powinno nastąpić przed poniesieniem wydatku na podstawie danego dowodu księgowego.
10. Sporządzać plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości zawierający wszystkie informacje wymagane przez art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

11. W celu weryfikacji przedkładanych przez beneficjentów dotacji sprawozdań z wykonania zadania publicznego i rozliczenia dotacji, zapewnić przestrzeganie art. 18 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2004 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tak aby przedkładane przez beneficjentów sprawozdania zawierały wymagane ww. przepisem zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania.
12. Podjąć czynności w celu wyegzekwowania zwrotu do budżetu Miasta odpowiedniej części dotacji udzielonej dla: Stowarzyszenia Rodzin Katolickich Archidiecezji Łódzkiej, Towarzystwa Przeciwdziałania Narkomanii „MOST” i Stowarzyszenia Abstynenckiego Klub Wzajemnej Pomocy „Przyjaciół” – w zakresie w jakim dotacja finansowała koszty powstałe przed terminem zlecenia zadania publicznego i jednocześnie przed terminem, w jakim było realizowane zadania publiczne.
13. Analizować umowy o podwykonawstwo pod kątem przestrzegania art. 463 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, w zakresie postanowień kształtujących prawa i obowiązki podwykonawcy dotyczących kar umownych oraz warunków wypłaty wynagrodzenia.
14. Wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy ustalać w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, stosownie do art. 452 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Nie zmieniać wysokości zabezpieczenia w sytuacji podwyższenia wynagrodzenia wykonawcy.
15. Dokonując inwentaryzacji aktywów i pasywów pomijać konta wynikowe i konta korygujące, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Prezydent o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes RIO w Łodzi
(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Bełchatowie,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bełchatowie,
3. aa.