



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.008.01.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/009 – „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy

1. Bartosz Kościukiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/69/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.
2. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/80/2017 z dnia 22 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta i Gminy Ruciane - Nida, Al. Wczasów 4, 12-220 Ruciane – Nida (dalej: „JST” lub „Urząd”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Ryszard Feliński, Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane – Nida¹.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² skuteczność realizacji przez JST w zakresie skuteczności realizacji programu naprawczego w latach 2015-2016.

Uzasadnieniem powyższej oceny są pozytywne oceny cząstkowe dwóch zbadanych obszarów dotyczących przygotowania i wdrożenia programu postępowania naprawczego (dalej: „Program”). JST, na wezwanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: „RIO”), przygotowała Program w wyznaczonym na terminie 45 dni. Zawierał on wszystkie elementy wymagane ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: „ufp”). Przyjęty Program został pozytywnie zaopiniowany przez RIO, a jego wdrożenie nastąpiło zgodnie z przyjętym harmonogramem. Pomimo, że w przypadku niektórych przedsięwzięć naprawczych nie zrealizowano w całości zaplanowanych efektów, to łączne efekty finansowe realizacji Programu zostały osiągnięte w wysokości 11.873,0 tys. zł, tj. o 627,5 tys. zł więcej niż planowano. Przestrzegano również ustawowych ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 i 6 ufp. W wyniku realizacji Programu, w budżecie na 2017 r. JST osiągnęła, wymaganą na podstawie art. 243 ufp i określoną w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2017-2025, relację (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie programu naprawczego, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W styczniu 2015 r. JST przystąpiła do opracowania, a następnie realizacji Programu, o którym mowa w art. 240a ufp. Przyczyną wezwania (w grudniu 2014 r.) JST przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: „Kolegium

¹ Od 8 grudnia 2014 r., zaś w latach 2010-2014 Burmistrzem był Zbigniew Janusz Opalach.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

RIO”) do opracowania Programu było negatywne zaopiniowanie przez RIO przedłożonego przez JST projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2025 (dalej: „WFP”) oraz projektu budżetu Gminy na 2015 r. Jako powód negatywnego zaopiniowania WFP wskazano niezachowanie, określonej w art. 243 ufp, relacji w latach 2015-2016, w związku z czym, na podstawie art. 243 ust. 1 ufp organ stanowiący JST nie mógł uchwalić budżetu na 2015 r.

Zgodnie z art. 240a ust. 1 ufp, JST terminowo, tj. w okresie 45 dni od wezwania przez Kolegium RIO, przedłożyła w lutym 2015 r. Program celem jego zaopiniowania. Program został pozytywnie zaopiniowany przez RIO.

W okresie realizacji Programu, tj. w latach 2015-2016, nie było przypadku ustalenia budżetu JST przez RIO.

(dowód: akta kontroli str. 15-45)

1.2. Bezpośrednimi przyczynami pogorszenia się sytuacji finansowej JST i w konsekwencji objęcie jej Programem były m.in.:

- realizacja zbyt wielu zadań i nieuzasadnionych wydatków,
- wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń w Urzędzie i jednostkach podległych,
- błędne sporządzenie sprawozdań Rb-27S i Rb-PDP za 2012 r., co skutkowało obniżeniem wysokości subwencji wyrównawczej o kwotę 2.195,1 tys. zł oraz wpłatą w 2014 r. do budżetu państwa kwoty 394,6 tys. zł (tzw. „Janosikowe”), na podstawie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴,
- pogorszenie poziomu finansowania zadań oświatowych – subwencja ogólna zmalała o 710,4 tys. zł, zaś koszt wynagrodzeń wzrósł o 553,4 tys. zł.

