



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.6.5.2023

Jakub Kochowicz
Wójt
Gminy Lisewo
ul. Chełmińska 2
86-230 Lisewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/004 – Prawidłowość wydatkowania środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020 przez wybrane gminy wiejskie.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lisewo ¹ , ul. Chełmińska 2, 86-230 Lisewo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Kochowicz, Wójt Gminy Lisewo ² , od 20 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie.2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Hanna Jesa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/170/2023 z 23 listopada 2023 r.2. Krzysztof Stefaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/165/2023 z 21 listopada 2023 r.3. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/153/2023 z 7 listopada 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-6)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ 18 grudnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie w Gminie realizowano projekty dofinansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020⁶, w tym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁷ i Europejskiego Funduszu Społecznego⁸. NIK pozytywnie ocenia realizację wybranych projektów poddanych badaniu w aspekcie rzeczowym, stwierdzając jednocześnie nieprawidłowości w ujęciu finansowo – księgowym.

Badane trzy projekty – dwa dofinansowane środkami z EFRR i jeden z EFS, zostały rzetelnie przygotowane, w tym prawidłowo wybrano wykonawcę robót budowlanych i dostawcę instalacji fotowoltaicznych i solarnych. Wydatki były niezbędne do realizacji zadań, racjonalne i efektywne. Zostały należycie udokumentowane i poniesiono je wyłącznie na realizację przedmiotu umowy. Osiągnięto planowane wskaźniki i efekty. W badanych projektach prawidłowo zachowano ich trwałość wymaganą umowami o dofinansowanie.

W okresie objętym kontrolą zgodnie z przepisami prowadzono wszystkie elementy ksiąg rachunkowych: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze oraz zestawienia obrotów i sald. Do ksiąg rachunkowych okresów sprawozdawczych zgodnie z art. 20 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, wprowadzono w postaci zapisu, zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie. Stwierdzono jednak m.in., niewprowadzenie do ewidencji środków trwałych dwóch projektów w miesiącu, w którym zostały one przekazane do użytkowania; nie wprowadzono naliczonej amortyzacji do ksiąg środków trwałych oraz nie dokonano odpowiedniego przypisu należności, które doprowadziło do braku wpłaty. Błędnie określono też wartość środków trwałych związanych z projektem dotyczącym budowy instalacji odnawialnych źródeł energii¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie Gmina Lisewo¹¹ realizowała łącznie 12 projektów współfinansowanych przez RPO – po sześć w ramach EFRR i EFS, za łącznie 8 293,9 tys. zł, przy dofinansowaniu na poziomie 5 939,5 tys. zł.

W ramach środków pozyskanych z EFRR zrealizowano pięć projektów: 1) Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo – uzyskano 329,3 tys. zł dofinansowania przy całkowitej kwocie 658,6 tys. zł; 2) Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w gminie Lisewo – dofinansowano kwotą 1 143,9 tys. zł, przy całkowitej wartości zadania 1 619,2 tys. zł; 3) Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo II – przy całkowitej wartości zadania na poziomie 689,9 tys. zł, uzyskano dofinansowanie w wysokości 344,9 tys. zł; 4) Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu żywienia społeczno – gospodarczego terenu – wartość zadania 965,8 tys. zł, dofinansowanie 917,5 tys. zł; 5) Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo III – wartość zadania 1 663,5 tys. zł, przy dofinansowaniu w wysokości 831,8 tys. zł¹². Gmina 31 lipca 2023 r. podpisała umowę na realizację zadania pn. Modernizacja energetyczna kompleksu Europejskiego Centrum Wymiany Młodzieży

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej „RPO”.

⁷ Dalej „EFRR”.

⁸ Dalej „EFS”.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej „ur”.

¹⁰ Dalej „OZE”.

¹¹ Dalej: „Gmina”.

¹² Projekt w fazie rozliczenia.

z przeznaczeniem pod usługi Zakładu Aktywności Zawodowej – I etap. Wydatki ogółem określono na 7 803,3 tys. zł, a wysokość dofinansowania na 1 494,7 tys. zł. Zadanie do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce pozostaje w trakcie realizacji¹³.

