



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.6.8.2023

Krzysztof Czarnecki
Wójt Gminy Wielka Nieszawka
Urząd Gminy w Wielkiej Nieszawce
ul. Toruńska 12
87-165 Cierpice

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 w Wielkiej Nieszawce ¹ , ul. Toruńska 12, 87-165 Cierpice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Czarnecki, od 17 listopada 2018 r. Wójt Gminy Wielka Nieszawka ² . Wcześniej, od 1 grudnia 2014 r. do 16 listopada 2018 r., funkcję tę pełnił Kazimierz Kaczmarek.
Zakres przedmiotowy kontroli	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	Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/166/2023 z 21 listopada 2023 r. Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/154/2023 z 7 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 1-10)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie w celu lepszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej przygotowano i realizowano projekty dofinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020⁶. Projekty te służyły w szczególności: wspieraniu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, rozwojowi lokalnej infrastruktury edukacyjnej i kulturalnej oraz zwiększeniu dostępności do usług edukacyjnych i społecznych. Nie stwierdzono przypadków istotnych zmian, które mogłyby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów tych projektów.

Kontrola wykazała jednak nieprawidłowości związane z realizacją projektów z udziałem środków z RPO WK-P 2014-2020. Polegały one m.in. na:

- niezapewnieniu skutecznego przepływu informacji w Urzędzie, co skutkowało niezaksięgowaniem w 2022 r. kwoty należności z tytułu kary umownej w wysokości 134,2 tys. zł za odstąpienie wykonawcy od umowy na dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznej;
- nieterminowym zamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych⁷ ogłoszeń o wykonaniu umów;

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Tj. 20 grudnia 2023 r.

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

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

⁶ Dalej: „RPO WK-P 2014-2020”.

⁷ Dalej: „BZP”.

- nieuwzględnieniu w treści umowy na przebudowę Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Małej Nieszawce⁸ minimalnych wymagań dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami;
- nieprawidłowym ewidencjonowaniu środków trwałych wytworzonych lub nabytych w ramach projektów oraz nieprawidłowym ustalaniu ich wartości początkowej;
- nieprawidłowym zaklasyfikowaniu wydatków poniesionych w ramach projektów RPO WK-P 2014-2020.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja wybranych umów o dofinansowanie

1.1. W kontrolowanym okresie w Gminie Wielka Nieszawka realizowanych było łącznie osiem projektów w ramach RPO WK-P 2014-2020, w tym:

- sześć przez Urząd, tj. projekty pn.: [1] „Wspieranie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka”; [2] „Wspieranie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka – etap II”; [3] „Modernizacja budynku przy ul. Leśnej 1 w Małej Nieszawce wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu w ramach rewitalizacji (LGD)”; [4] „Budowa 6-oddziałowego przedszkola wraz z węzłem żywieniowym w Małej Nieszawce działka nr 160/1”; [5] „Klub seniora w Gminie Wielka Nieszawka”; [6] „Rozwój pasji i zainteresowań w Gminie Wielka Nieszawka”;
- dwa przez Urząd wraz z innymi gminnymi jednostkami organizacyjnymi¹⁰, tj. projekty pn.: [7] „Radosne przedszkole”; [8] Nasze przedszkole – wszechstronny rozwój i wykwalifikowana kadra”.

W związku z realizacją ww. projektów Gmina poniosła wydatki¹¹ w łącznej wysokości 9 445 tys. zł, w tym kwalifikowalne – 8 824,2 tys. zł i uzyskała dofinansowanie w kwocie 5 871,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 11, 13, 17, 20, 21)

1.2. Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej trzech projektów RPO WK-P 2014-2020¹² oraz oględzin NIK¹³ stwierdzono w szczególności, że:

- w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II zrealizowano w pełni przedmiot umowy o dofinansowanie, który obejmował dostawę i montaż 106 instalacji z odnawialnych źródeł energii¹⁴, tj. układów fotowoltaicznych do produkcji energii elektrycznej dla potrzeb gospodarstw domowych¹⁵. Według protokołu odbioru wykonanych dostaw i montażu z 22 grudnia 2021 r. i z 6 lipca 2022 r. odebrano odpowiednio 14 i 92 instalacje. Wszystkie instalacje zostały zgłoszone do operatora sieci dystrybucyjnej. Do 20 lipca 2023 r. osiągnięto dodatkową zdolność wytwarzania energii elektrycznej

⁸ Dalej: „GOKiS”.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Tj.: Przedszkola w Cierpicach oraz Przedszkola w Małej Nieszawce.

¹¹ Dane według stanu na 31 października 2023 r.

¹² Tj.: [1] „Wspieranie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka – etap II” o wartości 2 086,9 tys. zł (dalej: „Projekt Fotowoltaika – etap II”); [2] „Modernizacja budynku przy ul. Leśnej 1 w Małej Nieszawce wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu w ramach rewitalizacji (LGD)” o wartości 1 592,5 tys. zł (dalej: „Projekt Modernizacji Budyńku w Małej Nieszawce”); [3] „Klub seniora w Gminie Wielka Nieszawka” o wartości 160 tys. zł (dalej: „Projekt Klub Seniora”).

¹³ Oględziny NIK przeprowadzono 7 grudnia 2023 r.

¹⁴ Tj. osiągnięto zakładany wskaźnik produktu pn. „Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE [szt.]” – 106,00 szt.

¹⁵ Jako lokalizację instalacji przewidziano budynki mieszkalne w Gminie Wielka Nieszawka.

ze źródeł odnawialnych na poziomie 0,46 MWe/rok¹⁶. Uzyskano produkcję energii elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji na poziomie 559,46 MWhe/rok¹⁷. Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych wyniósł 454,28 ton równoważnika CO₂¹⁸;

- w ramach Projektu Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce zrealizowano w pełni przedmiot umowy o dofinansowanie, który obejmował: roboty branży budowlanej, sanitarnej, elektrycznej i zakup wyposażenia¹⁹, w tym m.in.: [1] wykonanie oświetlenia na przyległym terenie zewnętrznym; [2] montaż urządzeń monitoringu zewnętrznego i wewnętrznego; [3] pochylnię dla osób z niepełnosprawnością ruchową lub o ograniczonej zdolności poruszania się; [4] wymurowanie ścian oraz wymianę płytek podłogowych na parkiet drewniany lub paneli podłogowych na płytki antypoślizgowe w wybranych pomieszczeniach; [5] wyposażenie pomieszczenia biblioteki w 45 wysokich regałów na książki, pomieszczeń kuchni i socjalnych – w meble kuchenne i sprzęt AGD, sali widowiskowej – w sprzęt audio, sali tanecznej – w lustra naścienne na pełną wysokość ściany oraz drążki baletowe o regulowanej wysokości, sali zajęć – w stanowiska komputerowe wraz z doprowadzeniem sieci komputerowej; [6] umeblowanie pomieszczeń; [7] dostawę sprzętu komputerowego; [8] przystosowanie jednego z pomieszczeń przeznaczonych na toaletę do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Projekt zrealizowano na terenie zrewitalizowanego obszaru sołectwa Mała Nieszawka zamieszkałego przez 2 596 osób²⁰;
- w ramach Projektu Klub Seniora realizowano przedmiot umowy o dofinansowanie²¹. Formularze rekrutacyjne wraz z deklaracją uczestnictwa w projekcie podpisało 12 seniorów. Faktyczną realizację zajęć w ramach projektu potwierdzały dzienniki ze wskazaniem tematów zajęć, podpisane listy obecności na zajęciach animacyjno-integracyjnych oraz wyjazdach do kina/teatru (w okresie od marca do listopada 2023 r.)²², faktury VAT z tytułu organizacji żywienia i transportu, ewidencja czasu pracy kierownika Klubu Seniora. Zajęcia dla seniorów odbywały się m.in. w pomieszczeniach GOKiS – w poniedziałki od godz. 15:15 do godz. 19:00 oraz w czwartki (zajęcia komputerowe) od godz. 13:00 do godz. 15:00.