Analiza struktury dochodów i wydatków JST za okres trzech lat poprzedzających przyjęcie Programu wykazała, że wykonanie jej dochodów wyniosło: 25.054,6 tys. zł w 2012 r., 22.525,1 tys. zł w 2013 r. oraz 21.281,2 tys. zł w 2014 r. Wydatki zaś wykonano w wysokości odpowiednio 27.104,1 tys. zł (w tym 77,3% stanowiły wydatki bieżące), 22.826,1 tys. zł (94,5%) oraz 22.853,7 tys. zł (94,7%). W każdym analizowanym roku wystąpił deficyt budżetowy, w kwotach: 2.049,4 tys. zł w 2012 r., 270,0 tys. zł w 2013 r. oraz 1.572,6 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 21-45)

W latach 2012-2014, tj. w okresie trzech lat poprzedzających przyjęcie Programu, nie podejmowano działań mających na celu zwiększenie dochodów i zmniejszenie wydatków. W okresie tym JST zaciągnęła kredyty długoterminowe⁵ (łącznie 6.520 tys. zł⁶) i krótkoterminowe (5.000 tys. zł). Od 2012 r. wzrosły zobowiązania ogółem z 554,2 tys. zł do 2.011,8 tys. zł w 2014 r. Łączna kwota długu wynosiła 9.932,7 tys. zł w 2012 r. (39,6% zrealizowanych dochodów), 10.301,1 tys. zł w 2013 r. (45,7%) oraz 12.485,9 tys. zł w 2014 r. (58,5%), zaś koszt obsługi zadłużenia odpowiednio 1.963,8 tys. zł, 2.679,4 tys. zł oraz 586,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 46-48)

1.3. Przygotowany Program, przyjęty uchwałą Rady Gminy, zawierał treść zgodną z treścią dokumentu pozytywnie zaopiniowanego przez RIO. Zawierał on m.in. elementy, o których mowa w art. 240a ust 3 ufp, tj.:

- Analizę stanu finansów JST, w której wskazano, że w planowanym okresie realizacji Programu istniała możliwość generowania nadwyżki operacyjnej,

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.

⁵ Uzyskując pozytywne opinie RIO.

⁶ Kredyt zaciągnięty w grudniu 2011 r. w Banku PKO na okres do listopada 2019 r. oraz kredyt zaciągnięty w Warmińsko-Mazurskim Banku Spółdzielczym w listopadzie 2012 r. na okres do grudnia 2021 r.

a JST miała możliwość uzyskania dochodów bieżących w kwocie powyżej 20 mln zł. Określono przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych, na które wpływ miało zachwianie w latach 2010-2014 relacji między dochodami i wydatkami bieżącymi. Było to skutkiem zaciągnięcia w latach 2011-2012 kredytów w nadmiernej wysokości (łącznie na kwotę 10.460,0 tys. zł), co spowodowało m.in. powstanie wolnych środków, które przeznaczono na wydatki bieżące. Ponadto, w 2013 r. JST wyemitowała obligacje o wartości 2.300,0 tys. zł celem obsługi zadłużenia.

- Program ukierunkowano na zmianę harmonogramu obciążeń tytułem obsługi długu, a tym samym zapewnienie spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ufp. Zaplanowano restrukturyzację długu poprzez zaciągnięcie w 2016 r. kredytu w wysokości 2,91 mln zł, który wraz z planowaną do wypracowania nadwyżką budżetową miał być przeznaczony na całkowitą spłatę kredytów zaciągniętych w latach 2011-2012. Dodatkowo, planując budżet JST na 2015 r., wprowadzono działania oszczędnościowe, m.in. poprzez racjonalizację zatrudnienia i ograniczenie wydatków. Prognozowane oszczędności w okresie realizacji Programu określono na kwotę w przedziale od 1.850,0 do 2.200,0 tys. zł.
- Planowanym efektem finansowym Programu miało być wyeliminowanie konieczności zaciągania dodatkowych zobowiązań w latach 2017-2025, w celu zachowania płynności finansowej JST oraz ograniczenie do 2016 r. okresu niespełniania przez JST relacji, o której mowa w art. 243 ufp, przy jednoczesnym zachowaniu okresu całkowitej spłaty aktualnego zadłużenia – do 2025 r. Efekty poszczególnych przedsięwzięć naprawczych skalkulowano jako wynik realizacji zaplanowanych dochodów oraz oszczędności przy wydatkowaniu środków publicznych.