W ramach środków pozyskanych z EFS zrealizowano sześć zadań: 1) Aktywni Niepełnosprawni II – wartość zadania 1 387 tys. zł, wysokość dofinansowanie 1 178,9 tys. zł; 2) Kluby seniora w Gminie Lisewo – odpowiednio 1 004,5 tys. zł i 904 tys. zł; 3) Wzrost aktywności społecznej i odkrycie wśród mieszkańców nowych liderów (edycja I) – 52,5 tys. zł i 49,8 tys. zł; 4) Wzrost aktywności społecznej i odkrycie wśród mieszkańców nowych liderów (edycja II) – 42,2 tys. zł i 39,2 tys. zł; 5) Aktywizacja społeczno-zawodowa w gminie Lisewo – 158,2 tys. zł i 150 tys. zł; 6) Wzrost aktywności społecznej i odkrycie wśród mieszkańców nowych liderów (edycja III) – 52,6 tys. zł i 50 tys. zł.

(akta kontroli Tom I str. 7)

1.2. Badaniem w zakresie realizacji zadania zgodnie z umową i osiągnięcia zaplanowanych celów i efektów objęto trzy projekty:

a. Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu ożywienia społeczno-gospodarczego terenu.

Umową z 4 lutego 2021 r.¹⁴ określono całkowitą wartość projektu (a także wartość wydatków kwalifikowalnych) na 965,8 tys. zł, a dofinansowanie na poziomie 917,5 tys. zł¹⁵, jednocześnie zobowiązując Gminę do wydatkowania na realizację Projektu wkładu własnego w wysokości nie mniejszej niż 48,3 tys. zł. Zakres rzeczowy inwestycji obejmował roboty budowlane i montaż m.in.: ławek parkowych z oparciem i bez, dwóch stojaków rowerowych, stacji naprawczej dla rowerów, stół do szachów, donic betonowych, altany drewnianej, wiaty przystankowej i rowerowej, urządzeń zabawowych, urządzeń sportowych. Umową nr 147/2020 z 12 listopada 2020 r. zobowiązano podmiot zewnętrzny do wykonania zadania zgodnie z wymogami określonymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Protokołem z 15 czerwca 2021 r. stwierdzono, że prace zakończono zgodnie z umową, dokumentacją techniczną i sztuką budowlaną. Oględziny przeprowadzone w ramach kontroli NIK potwierdziły, że prace na terenie ogródka wykonano zgodnie z dokumentacją projektową (m.in. ogrodzono zbiornik wodny, zamontowano ławki, wiaty, altanę, urządzenia zabawowe i sportowe).

We wniosku z 24 września 2020 r. o dofinansowanie projektu wskazano, że wskaźnikiem rezultatu jest liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych obszarów, którą określono na 700. W sprawozdaniu za 2022 r. z trwałości projektu zrealizowanego w ramach RPO podano, że osiągnięto wartość wskaźnika rezultatu na poziomie 711 osób.

(akta kontroli Tom I str. 8-83, 96-106, 108-116, 118-128)

b. Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo.

W wyniku postępowania o zamówienie publiczne, 10 kwietnia 2018 r. podpisano umowę dotyczącą dostawy, montażu i uruchomienia 19 instalacji fotowoltaicznych i dziewięciu solarnych za łącznie 631 tys. zł na terenie gminy Lisewo. Protokołem odbioru końcowego z 11 lipca 2018 r. potwierdzono prawidłową realizację tego zadania. W sprawozdaniu z trwałości projektu za 2022 r. Gmina potwierdziła

¹³ Termin realizacji umowy określono na 30 listopada 2023 r.

¹⁴ Nr UM_WR.431.1.022.2021, pomiędzy Gminą a Województwem Kujawsko Pomorskim.

¹⁵ Wartość po aneksach nr 2 i 3. Pierwotna wartość Projektu wynosiła 1 051,4 tys. zł, a dofinansowanie na poziomie 998,8 tys. zł.

osiągnięcie zarówno wskaźników produktu jak i wskaźników rezultatu: wybudowano 28 instalacji OZE oraz osiągnięto a) dodatkową zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych - 0,10 MWe; b) dodatkową zdolność wytwarzania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych – 0,04 MWt; c) produkcja energii elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE – zakładano i osiągnięto 84,39 MWh/rok; d) produkcja energii cieplnej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE - zakładano i osiągnięto 15,31 MWht/rok; e) szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – zakładano i osiągnięto 101,90 ton równoważnika CO₂. Oględziny przeprowadzone w ramach kontroli NIK wykazały, że wszystkie instalacje zostały zamontowane na nieruchomościach ujętych w protokole odbioru końcowego.