(akta kontroli str. 31-75, 466-878)

1.3. Na podstawie dokumentacji dotyczącej trzech projektów RPO WK-P 2014-2020 wskazanych w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego ustalono w szczególności, że:

- wydatki z tytułu: robót budowlanych, nadzoru inwestorskiego, zakupu wyposażenia, organizacji żywienia i transportu, wynagrodzeń każdorazowo były uwzględnione w zakresie rzeczowo-finansowym wskazanym we wnioskach o dofinansowanie projektów, odnosiły się do okresu realizacji projektów i zostały uwzględnione we wnioskach o płatność końcową; tym samym wydatki poniesione w ramach tych projektów spełniały zasady kwalifikowalności;

¹⁶ Tj. osiągnięto zakładany wskaźnik rezultatu pn. „Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – 0,44 MWe/rok”, gdzie MWe oznacza megawat mocy elektrycznej.

¹⁷ Tj. osiągnięto zakładany wskaźnik rezultatu pn. „Produkcja energii elektrycznej z nowo wybudowanych instalacji wykorzystujących OZE” – 400,25 MWhe/rok, gdzie MWhe oznacza megawatogodzinę mocy elektrycznej.

¹⁸ Tj. osiągnięto zakładany wskaźnik rezultatu pn. „Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych” – tony równoważnika CO₂ 325,01, gdzie tona równoważnika CO₂ oznacza ślad węglowy przedstawiony w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla.

¹⁹ Tj. osiągnięto zakładane wskaźniki produktu pn. „Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne [szt.]” – 1 szt. oraz pn. „Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (por. sołectwo Mała Nieszawka) [szt.]” – 1 szt.

²⁰ Tj. osiągnięto wskaźnik rezultatu pn. „Liczba osób korzystających ze zrewitalizowanych obszarów” – 1000 osób. Por. [STRONA INTERNETOWA ARCHIWALNA BIP GMINY WIELKA NIESZAWKA ZAKŁADKA STATYSTYKA](#) (dostęp: 14 grudnia 2023 r.) oraz [STRONA INTERNETOWA BIP GMINY WIELKA NIESZAWKA ZAKŁADKA STATYSTYKA](#) (dostęp: 14 grudnia 2023 r.).

²¹ Projekt niezakończony, w trakcie realizacji do 31 grudnia 2023 r.

²² Tj. w trakcie realizacji projektu osiągnięto wskaźniki produktu pn. „Liczba osób uczestniczących w zajęciach Klubu Seniora” – 10 osób oraz pn. „Liczba utworzonych miejsc w Klubie Seniora” – 10 osób.

- kwoty wydatków kwalifikowalnych oraz kwoty dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, wynikające z faktur VAT oraz list płac, mieściły się w kwotach określonych we wnioskach o dofinansowanie; wydatki każdorazowo były poddawane kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej.

(akta kontroli str. 352-365)

1.4. Na potrzeby ośmiu projektów realizowanych w kontrolowanym okresie w ramach RPO WK-P 2014-2020 udzielono 16 zamówień publicznych o łącznej wartości 10 250,6 tys. zł.

Badanie dokumentacji dotyczącej dwóch z ww. 16 zamówień o łącznej wartości 3 144,3 tys. zł, tj.: [1] zamówienia na dostawę²³; [2] zamówienia na roboty budowlane²⁴, wykazało w szczególności, że:

- każdorazowo zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia, tj. w jednym przypadku – przetarg nieograniczony, w jednym przypadku – tryb podstawowy;
- Specyfikacja Warunków Zamówienia²⁵ zawierała wszystkie wymagane elementy; ogłoszenia o zamówieniach zostały w sposób prawidłowy opublikowane; do przeprowadzenia postępowań powołano komisje przetargowe, których członkowie złożyli wymagane oświadczenia; wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniach; treść złożonych przez nich ofert odpowiadała wymogom zawartym w SWZ; wyboru tych ofert dokonano na podstawie kryteriów określonych w SWZ; wybrano najkorzystniejsze oferty; o wyniku postępowań w sposób prawidłowy powiadomiono wszystkich biorących w nich udział wykonawców; sporządzono pisemne protokoły, w których rzetelnie udokumentowano przebieg postępowań; treść umów zawartych z wykonawcami była zgodna z ich projektami w SWZ;
- umowy zawierały każdorazowo zapisy zabezpieczające interesy Gminy (jako zamawiającego), w tym dotyczące: kar umownych zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz gwarancji.

Badaniem objęto także postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania cenowego²⁶ w ramach Projektu Klub Seniora. Ustalono, że:

- postępowanie przeprowadzono zgodnie z Regulaminem Udzielania Zamówień Publicznych o wartości mniejszej niż kwota 130 000 zł netto, wprowadzonym Zarządzeniem nr 14/2013 Wójta Gminy Wielka Nieszawka z 17 lutego 2023 r.²⁷, w szczególności: [1] sporządzono notatkę z szacowania wartości zamówienia oraz notatkę z przeprowadzonego rozeznania rynku; [2] rozeznanie rynku przeprowadzono w formie zapytania cenowego; [3] informacje dotyczące cen uzyskano od dwóch podmiotów; [4] wyboru dokonano przy uwzględnieniu kryterium „cena brutto za 1 km”; [5] wybrany wykonawca zaoferował najniższą cenę;

²³ Postępowanie nr RIT.271.7.2022, w wyniku którego zawarto umowę nr 76/2022 z 26 kwietnia 2022 r. na dostawę, opracowanie projektów instalacji, montaż i rozruch układów fotowoltaicznych (PV) w budynkach mieszkalnych w miejscach wskazanych przez Zamawiającego na terenie Gminy Wielka Nieszawka w celu pozyskania energii elektrycznej” o wartości 1 893 2 tys. zł.

²⁴ Postępowanie nr RIT.271.9.2021, w wyniku którego zawarto umowę nr 105/2021 z 20 września 2021 r. na przebudowę budynku przy ul. Leśnej 1 w Małej Nieszawce w ramach zadania: Modernizacja budynku przy ul. Leśnej w Małej Nieszawce wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu w ramach rewitalizacji (LGD), o wartości pierwotnej 1 190 tys. zł, po zmianach – 1 251 tys. zł.

²⁵ Dalej: „SWZ”.