Projekt Programu został sporządzony samodzielnie przez JST, która nie poniosła żadnych dodatkowych kosztów z tego tytułu. Poza wymogami wymienionymi w art. 240a ust. 5 i 6 ufp, Program nie zawierał żadnych dodatkowych ograniczeń, o których mowa w art. 240a ust. 7 ufp. Na etapie jego realizacji JST nie korzystała z usług doradczych.

(dowód: akta kontroli str. 21-45, 49)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sposób wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programu naprawczego

Opis stanu faktycznego

2.1. W JST prowadzono monitoring realizacji Programu, poprzez stosowanie procedur wynikających z zarządzeń Burmistrza⁷ oraz poprzez działania zwyczajowo przyjęte w JST. Zgodnie z tymi zarządzeniami m.in. zidentyfikowano ryzyka i ustalono zasady przeciwdziałania im. Uregulowano zasady dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych, obiegu dokumentów księgowych, dokonywania wydatków zgodnie z planem finansowym. Działania zwyczajowe dotyczyły natomiast m.in. codziennego monitoringu wyciągów bankowych (rachunek bankowy, wpłaty

⁷ Zarządzenie Nr 64/2015 Burmistrza z 12 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie; Zarządzenie Nr 40/2012 Burmistrza z 14 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości określającej plan kont oraz zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych w Urzędzie; Zarządzenie Nr 34/2013 z dnia 14 maja 2013 r. zmieniające ww. zarządzenie nr 40/2012; Zarządzenie Nr 37/2016 z 30 czerwca 2016r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości określającej plan kont oraz zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych w; Zarządzenie Nr 73/2015 Burmistrza z 15 września 2015r. w sprawie wytycznych do opracowania projektu budżetu gminy na rok 2016.

podatków i opłat lokalnych), zintensyfikowania kontroli podatkowych⁸ i poboru opłaty miejscowej⁹, a także każdorazowej analizy zasadności wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 50-52)

2.2. Na lata 2015-2016 w Programie zaplanowano 13 przedsięwzięć w pięciu obszarach działalności JST. Wszystkie zrealizowano zgodnie z harmonogramem określonym w Programie. Łączne planowane efekty finansowe miały wynieść 11.245,5 tys. zł, a zrealizowane wyniosły 11.873,0 tys. zł, tj. 105,6% planu. Zaplanowane efekty finansowe osiągnięto dla 8 z 13 przedsięwzięć naprawczych. W przypadku pięciu przedsięwzięć naprawczych efekty były niższe od planowanych, co jednak nie wpłynęło na zrealizowanie głównego celu Programu, tj. zapewnienia spełnienia relacji określonej w art. 243 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

Przedsięwzięcia naprawcze zaplanowano i zrealizowano w następujących obszarach działalności JST i jednostek podległych:

- W Urzędzie zaplanowano:
 - w 2016 r. zaciągnięcie kredytu w kwocie 2.914,7 tys. zł, na warunkach gwarantujących zachowanie płynności finansowej, w celu spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów z 2011 i 2012 r.,
 - w 2015 i 2016 r. maksymalizację dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych na kwotę 250,0 tys. zł w każdym roku, w tym zredukowanie umarzania zaległości podatkowych,
 - reorganizację struktury Urzędu, m.in. poprzez racjonalizację zatrudnienia i ograniczenie wynagrodzeń, co miało przynieść oszczędności w kwocie 326,5 tys. zł w 2015 r. oraz 483,6 tys. zł w 2016 r.,
 - ograniczenie wydatków bieżących – 60,8 tys. zł oszczędności w 2015 r. oraz 67,7 tys. zł w 2016 r.