(akta kontroli Tom I str. 141-226, 346-364, 535-541)

c) Aktywizacja społeczno-zawodowa w gminie Lisewo.

Umową nr 51/G z 22 lipca 2021 r. dofinansowano projekt pn. Aktywizacja społeczno-zawodowa w gminie Lisewo. Całkowitą wartość zadania określono na 158,2 tys. zł, w tym 150 tys. zł dofinansowania. Projekt był ukierunkowany na wsparcie osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym z obszaru gminy Lisewo. Ofertę skierowano do 15 osób. W ramach projektu zastosowano m.in. instrumenty aktywizacji zawodowej w postaci organizacji spotkań z doradcą zawodowym i trenerem pracy, organizacji zajęć w ramach podnoszenia kompetencji o charakterze zawodowym. Wszyscy uczestnicy projektu brali udział w rozmowach kwalifikacyjnych, w warsztatach integracyjnych, spotkaniach z psychologiem (coachem), treningu umiejętności społecznych oraz spotkaniach indywidualnych z doradcą zawodowym. Zorganizowano także kursy kwalifikacyjne i staże zawodowe. W wyniku realizacji projektu m.in. cztery osoby podjęły zatrudnienie, sześć kolejnych poszukiwało pracy, u wszystkich wzrosła aktywność społeczna, 14 osób podniosło swoje kwalifikacje zawodowe, co oznaczało zrealizowanie wskaźników projektu.

(akta kontroli Tom I str. 365-461)

1.3. W ramach zadania „Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu żywienia społeczno – gospodarczego terenu” poniesiono łącznie wydatki kwalifikowane w wysokości 965,8 tys. zł, z przeznaczeniem na: dokumentację projektową, nadzór inwestorski, roboty budowlane, montaż monitoringu i na tablicę promocyjną. Zadanie zostało dofinansowane w wysokości 917,5 tys. zł, tj. zgodnie z umową o dofinansowanie. Wydatków dokonano na podstawie faktur prawidłowo zaewidencjonowanych w systemie finansowo księgowym Urzędu.

(akta kontroli Tom I str. 61-83, 96-106, 117)

W ramach zadania „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo” wydatkowano łącznie 658,5 tys. zł z przeznaczeniem na dokumentację projektową, wykonanie instalacji fotowoltaicznych i solarnych, nadzór nad realizacją zadania i wykonanie tablicy promocyjnej. Zadanie zostało dofinansowane w wysokości 329,3 tys. zł, tj. zgodnie z umową o dofinansowanie. Wydatków dokonano na podstawie faktur prawidłowo zaewidencjonowanych w systemie finansowo księgowym Urzędu.

(akta kontroli Tom I str. 141-213, 227-232)

W ramach zadania „Aktywizacja społeczno-zawodowa w gminie Lisewo” poniesiono łącznie wydatki w wysokości 158,2 tys. zł. Badaniem objęto próbę wydatków z przeznaczeniem m.in. na: rozmowy z coachem w ramach kwalifikacji uczestników projektu; warsztaty integracyjne, trening umiejętności społecznych, pakiety biznesowe, materiały biurowe i stypendia stażowe. Zadanie zostało dofinansowane w wysokości 150 tys. zł, tj. zgodnie z umową o dofinansowanie. Wydatków dokonano na podstawie dowodów księgowych zaewidencjonowanych w systemie finansowo

księgowym Urzędu. Projekt był poddany kontroli przez udzielającego dofinansowania w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I str. 365-461)

1.4. Badanie dokumentacji dotyczącej dwóch zamówień publicznych dla projektów: 1) Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu ożywienia społeczno – gospodarczego terenu oraz 2) Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo, wykazało w szczególności, że każdorazowo zastosowano podstawowy tryb udzielenia zamówienia – przetarg nieograniczony. Dokumentacja przetargowa zawierała wszystkie wymagane elementy, a ogłoszenia o zamówieniach zostały w sposób prawidłowy opublikowane. Do przeprowadzenia postępowania powołano komisję przetargową, której członkowie złożyli wymagane oświadczenia. Wybrany wykonawca spełniał warunki udziału w postępowaniu, treść złożonej przez niego oferty odpowiadała wymogom zawartym w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, a wyboru tych ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SIWZ. O wyniku postępowania w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców. Prawidłowo sporządzono pisemny protokół, w którym rzetelnie udokumentowano przebieg postępowania.