²⁶ Postępowanie, w wyniku którego zawarto umowę nr RPKP.01/2023 z 1 marca 2023 r. na świadczenie usług transportowych. Zgodnie z umową ustalono następujące kwoty ryczałtowe na wykonanie usługi transportowej: [1] na trasie miejsce zamieszkania uczestników – miejsce realizacji wsparcia na terenie Gminy Wielka Nieszawka i z powrotem wysokości 200 zł brutto/1 kurs tam i z powrotem; [2] na trasie miejsce zamieszkania uczestników – formy wsparcia (instytucja kultury) w Toruniu i z powrotem 400 zł/1 kurs tam i z powrotem; [3] na trasie miejsce zamieszkania uczestników – formy wsparcia (instytucja kultury) poza gminą i poza Toruniem i z powrotem 800 zł/1 kurs tam i z powrotem.

²⁷ Dalej: „Regulamin”.

- umowa została zawarta na czas określony do dnia 31 grudnia 2023 r. Transport miał być realizowany w dni funkcjonowania Klubu Seniora²⁸. Wykonawca miał zapewnić pojazd ułatwiający korzystanie z usług przewozowych osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej, a także pomoc tym osobom przy wsiadaniu i wysiadaniu.

(akta kontroli str. 76-336)

1.5. Na podstawie dokumentacji dotyczącej pięciu projektów²⁹ RPO WK-P 2014-2020³⁰ oraz oględzin NIK³¹ stwierdzono, że utrzymana została ich trwałość, tj. w szczególności:

- w aktywach beneficjentów (odpowiednio Urzędu oraz Przedszkola w Małej Nieszawce) znajdowały się środki trwale zakupione oraz zmodernizowane w ramach tych projektów, tj. m.in.: [1] panele fotowoltaiczne (106 instalacji); [2] budynek GOKiS, meble, wyposażenie, tablica multimedialna; [3] budynek 6-oddziałowego przedszkola wraz z węzłem żywieniowym, projektor, zestaw szafek kuchennych i dywany;
- w każdej z 18 wybranych lokalizacji potwierdzono fakt umieszczenia instalacji fotowoltaicznych na budynkach mieszkalnych w ramach Projektu Fotowoltaika – etap I oraz Projektu Fotowoltaika – etap II; tablice informacyjno-promocyjne dotyczące tych projektów umieszczone były odpowiednio: [1] na ogrodzeniach wybranych budynków mieszkalnych, na których znajdowały się instalacje fotowoltaiczne; [2] przy budynku Urzędu;
- na parterze 2-kondygnacyjnego budynku Przedszkola w Małej Nieszawce, zgodnie z dokumentacją Projektu Budowa Przedszkola, znajdowały się: szatnia, sale zajęć z węzłami sanitarnymi, sala z dźwigiem przystosowanym do przewozu osób z niepełnosprawnościami, łazienka dla osób z niepełnosprawnościami, blok kuchenny. Na piętrze budynku znajdowały się: sale zajęć z węzłami sanitarnymi, pomieszczenia socjalne pracowników i administracyjne, pomieszczenia terapeutów. Tablica informacyjno-promocyjna dotycząca tego projektu znajdowała się przed wejściem do budynku przedszkola. Nie zaprzestano działalności przedszkola w tym budynku;
- w budynku Przedszkola w Małej Nieszawce znajdowało się wyposażenie zakupione w ramach Projektu Nasze Przedszkole, w szczególności: [1] kuchenka mikrofalowa, lodówka, stół przyścienny kuchenny w pomieszczeniu kuchennym; [2] projektor przestrzenny, basen suchy z materacami, drążki gimnastyczne, pachołki plastikowe, kolorowe obręcze płaskie w sali sensorycznej; [3] projektor LCD, ekran projekcyjny wielowymiarowy z głośnikami, konsola muzyczna, kolumny na statywie, reflektory LED, pianino białe elektryczne w sali widowiskowej; [4] krzesła składane. Tablica informacyjno-promocyjna dotycząca tego projektu znajdowała się na drzwiach wejściowych do budynku przedszkola;
- nie zaprzestano działalności GOKiS w budynku zmodernizowanym i wyposażonym w ramach Projektu Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce. Tablica informacyjno-

²⁸ Tj. w poniedziałki i czwartki oraz inne dni związane z realizacją form wsparcia przewidzianych w projekcie, w ustalonych każdorazowo godzinach.

²⁹ W przypadku Projektu Klub Seniora odstąpiono od oceny utrzymania trwałości (projekt niezakończony, w trakcie realizacji do 31 grudnia 2023 r.).

³⁰ Tj.: [1] Projekt Fotowoltaika – etap II; [2] Projekt Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce; a także: [3] „Wspieranie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka” o wartości 768,6 tys. zł (dalej: „Projekt Fotowoltaika – etap I”); [4] „Budowa 6-oddziałowego przedszkola wraz z węzłem żywieniowym w Małej Nieszawce działka nr 160/1” o wartości 4 183,1 tys. zł (dalej: „Projekt Budowa Przedszkola”); [5] „Nasze przedszkole – wszechstronny rozwój i wykwalifikowana kadra” o wartości 209,3 tys. zł (dalej: „Projekt Nasze Przedszkole”).

³¹ Oględziny NIK przeprowadzono 7 grudnia 2023 r.

pamiętkowa dotycząca tego projektu znajdowała się przed wejściem do tego budynku.

(akta kontroli str. 31-75, 337-351)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Po wystawieniu wezwania do zapłaty z 22 lutego 2022 r. na kwotę 134 181,24 zł z tytułu kary umownej naliczonej podmiotowi PRO-ECO Sp. z o.o.³², Kierownik Referatu Inwestycji w Urzędzie do końca 2022 r. nie przekazał tego wezwania do Referatu Finansowo-Księgowego Urzędu³³. Stanowiło to naruszenie obowiązującej w Urzędzie zasady polityki rachunkowości³⁴, zgodnie z którą dowody księgowe powinny być przekazywane terminowo, tj. bez zbędnej zwłoki, przez pracowników merytorycznych do RFK. Skutkowało to niezaksięgowaniem kwoty 134 181,24 zł z tytułu należnej kary umownej w 2022 r., a tym samym zaniżeniem kwoty należności wykazanej w sprawozdaniu Rb-27S za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.³⁵. Z ustaleń kontroli wynika, że ww. wezwanie do zapłaty wpłynęło do RFK dopiero 6 listopada 2023 r.³⁶

Według wyjaśnień Wójta ww. wezwanie do zapłaty miało charakter wezwania do próby ugodowej. W związku z tym nie było podstaw do przekazania tego wezwania do RFK, gdyż dotyczyło ono kary umownej, która w założeniu była sporna i ostatecznie nie doszło do jej zapłaty. Tym samym ww. kara umowna nie była należnością podlegającą ujęciu w sprawozdaniu Rb-27S. Ww. wezwanie zostało przekazane do RFK dopiero po złożeniu do Sądu Rejonowego w Gdyni wniosku o zawiązanie do próby ugodowej, w piśmie z 31 października 2023 r.