Zgodnie z planem, w 2016 r. JST zaciągnęła kredyt w kwocie 2.914,7 tys. zł¹⁰, który wraz z nadwyżką budżetową przeznaczono na całkowitą spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. W przypadku dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, wykonanie planu w 2015 r. było mniejsze o 42,9 tys. zł (nie wykonano 17,2% planu), wskutek zmiany ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹¹ i obniżeniu o 50% podatku leśnego, z uwagi na lasy wchodzące w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych, zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ustawy. W 2016 r. dochody te wykonano natomiast w kwocie o 574,7 tys. zł większej niż planowano (więcej o 229,9%). W przypadku reorganizacji struktury Urzędu wykonanie planu było mniejsze o 34,9 tys. zł w 2015 r. (10,7%) oraz o 126 tys. zł w 2016 r. (16,1%), co spowodowane było m.in. wypłatami ekwiwalentów za urlopy wypoczynkowe byłym pracownikom, wynagrodzenia za długotrwałe zwolnienia lekarskie pracowników Urzędu, a także koniecznością wypłaty wynagrodzenia dwóm pracownikom w trzymiesięcznym okresie wypowiedzenia stosunku pracy. Ponadto, w trakcie realizacji Programu, nastąpiła konieczność zatrudnienia dwóch pracowników na zastępstwo, w związku z udaniem się jednej z pracownic Urzędu na urlop macierzyński, a także w związku z długotrwałym zwolnieniem chorobowym pracownika Urzędu. Wydatki bieżące ograniczono w stopniu wyższym niż planowano, tj. więcej o 47,6 tys. zł w 2015 r. (wykonano 178,3% planu) oraz o 40,3 tys. zł w 2016 r. (159,5%).

⁸ Wydano prawomocne decyzje wymiarowe na kwotę 102,4 tys. zł w 2015 r. oraz na kwotę 306,9 tys. zł w 2016 r.

⁹ Wpływy z tego tytułu w 2014 r. wyniosły 4,5 tys. zł, zaś w 2015 r. i 2016 r. odpowiednio 47,5 tys. zł i 54,6 tys. zł.

¹⁰ Z okresem spłaty przypadającym na lata 2017 - 2025.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 374, ze zm.

- W MGOPS¹² zaplanowano redukcję etatów, co miało przynieść oszczędności w kwocie 89,0 tys. zł w 2015 r. oraz 96,0 tys. zł w 2016 r. Z uwagi m.in. na długotrwałe przebywanie pracownika MGOPS na zwolnieniu lekarskim, wykonanie planu w 2015 r. było mniejsze o 7,2 tys. zł (o 8,1%), zaś w 2016 r. większe od zakładanego o 4,6 tys. zł (wykonano 104,8%).
- W dziale „Oświata i wychowanie” zaplanowano oszczędności w kwotach:
 - po 213,2 tys. zł w latach 2015-2016, w związku z rezygnacją z premii i waloryzacji wynagrodzeń pracowników administracyjno-obsługowych w placówkach oświatowych,
 - po 39,2 tys. zł w latach 2015-2016, poprzez zaostrenie polityki kadrowej w tych placówkach, m.in. związane z redukcją etatów, likwidacją podziału grupowego na zajęciach komputerowych i likwidacją doraźnych zastępstw,
 - 161,2 tys. zł w 2015 r. oraz 198,3 tys. zł w 2016 r., poprzez ograniczenie wydatków bieżących.

Efekty rezygnacji z premii i waloryzacji były niższe o 31,5 tys. zł w 2015 r. (mniej o 14,7% planu) oraz o 42,9 tys. zł w 2016 r. (20,1%). Przyczyny tej sytuacji były związane m.in. z koniecznością zatrudnienia dodatkowych opiekunów przy dowozie dzieci do szkół oraz zwiększeniem etatów w świetlicy¹³, zorganizowaniem lekcji religii ewangelickiej i etyki, wypłaceniem premii za zastępstwo pracownika przebywającego na zwolnieniu powypadkowym. Efekty zaostrenia polityki kadrowej w poszczególnych latach także były niższe od planowanych, tj. mniej o 21,6 tys. zł w 2015 r. (o 55,1% planu) oraz o 21,3 tys. zł w 2016 r. (o 54,3%). Wynikało to m.in. z wypłat odpraw dla nauczycieli, zatrudnienia nauczyciela na zastępstwo w związku z przebywaniem innego nauczyciela na urlopie zdrowotnym, a także z niezredukowania etatu w związku z urlopem macierzyńskim nauczycielki. Ograniczenie wydatków bieżących wykonano również w stopniu mniejszym, niż zakładał to plan, tj. mniej o 24,7 tys. zł w 2015 r. (o 15,4% planu) oraz o 22,4 tys. zł w 2016 r. (o 11,3%), bowiem poniesiono wydatki związane m.in. ze zdarzeniami losowymi. W 2015 r. uszkodzeniu uległ dach hali sportowej Zespołu Szkół Samorządowych, zaś w 2016 r. zalana została hala sportowa w Szkole Podstawowej Nr 1 w Rucianem – Nidzie (SP1). W ramach wydatków bieżących zakupiono również sprzęt komputerowy do SP1, wykonano instalację odgromową w SP w Uckie oraz opłacono wystawione z opóźnieniem przez dystrybutora faktury za energię elektryczną dla tej szkoły. Wskutek zaleceń kontroli Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej wymieniono rozdzielnię elektryczną w SP2.

- W dziale „Kultura i dziedzictwo narodowe” zaplanowano obniżkę wynagrodzeń pracowników Domu Kultury i Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej, co miało skutkować oszczędnościami w kwotach po 101,7 tys. zł w 2015 r. i 2016 r. Oszczędności zaplanowano też poprzez ograniczenie wydatków bieżących – po 6,2 tys. zł w latach 2015-2016.

Zmniejszenie wynagrodzeń skutkowało oszczędnościami w kwocie 221,6 tys. zł w 2015 r. (plan wykonano na poziomie 217,7%) oraz 222,7 tys. zł w 2016 r. (218,8%). Oszczędności te (w stosunku do planowanych) wynikały ze zracjonalizowania wydatków na wynagrodzenia, premie i nagrody kierownictwa i pracowników Domu Kultury i Biblioteki, a także ze zredukowania zatrudnienia o dwa etaty. Również wydatki bieżące w tym dziale wykonano w stopniu

¹² Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rucianem – Nidzie.

¹³ W 2015 r. nastąpiła zmiana organizacji transportu dzieci do szkoły. Zrezygnowano z gimbusów na rzecz wykonywania transportu przez przewoźnika prywatnego przez co zwiększyła się liczba dzieci przebywających w świetlicy, którym należało zapewnić opiekę. Zwiększony został wymiar zatrudnienia nauczyciela świetlicy z pół na pełny etat.

wyższym niż planowano. Oszczędności te wyniosły 22,5 tys. zł w 2015 r. (360,6% planu) oraz 22,8 tys. zł w 2016 r. (364,4%).

- W ZUK¹⁴ zaplanowano restrukturyzację zatrudnienia, planując oszczędności w kwocie 149,5 tys. zł w 2015 r. oraz 192,0 tys. zł w 2016 r. Zaplanowano także oszczędności poprzez ograniczenie wydatków bieżących w kwocie 98,4 tys. zł w 2015 r. oraz 276,1 tys. zł w 2016 r.

Efektom restrukturyzacji zatrudnienia były wyższe oszczędności niż planowano, które wyniosły 171,7 tys. zł (114,8% planu) w 2015 r. oraz 210,6 tys. zł (109,7%) w 2016 r. W przypadku planowanych w 2015 r. oszczędności polegających na ograniczeniu wydatków bieżących, plan został wykonany w kwocie większej o 112,2 tys. zł (214,0% planu), zaś w 2016 r. w kwocie mniejszej niż zakładano o 94,0 tys. zł, tj. mniej o 34,1% planu. Wynikało to z konieczności modernizacji urządzeń (tj. przepompowni ścieków oraz stacji uzdatniania wody), spowodowanej ich nieprzewidzianymi awariami, a także z braku zainteresowania dzierżawą lub kupnem lokalu użytkowego ZUK.

(dowód: akta kontroli str. 21-45, 53-220, 469-470)

2.3. W okresie realizacji Programu przestrzegano ustawowych ograniczeń określonych w art. 240a ust. 5 i 6 ufp (uwzględnionych również w treści Programu), gdyż:

- Nie podjęto nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych. Analiza sprawozdań budżetowych JST oraz zapisów konta 134 wykazała m.in., że w latach 2015-2016 nie zaciągano kredytów celem finansowania nowych inwestycji oraz że zrealizowano 15 zadań i zakupów, ponosząc w 2015 r. wydatki inwestycyjne (§§ 6050 – 6060) w wysokości odpowiednio 1.900,2 tys. zł (w tym 620,7 tys. zł stanowiły środki własne, tj. 32,7%) i 3.290,6 tys. zł. (3.220,6 tys. zł – 97,9%). Pozostałe środki, w kwotach:
 - 17,1 tys. zł (§ 6050) i 70 tys. zł (§ 6060) pochodziły ze środków samorządu wojewódzkiego¹⁵,
 - 628 tys. zł – z dotacji budżetu państwa¹⁶,
 - 250,2 tys. zł – ze środków unijnych¹⁷,
 - 384,2 tys. zł tytułem pomocy z Lasów Państwowych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 119-162, 170-210, 221-278)

- Nie udzielono pomocy finansowej, poręczeń, gwarancji i pożyczek innym jednostkom samorządowym. Analiza zapisów księgowych kont 250 i 260, dotyczących należności i zobowiązań finansowych oraz podawanych do publicznej wiadomości informacji, o której mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. e ufp, wykazała m.in., że w latach 2015-2016 nie było nowych należności z ww. tytułów. Według stanu na koniec ww. lat nie było zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 221, 279-286)

- Nie poniesiono wydatków na promocję. Wydatki te ewidencjonowano na koncie 130 w rozdziale 75075 §§ 4210, 4217, 4219, 4300 i 4430. Na koniec 2014 r. zobowiązania na tym koncie wynosiły 15,4 tys. zł, które w całości opłacono

¹⁴ Zakład Usług Komunalnych w Rucianem-Nidzie, jako jednostka organizacyjna Gminy funkcjonująca w formie zakładu budżetowego.

¹⁵ Urząd Marszałkowski w Olsztynie.

¹⁶ Dotacja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

¹⁷ Dotacja UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego „Warmia i Mazury” 2007-2013 (228,2 tys. zł na rozbudowę infrastruktury wodno-ściekowej) oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (22 tys. zł na remonty i wyposażenie świetlic wiejskich).

¹⁸ Nadleśnictwo Maskulińskie – dofinansowanie przebudowy dróg lokalnych.

w 2015 r. W latach 2015-2016 po stronie wydatkowej konta 130 nie odnotowano innych obrotów.

(dowód: akta kontroli str. 221, 287-289)

- Nie tworzono funduszu sołeckiego. Fundusz ten został uchwalony w wysokości 171,1 tys. zł w 2014 r., tj. w roku poprzedzającym przyjęcie Programu, zaś w latach 2015-2016 nie był on uchwalany. Fundusz sołecki w wysokości 185 tys. zł uchwalono na 2017 r., tj. po zakończeniu realizacji Programu

(dowód: akta kontroli str. 221-235, 290-296)

- Nie zwiększono wydatków z tytułu diet radnych i wynagrodzenia Burmistrza. W roku poprzedzającym przyjęcie Programu wydatki z tytułu diet radnych wyniosły 107,3 tys. zł. Począwszy od lutego 2015 r. tj. miesiąca następującego po miesiącu, w którym Program został przyjęty, do końca 2015 r. oraz w 2016 r. wydatki te wyniosły odpowiednio 101,8 tys. zł (94,9% wydatków z 2014 r.) i 106,3 tys. zł (99,1%), tj. o 5,5 tys. zł o 1,0 tys. zł mniej. W latach 2015-2016 wydatki na wynagrodzenie Burmistrza wyniosły odpowiednio 113,7 tys. zł i 118,5 tys. zł, tj. były niższe o 25,3 tys. zł (18,2%) i 20,5 tys. zł (14,7%) niż w 2014 r. (139 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 221, 297-309)