(akta kontroli Tom I str. 131-140)

1.5. Badaniem w zakresie zachowania trwałości objęto cztery zadania:

a) Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu ożywienia społeczno – gospodarczego terenu.

Projekt zakończono 15 czerwca 2021 r. protokołem odbioru końcowego – bez uwag. Zgodnie z § 18 Umowy o dofinansowanie, Beneficjent (Gmina) zobowiązany był do zachowania trwałości Projektu przez okres 5 lat od daty płatności końcowej na rzecz Beneficjenta. 3 kwietnia 2023 r. przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko Pomorskiego sprawozdanie z trwałości projektu zrealizowanego w ramach RPO, z którego wynikało, że wszystkie wskaźniki produktu osiągnięte na koniec realizacji projektu zostały utrzymane. Oględziny przeprowadzone 15 listopada 2023 r. wykazały, że obiekt nadal funkcjonował i był dostępny dla społeczności. W sprawozdaniu za 2022 r. z trwałości projektu zrealizowanego w ramach RPO podano, że osiągnięto wartość wskaźnika rezultatu na poziomie 711 osób. W ewidencji środków trwałych obiekt nadal figurował.

(akta kontroli Tom I str. 61-83, 118-130)

b) Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo.

Zadanie zakończono protokołem odbioru końcowego z 11 lipca 2018 r. – bez uwag. Stwierdzono wykonanie 19 instalacji fotowoltaicznych i dziewięciu solarnych. Zgodnie z § 17 Umowy o dofinansowanie, Beneficjent (Gmina) zobowiązał się do zachowania trwałości Projektu przez okres 5 lat od daty płatności końcowej na rzecz Beneficjenta. 31 grudnia 2018 r. instalacje te przyjęto zbiorczo do ewidencji środków trwałych pod jedną pozycją. W 2019 r. po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej, w ewidencji środków trwałych ujęto każdą instalację z osobna. Na dzień 30 listopada 2023 r. instalacje nadal figurowały w ewidencji środków trwałych, a oględziny wykazały, że nadal są zainstalowane na wskazanych w protokole odbioru końcowego, nieruchomościach.

(akta kontroli Tom I str. 141-186, 224-226, 287-344, 346-364)

c) Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo (II edycja).

Zadanie zakończono protokołami odbioru końcowego: 1) z 10 czerwca 2020 r. dotyczącego montażu 27 instalacji fotowoltaicznych i jednej instalacji solarnej; 2) z 13 lipca 2020 r. dotyczącego montażu pompy ciepła. Stwierdzono wykonanie przedmiotu umowy zgodnie z umową. Zgodnie z § 18 Umowy o dofinansowanie, Beneficjent (Gmina) zobowiązany był do zachowania trwałości Projektu przez okres 5 lat od daty płatności końcowej na rzecz Beneficjenta. Na dzień 12 grudnia 2023 r. instalacje figurowały w ewidencji środków trwałych, a oględziny wykazały, że nadal są zainstalowane na wskazanych w protokołach odbioru końcowego nieruchomościach.

(akta kontroli Tom I str. 346-364, 488-503)

d) Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w gminie Lisewo.

Protokołami odbioru końcowego: 1) z 25 października 2019 r.¹⁶; 2) z 17 maja 2019 r.¹⁷; 3) z 18 grudnia 2018 r.¹⁸; 4) z 25 października 2018 r.¹⁹; 5) z 3 października 2018 r.²⁰, zakończono realizację zadania w zakresie termomodernizacji obiektów gminnych²¹. Zgodnie z § 18 umowy²² o dofinansowanie tego zadania, trwałość projektu określono na pięć lat. Wszystkie cztery obiekty były ujęte w ewidencji środków trwałych, a oględziny potwierdziły wykonanie prac remontowych na tych budynkach.

(akta kontroli Tom I str. 346-364, 504-532)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w badanym zakresie.