(akta kontroli str. 366-409, 453, 462, 463, 1399, 1401, 1402)

NIK zauważa, że na podstawie ww. wezwania do zapłaty z 22 lutego 2022 r. kwota 134 181,24 zł została ostatecznie zaksięgowana 6 listopada 2023 r., pomimo jej spornego charakteru. Nie było więc podstaw do odstąpienia od przekazania ww. wezwania do RFK w 2022 r.

2. Jako nierzetelny należy uznać zakup sprzętu komputerowego na potrzeby realizacji Projektu Klub Seniora dopiero 11 grudnia 2023 r.³⁷, tj. pod koniec realizacji ww. projektu. Zajęcia komputerowe dla seniorów w ramach tego projektu prowadzone były już od marca 2023 r.³⁸ z wykorzystaniem innego sprzętu będącego na wyposażeniu GOKiS.

Wójt oraz Kierownik Referatu Edukacji Spraw Społecznych i Promocji w Urzędzie wyjaśnili, że przy podjęciu decyzji w sprawie zakupu ww. sprzętu komputerowego kierowano się przede wszystkim tym, że nowo zakupiony sprzęt miał być wykorzystywany na potrzeby lokalnej społeczności w ramach działalności Klubu Seniora w GOKiS także po zakończeniu realizacji ww. projektu.

(akta kontroli str. 461, 465, 1394-1397)

³² W związku z odstąpieniem przez ten podmiot od umowy nr 57/2021 z 1 czerwca 2021 r. na dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznej.

³³ Dalej: „RFK”.

³⁴ Por. str. 4 załącznika nr 3 do zarządzenia nr 106/2021 Wójta Gminy Wielka Nieszawka z dnia 31 grudnia 2021 r.

³⁵ Por. kolumnę „Należności”, rozdział klasyfikacji budżetowej 90005 „Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu”, brak paragrafu 0940 „Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych”.

³⁶ Tj. po złożeniu do Sądu Rejonowego w Gdyni przez Wójta Gminy Wielka Nieszawka wniosku o zawiązanie do próby ugodowej przy piśmie 31 października 2023 r. Na podstawie tego wezwania kwota 134 181,24 zł została zaksięgowana odpowiednio na kontach 240 „Pozostałe rozrachunki” oraz 760 „Pozostałe przychody operacyjne”.

³⁷ Odbioru sprzętu dokonano 18 grudnia 2023 r.

³⁸ Do 18 grudnia 2023 r. bez wykorzystania zakupionego sprzętu przeprowadzonych zostało łącznie 46 z 48 zajęć komputerowych przewidzianych w Projekcie Klub Seniora, co stanowiło ponad 95%.

NIK zauważa, że dokonanie zakupu na krótko przed zakończeniem realizacji projektu może skutkować zakwestionowaniem kwalifikowalności tego wydatku przez Instytucję Zarządzającą. Zgodnie bowiem z zasadami oceny kwalifikowalności wydatków określonymi w pkt. 6.2.3 Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020³⁹, wydatkiem kwalifikowalnym jest wydatek niezbędny do realizacji celów projektu. Tym samym niezbędność wydatku do realizacji celów projektu powinna być rozpatrywana w odniesieniu do okresu realizacji projektu, a nie okresu po jego zakończeniu.

3. Umowa nr 76/2022 z 26 kwietnia 2022 r. na dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznych o wartości 1 893 2 tys. zł (w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II) nie zawierała postanowień określających łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogły dochodzić strony tej umowy, co stanowiło naruszenie art. 436 pkt. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁰.

Według wyjaśnień Wójta oraz Kierownika Referatu Inwestycji powyższe było wynikiem przeoczenia.

(akta kontroli str. 81, 165-183)

4. Gmina jako zamawiający, nieterminowo zamieściła w BZP ogłoszenie o wykonaniu dwóch umów, tj.:

- umowy nr 76/2022 z 26 kwietnia 2022 r. na dostawę i montaż instalacji fotowoltaicznych (w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II);
- umowy nr 105/2021 z 20 września 2021 r. na przebudowę budynku GOKiS (w ramach Projektu Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce).

Powyższe stanowiło naruszenie art. 448 nupzp, zgodnie z którym zamawiający, w terminie 30 dni od wykonania umowy, zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy.

Z ustaleń kontroli wynika, że powyższy obowiązek został zrealizowany dopiero w toku kontroli NIK, tj. odpowiednio 23 i 27 listopada 2023 r. tj. odpowiednio po 474 i 634 dniach od upływu terminu wskazanego w art. 448 nupzp.

Według wyjaśnień Wójta oraz Kierownika Referatu Inwestycji powyższe było wynikiem przeoczenia.

(akta kontroli str. 82, 191, 452-460, 464)

5. W umowie nr 105/2021 z 20 września 2021 r. na przebudowę budynku GOKiS⁴¹ nie określono w pełni warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tj. z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. a i b ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁴², dotyczących:

- zapewnienia informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy (w zakresie dostępności architektonicznej);

³⁹ Por. [STRONA INTERNETOWA WYTUCZNE W ZAKRESIE KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW](#) (dostęp: 18 grudnia 2023 r.)

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Dalej: „nupzp”

⁴¹ W tym SWZ, dokumentacji projektowej oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, stanowiących integralną część umowy, zgodnie z § 1 ust. 6 pkt. 1 umowy nr 105/2021.

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 2240. Dalej: „uzd”.

- obsługi z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się oraz instalacji urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących (w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej);

Powyższe stanowiło naruszenie art. 4 ust.3 uzd, według którego w przypadku zlecenia lub powierzenia, na podstawie umowy, realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień publicznych podmiotom innym niż podmioty publiczne, podmiot publiczny jest obowiązany do określenia w treści umowy warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 uzd.

Wójt oraz Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnili, że w okresie działalności GOKiS nie były zgłaszane szczególne potrzeby w ww. zakresie, w szczególności ze strony osób słabowidzących, niewidomych czy słabosłyszących. Gdyby takie potrzeby były zgłaszane, zostałyby uwzględnione przy przygotowaniu zamówienia na przebudowę budynku GOKiS.

(akta kontroli str. 185, 186, 203-332, 452, 453, 464, 465)

NIK zauważa, że przedmiot umowy dotyczył przebudowy budynku użyteczności publicznej, a tym samym treść ww. umowy powinna uwzględniać potrzeby wszystkich jej potencjalnych użytkowników

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia fakt, że w ramach zakończonych projektów zrealizowano przedmiot umów o dofinansowanie, osiągnięto zakładane wartości wskaźników produktu i rezultatu, a także utrzymano trwałość tych projektów. Wykonawcy udzielonych zamówień publicznych zostali wyłonieni przy zachowaniu zasady konkurencyjności.