- Ograniczono realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. W 2014 r., w dziale 750 „Administracja publiczna” poniesiono wydatki bieżące na zadania obligatoryjne w kwocie 3.782,3 tys. zł, które dotyczyły m.in.:

- utrzymania USC¹⁹ i ewidencji ludności (rozd. 75011 – 144 tys. zł),
- działalności Rady Miejskiej (75022 – 118,5 tys. zł),
- bieżącego utrzymania administracji Urzędu (75023 – 2.620,9 tys. zł), w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi (1.973,8 tys. zł), składek na PFRON (37 tys. zł), odpisów na ZFŚS (38,5 tys. zł), prowizji sołtysów (38,9 tys. zł) i wydatków rzeczowych (opłaty, delegacje, materiały biurowe, energia elektryczna, szkolenia, obsługa prawna – 532,7 tys. zł),
- promocji JST, w tym wydawania biuletynu, kampanii reklamowych i dwóch projektów unijnych w zakresie wyposażenia dla potrzeb imprez plenerowych (75075 – 101,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 221, 312-313)

Wydatki bieżące na powyższe zadania w trakcie realizacji Programu, tj. w latach 2015-2016, wyniosły odpowiednio:

- 151,6 tys. zł²⁰ i 148,8 tys. zł tytułem utrzymania USC i ewidencji ludności,
- 155,1 tys. zł²¹ i 138,3 tys. zł w zakresie działalności Rady Miejskiej,
- 2.355,8 tys. zł²² i 2.233,5 tys. zł w przypadku bieżącego utrzymania administracji Urzędu,
- 15,4 tys. zł²³ tytułem uregulowania zobowiązań z 2014 r. związanych z promocją JST, zaś w 2016 r. nie było takich wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 188-189, 221, 310-311, 457-458)

W 2014 r. wydatki bieżące w zakresie pozostałej działalności w dziale 750, w tym na wynagrodzenia dla osób zatrudnionych do prac interwencyjnych i publicznych wyniosły 797,3 tys. zł (rozdział 75095). Wydatki w tym zakresie

¹⁹ Urząd Stanu Cywilnego.

²⁰ W 2015 r. kwotę 15,6 tys. zł stanowiła spłata zobowiązań z 2014 r.

²¹ W 2015 r. kwotę 18,4 tys. zł stanowiła spłata zobowiązań z 2014 r.

²² W 2015 r. kwotę 263,9 tys. zł stanowiła spłata zobowiązań z 2014 r.

²³ W 2015 r. wydatkowano jako spłatę zobowiązań z 2014 r.

poniesione w latach 2015-2016 wyniosły natomiast odpowiednio 462,2 tys. zł²⁴ i 692,1 tys. zł. Analiza dobranych celowo 10 najwyższych wydatków w rozdziale 75095 § 4300 wykazała, że JST wydatkowała m.in. środki w kwotach:

- 263,9 tys. zł w 2016 r. tytułem doradztwa prawnego i zastępstwa procesowego w postępowaniach o zwrot VAT²⁵ (cztery faktury),
- 6,8 tys. zł w 2015 r. za wywóz gruzu po pożarach budynków mieszkalnych w Karwicy i Wejsunach (dwie faktury),
- 3,5 tys. zł w 2015 r. za naprawę dekoracji świątecznych oraz 5,1 tys. zł w 2016 r., za zakup oświetlenia i ozdób świątecznych (trzy faktury),
- 3,1 tys. zł w 2015 r. za opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko projektu „Wielkie Jeziora Mazurskie” (jedna faktura).

(dowód: akta kontroli str. 221, 314-318, 319—334, 459-468)

JST otrzymała zwrot nadpłaty VAT, wraz z odsetkami za lata 2011-2015, w kwocie 2.921,9 tys. zł, co dotyczyło głównie wydatków inwestycyjnych związanych z infrastrukturą wodno-ściekową. Wskutek korekty rozliczenia wydatków kwalifikowanych z Instytucją Zarządzającą²⁶, JST zwróciła kwotę 1.818,5 tys. zł, jednocześnie uzyskując dodatkową dotację w wysokości 1.040,1 tys. zł. Ostatecznie JST, w wyniku realizacji umowy z Deloitte Legal (dalej: „DL”) uzyskała dochód w kwocie 1.879,5 tys. zł.

Przygotowanie, prowadzenie spraw i reprezentowanie JST przed sądami i organami administracji publicznej było prowadzone przez radcę prawnego²⁷, któremu za obsługę prawną w okresie od lutego 2015 r. do sierpnia 2016 r.²⁸ wypłacono łącznie 107,6 tys. zł na podstawie 19 wystawionych faktur.

Burmistrz wyjaśnił, że radca prawny JST nie podjął się zadania ubiegania się o zwrot VAT, bowiem nie dysponował odpowiednią kadrami do zadań księgowo-podatkowych. Podał też, że usługi DL i radcy prawnego nie pokrywały się, gdyż DL oprócz zastępstwa procesowego zajmowała się także analizą rozliczeń finansowych JST i ich optymalizacją, zaś radca prawny nadzorował formalno-prawną poprawność udzielenia i realizacji zamówienia przez DL.

Ogółem wydatki JST na obsługę prawną w 2014 r. wyniosły 56,5 tys. zł, natomiast w latach 2015-2016 odpowiednio 64,9 tys. zł i 335,3 tys. zł, a na koniec I półrocza 2017 r. – 44 tys. zł.

Według wyjaśnień Burmistrza, wydatki na usługi prawne były uzasadnione, gdyż dzięki nim uzyskano dochody z tytułu nadpłaconego VAT. Wzrost wydatków na te usługi w 2015 r. wynikał głównie ze wzrostu liczby spraw prowadzonych przez radcę prawnego JST, w przypadku których ponosił on m.in. koszty procesowe i koszty egzekucji komorniczych.

(dowód: akta kontroli str. 221, 314-315, 335-420)

2.4. Realizacja Programu była skuteczna i przyniosła oczekiwane efekty, gdyż nastąpiła poprawa relacji określonych w art. 242 i 243 ufp. Umożliwiło to Radzie Gminy podjęcie uchwał w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej i budżetu na 2017 r. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ufp,

²⁴ W 2015 r. kwotę 92,8 tys. zł stanowiła spłata zobowiązań z 2014 r.

²⁵ W 2015 r. JST, zgodnie z art. 5 ust. 1b w związku z art. 66 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.) zleciła w trybie zamówienia z wolnej ręki wykonanie usług doradztwa prawnego i zastępstwa procesowego kancelarii prawniczej Deloitte Legal z/s w Warszawie, w ramach umowy z 26 lutego 2015 r.

²⁶ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

²⁷ W latach 2015-2017 (do czasu zakończenia kontroli NIK) zadania te wykonywała kompleksowo Kancelaria Radcy Prawnego Dariusza Bączka z/s w Mrągowie, na podstawie umów zlecenia z dnia 30 stycznia i 30 grudnia 2015 r. oraz 30 grudnia 2016 r.

²⁸ W okresie realizacji umowy z Deloitte Legal.

w latach 2015-2016 wynosił odpowiednio -0,76%²⁹ oraz 1,04%³⁰, zaś planowany był na 4,63% oraz 16,34%. Wyliczony natomiast w grudniu 2016 r. dopuszczalny wskaźnik na 2017 r. wynosił 7,05%, zaś prognozowany był na 3,15%. Zgodnie z art. 243 ufp określona w nim relacja na 2017 r. i lata następne, tj. do 2025 r., została spełniona. W trakcie realizacji Programu projekty uchwał budżetowych JST na 2015 i 2016 r. zostały pozytywnie zaopiniowane przez RIO.

(dowód: akta kontroli str. 421-455)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 28 lipca 2017 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

Kontrolerzy
Bartosz Kościukiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

Piotr Górny
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

²⁹ Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z trzech poprzednich lat), wskazany w Uchwale Nr XVIII/142/2015 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z 30 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2015-2025.

³⁰ Wskaźnik odpowiednio wskazany w Uchwale Nr XXXVI/275/2016 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z 29 grudnia 2016 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2016-2025.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.