2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w jednostce obowiązywała polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Nr 56/2015 Wójta z 31 lipca 2015 r. Od 31 lipca 2018 r. obowiązywała polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem Nr 56/2018 z 31 lipca 2018 r. W Gminie zgodnie z art. 13 i 17 uor prowadzone były wszystkie elementy ksiąg rachunkowych: dziennik, księga główna, księgi pomocnicze oraz zestawienia obrotów i sald. Księgi główne Urzędu i budżetu Gminy prowadzone były techniką komputerową przy wykorzystaniu programu FKB+ oraz programu Sputnik Software do prowadzenia środków trwałych. Do ksiąg rachunkowych okresów sprawozdawczych zgodnie z art. 20 uor wprowadzono, w postaci zapisu zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie, jednak dla projektu pn. „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo” i zawartych z właścicielami budynków umów²³, na których zainstalowano instalacje fotowoltaiczne i solarne nie wystawiono dowodów sprzedaży w wysokości zgodnej z zawartymi umowami. Konsekwencją powyższego było niedokonanie odpowiedniego przypisu należności, które doprowadziło do braku wpłaty z dwóch umów²⁴ na kwotę: 16,4 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W trakcie kontroli NIK uregulowano zaległą należność.

¹⁶ Dwa protokoły dotyczące: 1) Termomodernizacja budynku remizy Ochotniczej Straży Parnej w Lisewie; 2) wymiana instalacji centralnego ogrzewania wraz z wykonaniem przyłącza gazowego.

¹⁷ Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego w Lisewie.

¹⁸ Wymiana instalacji wewnętrznej c.o. w budynku wielofunkcyjnym w Lisewie.

¹⁹ Termomodernizacja budynku świetlicy wiejskiej w Bartlewie.

²⁰ Termomodernizacja budynku świetlicy wiejskiej w miejscowości Mgoszcz.

²¹ Pawilon wielofunkcyjny w Lisewie, świetlice wiejskie w Bartlewie i Mgoszczu, budynek Ochotniczej Straży Pożarnej w Lisewie.

²² Nr WP-II-D.433.3.8.2018 z 24 sierpnia 2018 r.

²³ 1-11/2018/OZE; 13-27/2018/OZE

²⁴ Nr 7/2018/OZE i 9/2018/OZE

Dla zbadanej próby zrealizowanych projektów wyodrębniono ewidencję księgową umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Treści ksiąg rachunkowych na koniec roku obrotowego zostały zamknięte i przeniesione na informatyczny nośnik danych. Na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządzono i wydrukowano na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych.

(akta kontroli Tom I str. 233-286, 345, Tom II 1-109)

2.2 Dokonane w ramach dwóch projektów zakupy, środki trwałe i środki trwałe w budowie zostały ujęte w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz uor, jednak projekt pn. „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo” został wprowadzony 31 grudnia 2018 r. do ewidencji księgowej konta 011 „Środki trwałe” w ramach jednego środka trwałego zawierającego 28 instalacji fotowoltaicznych i solarnych na podstawie dowodu OT nr 854/2018, zamiast pod datą sporządzenia końcowego odbioru robót, tj. 11 lipca 2018 r. W związku z tym odpis amortyzacji środka trwałego nastąpił dopiero od 1 stycznia 2019 r. tj. po 173 dniach od odebrania. W przypadku projektu pn. „Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu ożywienia społeczno-gospodarczego terenu” 17 września 2021 r. (zamiast 15 czerwca 2021 r. – data odbioru końcowego) wprowadzono do ewidencji księgowej konta 011 „Środki trwałe” na podstawie dowodu OT nr 1893/2021. Nastąpiło to 94 dni od odebrania zadania potwierdzonego protokołem końcowego odbioru robót. W związku z tym odpis amortyzacji środka trwałego nastąpił dopiero od 1 października 2021 r. - szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy²⁵ obejmującej także finansowy aspekt zadania „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo”, 11 września 2019 r. wyksięgowano z ewidencji środków trwałych pozycję zawierającą 28 instalacji OZE i zaewidencjonowano je jako oddzielne obiekty inwentarzowe, nie wprowadzając dotychczas naliczonej amortyzacji do każdego środka trwałego. Gmina pozostawiła w księgach umorzenie w wysokości 48,2 tys. zł. dotyczące środka trwałego wprowadzonego jako jeden środek trwały. Było to niezgodne art. 6 ust. 1 i art. 32 ust. 1 uor. Ponadto wartość poszczególnych 28 wyodrębnionych środków trwałych nie odzwierciedlała faktycznej wartości zakupu tych środków - szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I str. 224-226, 287-344, Tom II 146-155)

2.3. Wydatki²⁶ związane z realizacją projektów zostały zakwalifikowane zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷ oraz załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁸. Do obsługi księgowej badanych projektów, wyodrębnione zostały konta analityczne przeznaczone do ewidencjonowania m.in. wydatków środków UE oraz odrębnie środków własnych Gminy.