Negatywnie należy jednak ocenić stwierdzone nieprawidłowości, które polegały na: [1] niezapewnieniu skutecznego przepływu informacji między Referatem Inwestycji a RFK w zakresie wysłanego do wykonawcy wezwania do zapłaty, co skutkowało niezaksięgowaniem w 2022 r. kwoty należności z tytułu kar umownych w wysokości 134,2 tys. zł; [2] zwłoce w dokonaniu zakupu sprzętu komputerowego na potrzeby Projektu Klub Seniora; [3] nieterminowym zamieszczeniu w BZP ogłoszeń o wykonaniu umów; [4] nieuwzględnieniu w treści umowy na przebudowę GOKiS minimalnych wymagań dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Ewidencja wydatków budżetowych w ramach projektów

2.1. Wypełniając zobowiązania wynikające z umów o dofinansowanie⁴³ do księgowania zdarzeń gospodarczych związanych z realizacją projektów wskazanych w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego prowadzono wyodrębnione ewidencje księgowe. Sposób ich prowadzenia umożliwiał identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych prowadzonych dla wszystkich wydatków w ramach projektów. Ewidencje spełniały wymogi art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴. Podstawą zapisów w ww. ewidencjach były dowody księgowe zewnętrzne i wewnętrzne opatrzone adnotacją o ich związku z projektami.

(akta kontroli str. 475, 609, 879-1055)

2.2. Nowe środki trwale powstały w następstwie dwóch badanych projektów: Projektu Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce oraz Projektu Fotowoltaika – etap II.

⁴³ Por. § 4 ust. 7 pkt 8 umowy nr UM_WR.431.1.175.2021 z 30 marca 2021 r. oraz umowy nr UM_WR.431.1.277.2021 z 9 czerwca 2021 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 120, ze zm. Dalej: „uoR”.

Nakłady inwestycyjne poniesione w okresie budowy tych środków księgowano na koncie 080 *Środki trwałe w budowie*. Nakłady zaewidencjonowane na koncie dotyczącym budowy środka trwałego w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II księgowane były częściowo w kwocie netto, a częściowo w kwocie brutto, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wiązało się to z powstałymi wątpliwościami co do kwalifikowalności VAT w ramach tego projektu. Ponadto do nakładów na wytworzenie środka trwałego w tym projekcie zaliczono koszty dotyczące procesu zapewnienia finansowania (uzyskania dofinansowania projektu) i przygotowania inwestycji, poniesione przed dniem udokumentowanego rozpoczęcia budowy, co również szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 466-775, 921-962, 1004-1107)

Badaniem objęto prawidłowość zaewidencjonowania w księgach rachunkowych środków trwałych wytworzonych i nabytych w ramach Projektu Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce. Po zakończeniu ww. przedsięwzięcia wyodrębniono tylko jeden środek trwały, któremu nadano nazwę *Modernizacja budynku przy ul. Leśnej 1 w Małej Nieszawce wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu w ramach rewitalizacji (LGD)*⁴⁵ i numer inwentarzowy 18, tożsamy z numerem inwentarzowym budynku zmodernizowanego. Środek ten zaliczono do podgrupy 107 Klasyfikacji Środków Trwałych: *Budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe* ze stawką amortyzacyjną 2,5%. Na wartość początkową tego środka odniesiono jednak również efekty, które z uwagi na swoją samodzielność powinny stanowić odrębne od niego środki trwałe podlegające innym zasadom amortyzacji, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dodatkowo środek trwały przyjęto do użytkowania przed uzyskaniem od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Toruniu⁴⁶ zaświadczenia o braku sprzeciwu co do zgłoszenia zakończenia robót budowlanych, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1004-1051)

2.3. Wydatki dotyczące badanych projektów klasyfikowano wg działów i rozdziałów określających rodzaj działalności, paragrafów – określających rodzaj wydatku oraz środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷. Wydatki badanych projektów RPO WK-P 2014-2020 na łączną kwotę 63 084,10 zł zakwalifikowano niezgodnie z art. 39 uofp, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badaniem w zakresie zgodności ponoszonych wydatków z limitem określonym uchwałą budżetową objęto wydatki majątkowe Projektu Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce o wartości jednostkowej powyżej 10 000 zł. Wykazało ono, że w dacie zapłaty stosowne środki zaplanowane były na odpowiednich paragrafach budżetowych.

(akta kontroli str. 921-962, 1033-1035, 1044-1045, 1052-1055)

Wydatki dotyczące badanych projektów, o których mowa w pkt. 1. 2 wystąpienia pokontrolnego były zawarte w Wieloletnich Prognozach Finansowych⁴⁸. Stwierdzono jednak, że jeden z projektów ujęty w nich został z opóźnieniem w stosunku do terminu podpisania umowy o dofinansowanie oraz wykreślony mimo jego trwania. Wydatki odnoszące się do kolejnych dwóch przedsięwzięć ujęto natomiast w projektach wyłącznie jako wydatki majątkowe, mimo że umowy o dofinansowanie przewidywały

⁴⁵ W formie zwiększenia wartości środka trwałego. Dalej: „środek trwały inwent.18-OT 20/2022”

⁴⁶ Dalej: „PINB”.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej: „uofp”.

⁴⁸ Dalej również „WPF”.

ponoszenie na nie również wydatków pośrednich, które to wydatki są wydatkami bieżącymi.

(akta kontroli str. 466-775, 1081-1190)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przy realizacji Projektu Fotowoltaika-II nieprawidłowo ujmowano nakłady po stronie Wn konta 080 *Środki trwałe w budowie*. Polegało to na zaliczeniu do kosztów wytworzenia środka trwałego nazwanego w dokumencie OT: *Wspieranie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka – etap II*, nr inwentarzowy 1511:

a) nakładu w kwocie 53 800,00 zł na podstawie faktury z 16 lipca 2020 r. m.in. na zakup usługi wykonania studium wykonalności projektu, wykonania programu funkcjonalno-użytkowego oraz doradztwa technicznego w zakresie organizacji przetargu, tj. niezwiązanego bezpośrednio z budową środka trwałego, co było niezgodne z art. 28 ust. 8 uoR oraz przyjętą w jednostce polityką rachunkowości⁴⁹. Zakazano w niej zaliczania do kosztów wytworzenia podstawowych środków trwałych kosztów ogólnego zarządu oraz kosztów poniesionych przed udzieleniem zamówień związanych z realizowaną inwestycją, tj. m.in. kosztów przetargów.

(akta kontroli str. 921-930, 963-986, 1317-1318)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że faktura dotyczy wykonania dokumentacji do projektu, a zgodnie z informacjami od Kierownika Referatu Inwestycji Urzędu poniesienie tego wydatku było niezbędne w celu możliwości zrealizowania ww. inwestycji oraz złożenia wnioski o dofinansowanie. Wskazała, że są to wydatki bezpośrednio związane z inwestycją i mając na uwadze art. 28 ust. 2 i 8 uoR, zgodnie z którymi za koszt wytworzenia środka trwałego przyjmuje się ogół kosztów bezpośrednio lub pośrednio związanych z jego budową do czasu przyjęcia środka trwałego do użytkowania, zasadnym było ujęcie wydatku jako jednego z elementów wchodzących w skład inwestycji. Otrzymaoną fakturę ujęto zgodnie z uchwalonym planem finansowym oraz opisem merytorycznym.

(akta kontroli str. 1198)

NIK zauważa, że przedmiotem zamówienia było w istocie ustalenie niezbędnego zakresu inwestycji, jego opisanie pod względem technicznym i sporządzenie dokumentacji niezbędnej do aplikacji o środki na realizację. Wydatki te, jakkolwiek związane z przedsięwzięciem, bo warunkujące jego finansowanie, nie były jednak związane z samym procesem budowy ani nie warunkowały uczynienia wytworzonego środka trwałego zdolnym do używania. W szczególności studium wykonalności stanowi narzędzie komunikacji (informacji o projekcie) między wnioskodawcą a instytucją organizującą konkurs. Jest dokumentem wyjściowym, na podstawie którego wypełniony jest wniosek o dofinansowanie. Wydatki te stanowią zatem koszty ogólnego zarządu i jako takie powinny stanowić koszty okresu ich poniesienia. Poniesione zostały bowiem przed dniem udokumentowanego rozpoczęcia budowy. Podejście takie jest zgodne z wytycznymi przedstawionymi w pkt. 6.36-6.40 Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 *Środki Trwałe*⁵⁰. Zgodnie z nimi nakładów, które

⁴⁹ Załącznikiem nr 2 do Zarządzenia nr 94/2020 Wójta Gminy Wielka Nieszawka z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie zmiany przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu Gminy Wielka Nieszawka, pt. *Zasady wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenie wyniku finansowego*.

⁵⁰ Załącznik do uchwały nr 4/2017 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 3 kwietnia 2017 r. (Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów, poz. 105). Dalej: „KSR nr 11”.

jednostka ponosi przed dniem udokumentowanego rozpoczęcia budowy środka trwałego (np. na analizę i ocenę opłacalności nabycia lub budowy, w tym studium rynkowego, technologicznego, ekonomicznego) nie ujmuje się w koszcie wytworzenia (wartości początkowej) środka trwałego. Podobnie nie stanowią elementu ceny nabycia lub kosztu wytworzenia nakłady poniesione na rozpoznanie, ocenę i wybór określonego wariantu budowy środka trwałego także wtedy, gdy jeden z tych wariantów zostanie ostatecznie przyjęty do realizacji.

- b) części nakładów w kwotach netto⁵¹, a części w kwotach brutto⁵² co wiązało się z niejednolitym podejściem do kwestii kwalifikowalności VAT w ramach ww. projektu.

(akta kontroli str. 921-930, 963-1003, 1317-1318)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w trakcie trwania inwestycji nastąpiła zmiana linii orzeczniczej w zakresie prawa do odliczenia podatku naliczonego w związku opublikowanym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sygn. C-612/21 i C-616/21. Przedstawiono stanowisko uznające, że jednostki samorządu terytorialnego podczas realizacji przedmiotowych projektów nie działają jako podatnicy VAT, lecz jako organ władzy publicznej. Wobec powyższego Gmina została pozbawiona możliwości odliczenia podatku naliczonego w części realizowanego projektu. Skarbnik podała również, że z uwagi na złożoną problematykę VAT Urząd jest w trakcie analizowania zaistniałej sytuacji celem wystąpienia o interpretację indywidualną.

(akta kontroli str. 1198)

NIK wskazuje, że jakkolwiek istotnie powstały wątpliwości co do możliwości odliczenia podatku naliczonego, to jednak należy zastosować jednolite podejście do wszystkich wydatków w ramach projektu, gdyż podatnik albo dokonuje czynności podlegających opodatkowaniu VAT i ma w związku z tym prawo do odliczenia podatku naliczonego albo go nie ma. Zgodnie z art. 28 ust. 8 pkt 1 uoR koszt wytworzenia środków trwałych w budowie, środków trwałych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również: niepodlegający odliczeniu podatek od towarów i usług. Podkreślenia wymaga, że ww. przepis odnosi się do samej możliwości skorzystania z odliczenia, a nie faktycznego zrealizowania tego prawa. W związku z powyższym nie można z niego wywieść, że VAT nieodliczony w deklaracjach może zwiększać wartość początkową środka trwałego. Koszt wytworzenia środka trwałego w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II ustalony został nieprawidłowo, a mimo tego nie uporządkowano tej kwestii pomimo upływu ponad 14 miesięcy od zakończenia projektu oraz ośmiu miesięcy od wydania orzeczeń ETS w tej sprawie.

2. Środki trwałe wytworzone lub nabyte w ramach Projektu *Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce* zaewidencjonowano i przyjęto do użytkowania niezgodnie z zasadami określonymi w art. 3 ust. 1 pkt 15 uoR oraz pkt II załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej

⁵¹ Tj. z pominięciem VAT w łącznej kwocie 22 623,45 zł. Były to wydatki na poniesione do 31.12.2021 r.

⁵² Tj. z uwzględnieniem VAT w łącznej kwocie 140 240 zł. Były to wydatki poniesione w roku 2022.

Polskiej⁵³ oraz przyjętą w jednostce polityką rachunkowości⁵⁴. Polegało to na wyodrębnieniu po zakończeniu inwestycji tylko jednego środka trwałego – nr inwentarzowy 18-OT 20/2022 – i odniesienia na jego wartość początkową również efektów, które z uwagi na swoją samodzielność powinny stanowić odrębne od niego środki trwałe podlegające innym zasadom amortyzacji, tj.: wartości:

- wyposażenia nabytego w ramach ww. inwestycji⁵⁵ (203 949,46 zł), która winna zostać przeksięgowana z konta 080 *Środki trwałe w budowie* na konto 013 *Pozostałe środki trwałe* i umorzona jednorazowo;
- tablicy multimedialnej (17 997,36 zł), która winna zostać przeksięgowana z konta 080 *Środki trwałe w budowie* na konto 011 *Środki trwałe*, lecz zaliczona do grupy KŚT innej niż grupa właściwa dla budynku i w związku z tym amortyzowana wg innej stawki.

Ponadto w wartości ww. środka trwałego ujęto wartość instalacji sieci LAN i Wi-Fi (6 000,00 zł), która zamontowana została w budynku około półtora miesiąca później niż data wskazana na dokumencie OT jako data przyjęcia środka trwałego do użytkowania.

(akta kontroli str. 1004-1051, 1211-1213, 1310-1312)

Nieprawidłowo ustalono również datę przyjęcia do użytkowania ww. środka trwałego. Uznano go za kompletny i zdalny do użytkowania już w lutym 2022 r., mimo iż nie spełniał on wówczas wymogów prawnych warunkujących dopuszczenie do użytkowania, bowiem zawiadomienie o braku sprzeciwu uprawniające do użytkowania budynku PINB wydał z urzędu dopiero w marcu 2022 r. Było to niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 15 uoR w zw. z pkt 4.14-4.15 KSR nr 11. Skutkiem powyższego było nieprawidłowe naliczanie odpisów umorzeniowych.

(akta kontroli str. 1004-1051)

Skarbnik Gminy nie wyjaśniła przyczyn nieprawidłowości polegającej na wyodrębnieniu tylko jednego środka trwałego oraz zaliczenia do jego wartości początkowej również kosztów instalacji sieci LAN i Wi-Fi zamontowanych już po przyjęciu środka trwałego do użytkowania. Wskazała natomiast na podjęte w toku kontroli działania, tj. wyodrębnienie 1 grudnia 2023 r. środków trwałych - tablicy o wartości początkowej 17 997,36 zł i wyposażenia o wartości początkowej 203 949,46 zł oraz korekt w zakresie amortyzacji. Podała także, że tego dnia dokonano korekt naliczenia amortyzacji. W kwestii momentu uznania środka trwałego za zdalny do użytkowania wyjaśniła, że przyjęcie zwiększenia środka trwałego ulepszanego w ramach projektu nastąpiło bezpośrednio po odbiorze końcowym inwestycji, potwierdzonym protokołem odbioru końcowego robót spisany 14 lutego 2022 r. Z chwilą podpisania protokołu obiekt był zdalny do użytku, a uzyskanie zaświadczenia PINB było jedynie formalnością. Wskazała również, że zakres i rodzaj prac wykonanych w ramach przedmiotowej inwestycji nie wymagał pozwolenia na budowę, a uzyskano je jedynie na potrzeby uzyskania dofinansowania.

(akta kontroli str. 1049-1050, 1198, 1363-1364)

⁵³ Dz. U. z 2020 r., poz. 342. Dalej: „rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont”.

⁵⁴ Załącznikiem nr 2 do Zarządzenia nr 94/2020 Wójta Gminy Wielka Nieszawka z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie zmiany przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu Gminy Wielka Nieszawka

⁵⁵ O wartości jednostkowej niższej niż kwoty określone w art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.), m.in. meble, wieszaki, notebooki, sprzęt audio, wyposażenie kuchenne, AGD, meble stołkowe, wyposażenie sali gimnastycznej.

NIK zauważa, że skoro organ administracji architektoniczno- budowlanej wydał decyzję o pozwoleniu na budowę to uznał, że zakres prac wymaga uzyskania takiego pozwolenia, a w konsekwencji zgłoszenia przez inwestora o zakończeniu prac. Wymóg zgłoszenia zakończenia prac wynika bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa, bowiem zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁶ do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-2, można przystąpić po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

Odnosząc się do dokonanej w trakcie kontroli NIK korekty w zakresie naliczeń amortyzacji, na które powołano się w wyjaśnieniach, nie uwzględnia ona wszystkich aspektów opisanej nieprawidłowości, tj. kwestii momentu rozpoczęcia odpisów amortyzacyjnych.

3. Wydatki badanych projektów RPO WK-P 2014-2020 na łączną kwotę 63 084,10 zł zakwalifikowano niezgodnie z art. 39 uofp, który zobowiązuje do klasyfikowania wydatków publicznych według paragrafów określających rodzaj wydatku, tj.
 - a) dwa wydatki na łączną kwotę 7 131,60 zł z 20 kwietnia 2022 r. i 14 czerwca 2022 r. zostały ujęte jako wydatki dotyczące Projektu *Modernizacji Budynku w Małej Nieszawce* z czwartą cyfrą paragrafu 9 mimo że nie zostały zaplanowane w budżecie projektu, ani nie ujęto ich we wnioskach o refundację, również jako wydatki niekwalifikowane. Zgodnie z 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 zagranicznych⁵⁷ symbol 9 dotyczy współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 uofp⁵⁸. Stosuje się go do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, stanowiących krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu. Wydatki poza budżetem projektu powinny zostać ujęte z czwartą cyfrą „0” tak jak sklasyfikowano wydatek w wysokości 53 800 zł na studium wykonalności i PFU w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II.

(akta kontroli str. 453, 600-700, 952-962, 1033-1035, 1044-1045)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w obowiązującym planie finansowym zostały zabezpieczone środki na realizację projektu zgodnie z wnioskiem Referatu Inwestycji, a więc w paragrafie 605 z odpowiednią końcówką. Wobec powyższego wydatki na całą inwestycję ujęto zgodnie z uchwalonym planem oraz opisem merytorycznym.

(akta kontroli str. 1198)

NIK zauważa, że zaliczenie ww. wydatków do projektu winno wzbudzić wątpliwości podczas oceny dokumentu księgowego, gdyż nie wnioskowano o pokrycie go ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp (ostatnia

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 682, ze zm.

⁵⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 513. Dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁵⁸ Tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 uofp).

cyfra „7”), a prac dokonywano już po dacie wskazanej w OT jako data przyjęcia środka trwałego do użytkowania.

- b) wydatek na kwotę 2 152,50 zł z 30 września 2022 r. na zakup tablicy pamiątkowej z montażem oraz druk naklejek informujących o dofinansowaniu w ramach Projektu Fotowoltaika – etap II ujęty został w paragrafie 421 *Zakup materiałów i wyposażenia* zamiast w paragrafie 430 *Zakup usług pozostałych*. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji w paragrafie 421 ujmuje się zakup materiałów i wyposażenia związany z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek, a paragraf 430 obejmuje m.in. wydatki na zakup usług (z wyjątkiem: usług świadczonych przez osoby fizyczne, objętych paragrafami: 401 do 403, 405, 406, 408 do 410 i 417, oraz usług wymienionych w paragrafach: 426 do 429, 432 do 440, 461 do 463 i 470), a w szczególności: usługi drukarskie, intrologatorskie, powielanie, kopiowanie

(akta kontroli str. 921-930, 952-962, 1052-1055)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w związku z brakiem wyszczególnienia wartości montażu (usługi) uznano, że wiodącym zdarzeniem gospodarczym jest dostawa tablic (zakup). W obowiązującym planie finansowym zostały zabezpieczone środki na realizację ww. projektu, w tym materiały promocyjne w paragrafie 421. Wobec tego otrzymaną fakturę ujęto zgodnie z uchwalonym planem finansowym oraz opisem merytorycznym.

(akta kontroli str. 1197)

NIK zauważa, że tablice i naklejki były wykonane na zamówienie, miały zindywidualizowaną treść, adekwatną do tylko jednego zamawiającego i tego konkretnego projektu. Tym samym uznać należy, że istotą zdarzenia gospodarczego był zakup usługi wykonania tablicy z indywidualną treścią i wydruk naklejek. Wydatek ten powinien zostać zatem zaklasyfikowany do paragrafu 430, tak jak sklasyfikowano wydatek na zakup tablicy w ramach projektu *Modernizacja budynku przy ul. Leśnej 1 w Małej Nieszawce wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu w ramach rewitalizacji LGD*.

- c) wydatek w kwocie 53 800,00 zł z 29 lipca 2020 r. na zakup usługi wykonania studium wykonalności projektu, wykonania programu funkcjonalno-użytkowego, audytu budynków oraz doradztwa technicznego w zakresie organizacji przetargu w ramach projektu *Wspieranie wytwarzania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka – etap II* ujęty został w paragrafie 605, podczas gdy był to, jak wskazano w nieprawidłowości nr 1 - wydatek bieżący.

Skarbnik Gminy wskazała że zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Referatu Inwestycji poniesienie tego wydatku był to koszt bezpośrednio związany z przedsięwzięciem, w związku z czym zasadnym było ujęcie go jako jednego wchodzącego w skład inwestycji.

(akta kontroli str. 1197)

NIK zauważa, że zgodnie z pkt. 6.40 KSR nr 11 nakłady, które jednostka ponosi przed dniem udokumentowanego rozpoczęcia budowy środka trwałego (np. na analizę i ocenę opłacalności nabycia lub budowy, w tym studium rynkowego, technologicznego, ekonomicznego) stanowią koszty okresu ich poniesienia.

4. W projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych nie uwzględniono części wydatków na planowane i realizowane projekty współfinansowane ze środków RPO WK-P 2014-2020, co stanowiło naruszenie

art. 230 ust. 1 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 8 uofp. zgodnie z którymi zarząd jst powinien przygotować projekt uchwały w zakresie prognozy (lub jej aktualizacji) tak, aby prognoza była realistyczna oraz określała dla każdego roku co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia. Dotyczyło to:

- a) nieuwzględnienia w tabeli *Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp*, a także w wykazie przedsięwzięć stanowiącym zgodnie z art. 226 ust. 3 uofp załącznik do uchwały wydatków w kwocie 159 960 zł na realizację Projektu *Klub Seniora*⁵⁹ w okresie od podpisania umowy o dofinansowanie (3 czerwca 2020 r.) do 30 marca 2021 r. oraz w okresie od 20 grudnia 2022 r.⁶⁰,

Wójt wyjaśnił m.in., że umowa o dofinansowanie projektu ma charakter umowy ramowej, a jej realizacja jest uzależniona od zdarzeń przyszłych i niepewnych, każdorazowo umieszczonych w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej w przypadku gdy zaistnieją okoliczności uprawniające do wydatków. Umowa przewidywała możliwość zawierania umów zobowiązujących zgodnie z wnioskiem oraz okresem realizacji wniosku, lecz nie zakładała skonkretyzowanych działań po stronie Beneficjenta. Podał, że instytucja zarządzająca na mocy niniejszej umowy pozostawiła dowolność Beneficjentowi na zawieranie umów zobowiązujących. Podkreślił również, że pierwsze umowy zobowiązujące i wydatki poniesione zostały w roku 2023, a Wójt dysponował na nie stosownym upoważnieniem zawartym w uchwale budżetowej.

(akta kontroli str. 1400)

NIK zauważa, że w § 4 ust. 1 pkt 2 umowy o dofinansowanie Gmina zobowiązała się do realizacji projektu w oparciu o harmonogram projektu, a ten zakładał realizację zadań w okresie od sierpnia 2021 r. do trzeciego kwartału 2022 r. Tym samym nie można podzielić poglądu o dowolności wyboru momentu zawierania umów zobowiązujących. Istotą WPF jest planowanie wydatków w okresie długoterminowym, stąd też wskazane było zamieszczenie projektu w wykazie przedsięwzięć WPF już w 2020 r.

- b) niewyodrębnienia w tabeli *Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp*, a także w wykazie przedsięwzięć stanowiącym zgodnie z art. 226 ust. 3 uofp załącznik do uchwały wydatków bieżących dotyczących projektów: *Fotowoltaika – etap II* oraz *Modernizacja Budynku w Małej Nieszawce*, które w budżetach projektu załączonych do wniosku o dofinansowanie zaplanowane były w kwotach odpowiednio: 55 327,78 zł i 14 000zł⁶¹.

(akta kontroli str. 466-775, 1081-1190, 1358-1393)

Wójt wyjaśnił, że wydatki bieżące (pośrednie) dotyczące projektu są to wydatki związane z wynagrodzeniami, dostawami, usługami zewnętrznymi i ujęte zostały w WPF w kwocie łącznej wynikającej z umowy. Nie istnieje podstawa prawna zobowiązująca do wyodrębniania wydatków bieżących w WPF. WPF zawiera

⁵⁹ Projekt ten zgodnie z pierwotnymi założeniami (z dnia podpisania umowy o dofinansowanie) miał być realizowany w okresie od 01 sierpnia 2021 r. do 31 sierpnia 2022 r. Po zmianach miał być realizowany w okresie od 17 sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.

⁶⁰ Dotyczy projektów uchwał, które następnie uchwalone zostały jako uchwały Rady Gminy Wielka Nieszawka nr: XXIV/130/2020 z 29 września 2020 r., XX/134/2020 z 6 listopada 2020 r., XXVI/141/2020 z 1 grudnia 2020 r., XXVIII/151/2020 z 29 grudnia 2020 r., LVI/324/2022 z 20 grudnia 2022 r., LVIII/335/2023 z 13 marca 2023 r., LIX/337/2023 z 28 marca 2023 r., LXIV/374/2023 z 5 września 2023 r.

⁶¹ Dotyczy projektów uchwał, w których zmieniano wartości dotyczące badanych projektów dofinansowanych z RPO WK-P, które następnie uchwalone zostały jako uchwały Rady Gminy Wielka Nieszawka nr: XXVIII/151/2020 z 29 grudnia 2020 r., XXXVIII/211/2021 z 31 sierpnia 2021 r., XLIII/242/2021 z 28 grudnia 2021 r., XLIII/244/2021 z 28 grudnia 2021 r., XLIV/254/2022 z 25 stycznia 2022 r., XLVIII/280/2022 z 26 kwietnia 2022 r.

planowane wydatki w kwotach łącznych, natomiast w załączniku nr 2 w kwotach przewidzianych na przedsięwzięcie. Podział szczegółowy kwot jest możliwy w oparciu o uchwałę budżetową.

(akta kontroli str. 1401)

NIK zauważa, że nakaz określenia dla każdego roku co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia zawarty został w art. 226 ust. 1 pkt 8 uofp. Przedstawianie takich informacji przewiduje również wzór załączników do WPF wprowadzony na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁶².

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo wywiązywano się z obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej umożliwiającej identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych dla ponoszonych w ramach projektów wydatków. Zapewniono tym samym możliwość rzetelnego rozliczenia otrzymanego dofinansowania. Kontrola wykazała jednak przypadki niewłaściwego klasyfikowania wydatków budżetowych. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości dotyczące ewidencjonowania wytworzonych w ramach projektów środków trwałych, w tym w zakresie ustalania ich wartości początkowej oraz momentu przyjęcia do użytkowania.

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 nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie skutecznego przepływu informacji między komórkami merytorycznymi oraz RFK w Urzędzie.2. Terminowe przekazywanie do BZP ogłoszeń o wykonaniu umów.3. Uwzględnianie w treści umów minimalnych wymagań dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.4. Skorygowanie wartości początkowej środka trwałego wytworzonego w ramach projektu <i>Wspieranie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w Gminie Wielka Nieszawka – etap II</i> oraz odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych wytworzonych w ramach projektu <i>Modernizacja budynku przy ul. Leśnej 1 w Małej Nieszawce wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu w ramach rewitalizacji LGD</i>.5. Wzmoczenie nadzoru nad klasyfikowaniem wydatków budżetowych do odpowiednich paragrafów budżetowych.6. Wzmoczenie nadzoru nad procesem opracowywania WPF. |

⁶² Dz. U. z 2021 r., poz. 83.

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.

Kontroler
(-) Karolina Lahutta
Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby
w Bydgoszczy
z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor

Kontroler
(-) Mateusz Grynicz
Główny specjalista kontroli
państwowej