(akta kontroli Tom II str. 110-145)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁵ RIO-KF-4104-43/2019

²⁶ Wszystkie w projektach „Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu ożywienia społeczno-gospodarczego terenu” i „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo”, oraz wybrane wydatki w ramach projektu „Aktywizacja społeczno-zawodowa w gminie Lisewo”.

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

1. Gmina dla projektu pn. „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo” i zawartych z właścicielami budynków²⁹ umów nie wystawiała dowodów sprzedaży w wysokości zgodnej z zawartymi umowami. Faktury VAT wystawiano natomiast na kwoty wpłat dokonywanych przez właścicieli nieruchomości. Konsekwencją powyższego było niedokonanie odpowiedniego przypisu należności, które doprowadziło do braku wpłaty na kwotę: 16,4 tys. zł³⁰. Było to niezgodne z treścią § 3 pkt. 3 zawartych umów oraz art. 20 ust. 1 i 2 uor, który określał, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz, że podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowo stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej: zewnętrzne obce - otrzymane od kontrahentów; zewnętrzne własne - przekazywane w oryginale kontrahentom; wewnętrzne - dotyczące operacji wewnątrz jednostki.

Wójt wyjaśnił, że brak przypisu należności z umów spowodowany był zmianami kadrowymi w Referacie Gospodarki i Inwestycji.

(akta kontroli Tom I str. 233-286, 345, 481-487, 533-534)

2. Od momentu obowiązku zapłaty wymienionych należności z tytułu umów nr 7/2018/OZE i 9/2018/OZE, tj. od dnia odpowiednio: 30 czerwca 2018 r. i 30 listopada 2018 r. do 3 grudnia 2023 r. w Urzędzie nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych w stosunku do dłużników (stron ww. umów). Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Wójt wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy na temat braku zapłaty. Działania windykacyjne podjęto w momencie ujawnienia niniejszej nieprawidłowości w czasie kontroli NIK.

(akta kontroli Tom I str. 233-286, 345, 481-487, 533-534)

3. W dniu 11 września 2019 r. ujęto w ewidencji księgowej konta 011 „Środki trwałe” 28 instalacji fotowoltaicznych i solarnych jako oddzielne obiekty inwentarzowe, nie uwzględniając w nich jednak wysokości naliczonych odpisów umorzeniowych za poprzedni okres rozliczeniowy³¹. Ponadto, pozostawiono w księgach umorzenie w wysokości 48,2 tys. zł, nie wyksięgując go w dniu zdjęcia środka trwałego z ewidencji. Powyższe stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 uor., art. 32 ust. 1 i ust. 3 uor.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w związku z ponownym wprowadzeniem 11 września 2019 r. na stan środków trwałych instalacji fotowoltaicznych i solarnych jako oddzielnych obiektów majątkowych przez nieuwagę nie wprowadzono dotychczas naliczonej amortyzacji. Wyjaśnił również, że naliczona już amortyzacja w wysokości 48,2 tys. zł zostanie wyksięgowana. Wskazał także, że do czasu kontroli NIK nie posiadał wiedzy o zaistniałym błędzie.

(akta kontroli Tom I str. 287-344, 481-487, Tom II 146-154)

4. W ewidencji księgowej konta 011 „Środki trwałe” 11 września 2019 r. ujęto 28 instalacji: fotowoltaicznych (19) i solarnych (dziewięć), jako oddzielne obiekty inwentarzowe. Wartość poszczególnych obiektów wykazana w dokumencie OT wynosiła od 0,72% do 1,83% wartości instalacji wynikającej z oferty złożonej przez wykonawcę zadania „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo”. I tak np. wartość środka trwałego – dokument OT nr 1687/2019 wynosiła 19,6 tys. zł, podczas gdy

²⁹ Na których zainstalowano instalacje fotowoltaiczną i solarną.

³⁰ 13,4 tys. zł (umowa nr 7/2018/OZE) i 3 tys. zł (umowa nr 9/2018/OZE).

³¹ W okresie od 01 stycznia 2019r. instalacje ujęto jako jeden środek trwały.

wartość wynikająca z oferty wykonawcy – 23,9 tys. zł. Z kolei wartość środka trwałego – dokument OT nr 1702/2019 wynosiła 23,8 tys. zł, podczas gdy wartość wynikająca z oferty wykonawcy – 12,9 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 uor, zgodnie z którym wartość początkową środka trwałego stanowi cena nabycia lub koszt jego wytworzenia.

Wójt wyjaśnił, że wartość poszczególnych środków trwałych została określona w następujący sposób: wartość wszystkich nakładów inwestycyjnych podzielona przez sumę całkowitą KWh i pomnożona przez moc poszczególnej instalacji. Na nakłady inwestycyjne składały się: oferta skalkulowana przez wykonawcę, koszty wykonania map, nadzoru oraz tablicy informacyjnej.

(akta kontroli str. 289-345, 481-487)

NIK zauważa, że określając wartość początkową można wziąć pod uwagę cenę nabycia powiększoną o wydatki związane z zakupem, w tym przypadku z opracowania dokumentacji projektowej i nadzoru. Jednak przyjęty w Urzędzie sposób wyliczenia wartości środków trwałych nie odzwierciedlał rzeczywistej wartości tych środków.

5. Protokołem odbioru końcowego z 11 lipca 2018 r. zakończono realizację projektu „Budowa instalacji OZE w gminie Lisewo” jednak ujęcie nowopowstałego środka trwałego nastąpiło dopiero 31 grudnia 2018 r., tj. po 173 dniach. Z kolei środek trwały „Rewitalizacja terenu Ogródka Jordanowskiego w celu ożywienia społeczno-gospodarczego terenu” wpisano do ewidencji 17 września 2021 r., pomimo faktu, że protokół odbioru końcowego sporządzono 15 czerwca 2021 r., tj. po 94 dniach. Stanowi to naruszenie art. 16d ust. 2 ustawy z 24 listopada 2022 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³², zgodnie z którym składniki majątku podlegające amortyzacji wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, zgodnie z art. 9 ust. 1 updog najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.

Wójt wyjaśnił, że przyjęcie środków trwałych do ewidencji odbywa się na podstawie informacji/protokołu z Referatu inwestycji, o zakończeniu danego przedsięwzięcia, który jest kompletny i zdalny do użytkowania. Moment przekazania takiej informacji warunkuje okres wprowadzenia środka trwałego do ewidencji. Przyjęcie zadań w ewidencji środków trwałych nastąpiło po 173 i 94 dniach od końcowego odbioru z uwagi na brak informacji na ten temat w referacie finansowym.

(akta kontroli Tom I str. 119-120, 224-226, 287-288, 462-480)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zgodnie z przepisami prowadzono wszystkie elementy ksiąg rachunkowych: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze oraz zestawienia obrotów i sald. Do ksiąg rachunkowych okresów sprawozdawczych zgodnie z art. 20 uor wprowadzono w postaci zapisu, zdarzenia, które nastąpiły w tym okresie. Stwierdzono jednak, że nie wprowadzono do ewidencji środków trwałych dwóch projektów w miesiącu, w którym zostały one przekazane do używania, nie wprowadzono dotychczas naliczonej amortyzacji do ksiąg środków trwałych oraz nie dokonano odpowiedniego przypisu należności, które doprowadziło do braku wpłaty. Ponadto, błędnie określono wartość środków trwałych związanych z projektem dotyczącym budowy OZE oraz nie podjęto działań windykacyjnych wobec dłużników.

³² Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.. Dalej: „updog”.

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

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Terminowe przyjmowanie do ewidencji księgowej konta 011 „Środki trwale” zakończonych zadań inwestycyjnych.
2. Prawidłowe dokonywanie odpisów amortyzacyjnych i umorzeniowych.
3. Dokonywanie przypisów należności w wysokości prawidłowo wystawianych dokumentów księgowych.
4. Uaktualnienie wartości środków trwałych związanych z projektem „Budowa OZE w gminie Lisewo (I edycja).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 21 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
(-) Artur Gackowski
Główny specjalista
kontroli państwowej

(-) Krzysztof Stefaniak
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki