



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.005.02.2016
I/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/005 Gospodarka finansowa w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Ewelina Czerepska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/51/2016 z dnia 8.07.2016 r. oraz nr LSZ/78/2016 z dnia 29.09.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 497-498)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kozielice ² , Kozielice 73, 74-204 Kozielice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Rybkowski, Wójt Gminy Kozielice ³ . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli⁵ pozytywnie ocenia osiągnięcie w 2015 r. nadwyżki finansowej, co pozwoliło na zachowanie płynności, a także terminowe, poza 1 przypadkiem, regulowanie zobowiązań publicznoprawnych oraz zobowiązań wynikających z umów zawartych z kontrahentami. W 2015 r. sytuacja finansowa Gminy, w porównaniu do 2014 r., uległa znaczącej poprawie, na co niewątpliwym wpływ miało pozyskanie nowych źródeł dochodów. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie przyjętych zasad rachunkowości, ustalenia procedur kontroli finansowej, wykorzystania środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu na zadania wynikające z przyjętych programów profilaktycznych, terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych Gminy.

W objętej kontrolą działalności Urzędu NIK negatywnie ocenia: nieprowadzenie przez Urząd w 2015 r., przewidzianego w zakładowym planie kont, konta bilansowego 130 Rachunek bieżący jednostki, co skutkowało niesporządzeniem sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-28S za rok 2015 dla Urzędu (jednostki budżetowej); nieewidencjonowanie na koniec każdego kwartału odsetek od niezapłaconych w terminie należności; przekraczanie planowanych kwot wydatków na poziomie paragrafów ujętych w rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niewystawienia w 2015 r. tytułów wykonawczych 2 dłużnikom, którzy pomimo otrzymania upomnienia nie dokonali spłaty należności,
- ewidencjonowania rozrachunków z urzędem skarbowym na niewłaściwym koncie,
- nieuaktualnienia w 2016 r. zasad (polityki) rachunkowości wobec zmian wprowadzonych od 1.01.2016 r.

¹ Kontrolą objęto rok 2015.

² Dalej: Urząd.

³ Od 5.12.2014 r.; dalej: Wójt.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Dalej: NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady (polityka) rachunkowości oraz prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosowane przez Urząd w 2015 r. zasady (politykę) rachunkowości określały przepisy wewnętrzne przyjęte w zarządzeniu Wójta nr 81.2012 z dnia 31.12.2012 r.⁶.

Przyjęte zasady rachunkowości, opisane w języku polskim, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości⁷ zawierały m.in.: określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metody wyceny aktywów i pasywów, ustalania wyniku finansowego, systemu ochrony danych i ich zbiorów. Polityka rachunkowości określała również sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie opisu systemu informatycznego⁸ i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne, sprawozdania finansowe przechowywano w Urzędzie w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie, co było zgodne z art. 73 ust. 1 i 3 uor.

(dowód: akta kontroli: 5-50, 54-55)

Sposób ochrony powyższych dokumentów przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem, zniszczeniem został wskazany w załącznikach nr 4 i 5⁹ do Zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości.

(dowód: akta kontroli: 25-42)

Skarbnik Gminy wskazała m.in., iż (...) dowody księgowe, (...), sprawozdania finansowe przechowywane są w szafach zamykanych na klucz. (...) Na stanowiskach znajdują się w szafach te dokumenty księgowe, (...) które mogą być objęte kontrolą kompleksową, pozostałe przekazane są do archiwum. (...) Dostęp do wymienionych dokumentów mają osoby odpowiedzialne za ich sporządzanie, ewidencjonowanie oraz upoważnione. (...) Wgląd osób z zewnątrz następuje po wyrażeniu zgody przez kierownika jednostki (...).

(dowód: akta kontroli: 56, 381-382)

W załączniku nr 3 do Zarządzenia w sprawie polityki rachunkowości ustalającym zakładowy plan kont nie uwzględniono konta pozabilansowego 993 – Rozliczenia z innymi budżetami, a w planie kont Urzędu nie uwzględniono konta pozabilansowego 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych, mimo że oba te konta ujęte zostały w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy

⁶ Załączniki do przedmiotowego zarządzenia stanowiły: Załącznik nr 1 – Postanowienia ogólne, nr 2 – Obowiązujące metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, nr 3 – Zakładowy plan kont, nr 4 – Ochrona danych i sposób ich przetwarzania, nr 5 – Instrukcja obsługi dokumentów, nr 6 – Instrukcja inwentaryzacyjna, nr 7 – Instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych w Urzędzie Gminy w Kozielicach, nr 8 – Wykaz stosowanych programów komputerowych w urzędzie Gminy w Kozielicach; dalej: Zarządzeniem w sprawie polityki rachunkowości.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047; dalej: uor.

⁸ W kontrolowanym okresie w Urzędzie stosowano informatyczny system ZSI Sigid, składający się z oprogramowania: podatek od nieruchomości dla osób fizycznych, podatek od nieruchomości dla osób prawnych, podatek rolny/leśny dla osób fizycznych, podatek rolny/leśny dla osób fizycznych/prawnych, ewidencja środków trwałych, kadry i płace Urzędu i oświaty, ewidencja ludności, księgowość budżetowa.

⁹ Załącznik nr 4 – Ochrona danych i sposób ich przetwarzania, Załącznik nr 5 – Instrukcja obsługi dokumentów.

celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰.

(dowód: akta kontroli: 57-59)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że: *brak konta 993 nie ma ujemnego wpływu na pozyskiwanie danych niezbędnych do sprawozdawczości i analiz a konta 980 nie prowadzi się ponieważ ewidencja planu prowadzona jest na kontach wydatkowych 902.*

(dowód: akta kontroli str. 458-459)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu komputera z wykorzystaniem systemu informatycznego ZSI Sigid¹¹ i obejmowały dziennik i konta księgi głównej, konta ksiąg pomocniczych, zestawienia obrotów i sald księgi głównej i ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów.

(dowód: akta kontroli: 57-65)

1.2. W obowiązującym w Urzędzie w 2015 r. zakładowym planie kont przewidziano:

a) dla budżetu gminy konta bilansowe zespołów: 1 - środki pieniężne¹², 2 - rozrachunki i roszczenia¹³ i 9 - dochody i wydatki, rozliczenia międzyokresowe i wynik budżetu¹⁴ oraz konta pozabilansowe¹⁵;

b) dla jednostek budżetowych konta bilansowe zespołów: 0 - majątek trwały¹⁶, 1 - środki pieniężne i rachunki bankowe¹⁷, 2 - rozrachunki i rozliczenia¹⁸, 4 - koszty wg rodzajów i ich rozliczenie¹⁹, 7 - przychody, dochody i koszty²⁰, 8 - fundusze, rezerwy i wynik finansowy²¹ oraz konta pozabilansowe²².

(dowód: akta kontroli: 57-59)

Ewidencja księgowa Urzędu obejmowała m.in. konta rozrachunkowe w tym 201 - Rozrachunki z odbiorcami, 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, 225 - Rozrachunki z budżetem, 229 - Pozostałe rozrachunki publicznoprawne. Dochody budżetu gminy były ewidencjonowane na kontach 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, 226 - Długoterminowe należności budżetowe, 224 - Rozrachunki z urzędem skarbowym.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 289, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

¹¹ Wersja KB 2,48g.

¹² Tj.: 130 – Rachunek budżetu, 134 – Kredyty bankowe.

¹³ Tj.: 222 – Rozliczenie dochodów budżetowych, konto 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych, 224 – Rozrachunki budżetu, 240 – Pozostałe rozrachunki, 260 – Zobowiązania finansowe.

¹⁴ Tj.: 901 – Dochody budżetu, 902 – Wydatki budżetu, 909 – Rozliczenia międzyokresowe, 960 – Skumulowane wydatki budżetu, 961 – Wynik wykonania budżetu, 962 – Wynik na pozostałych operacjach.

¹⁵ Tj.: konto 991 – Planowane dochody budżetu, konto 992 – Planowane wydatki budżetu.

¹⁶ Tj.: 011 – Środki trwałe, 013 – Pozostałe środki trwałe, 014 – Zbiory biblioteczne, 020 – Wartości niematerialne i prawne, 030 – Długotrwałe aktywa finansowe, 071 – Umożnienie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, 072 – Umożnienie pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych, 080 – Środki trwałe w budowie.

¹⁷ Tj.: 133 – Rachunek bieżący jednostki, 135 – Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia, 139 – Inne rachunki bankowe.

¹⁸ Tj.: 201 – Rozrachunki z odbiorcami, 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, 222 – Rozliczenie dochodów budżetowych, 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych, 224 – Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, 225 – Rozrachunki z budżetami, 226 – Długoterminowe należności budżetowe, 229 – Pozostałe rozrachunki publiczne, 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, 234 – Pozostałe rozrachunki z pracownikami, 240 – Pozostałe rozrachunki, 245 – Wpływy do wyjaśnienia, 290 – Odpisy aktualizujące należności.

¹⁹ Tj.: 400 – Amortyzacja, 401 – Zużycie materiałów i energii, 402 – Usługi obce, 403 – Podatki i opłaty, 404 – Wynagrodzenia, 405 – Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, 409 – Pozostałe koszty rodzajowe.

²⁰ Tj.: 720 – Przychody z tytułu dochodów budżetowych, 750 – Przychody finansowe, 751 – Koszty finansowe, 760 – Pozostałe przychody operacyjne, 761 – Pozostałe koszty operacyjne, 770 – Zyski nadzwyczajne, 771 – Straty nadzwyczajne.

²¹ Tj.: 800 – Fundusz jednostki, 810 – Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje, 840 – Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów, 851 – Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, 860 – Wynik finansowy.

²² Tj.: 975 – Wydatki strukturalne, 976 – Wzajemne rozliczenia między jednostkami, 998 – Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego, 999 – Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat.

Ewidencja ponoszonych kosztów²³ prowadzona była w szczególności odpowiadającej klasyfikacji wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli: 57-65)

Na podstawie losowo wybranych operacji dokonanych w czerwcu i grudniu 2015 r.²⁴ stwierdzono, że podstawą dokonanych zapisów były dowody źródłowe, treścią odpowiadające ekonomicznej treści kont, do których zostały przypisane.

Badanie 28 dowodów księgowych²⁵ wykazało, że:

- ujęte w ewidencji dokumenty spełniały wymogi dowodów księgowych,
- zawierały pełną dekretację obejmującą wskazanie symboli kont księgi głównej, do których operacje przypisano,
- zostały opisane poprawnie i zakwalifikowane w zakresie klasyfikacji budżetowej,
- zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty,
- 25 zostało ujętych w ewidencji do właściwego miesiąca.

(dowód: akta kontroli: 66-90)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprowadzenie w kontrolowanym okresie ewidencji księgowej Urzędu na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki, pomimo ujęcia konta w zakładowym planie kont dla jednostek budżetowych stosownie do standardowego wykazu planu kont dla jednostek budżetowych ustalonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Nieprowadzenie konta 130 dla Urzędu skutkowało niesporządzaniem sprawozdań budżetowych dla Urzędu (jednostki budżetowej).

(dowód: akta kontroli str. 57-59, 157)

Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że (...) *ujęcie konta 130 w planie kont było zamierzone, gdyż planowaliśmy dokończyć sprawy z prawidłowym prowadzeniem księgowości w jednostkach, niestety powody kadrowe opóźniły tę czynność i dopiero od stycznia 2016 r. konto 130 prowadzi się również dla Urzędu.*

(dowód: akta kontroli str. 458-459)

2. Na koncie 224 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, prowadzono ewidencję rozrachunków z urzędem skarbowym, pomimo, iż zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, konto 224 służy do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 57-60)

Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że (...) *wpływ środków ewidencjonowany jest w momencie wpływu środków do dochodów budżetu, stosując odpowiedni paragraf dotacji unijnych. (...) Nie miało to wpływu na sytuację finansową gminy, nie było też utrudnień w udzielaniu informacji np. Radzie Gminy o otrzymanej pomocy finansowej. Nie miało ujemnych skutków dla wyniku budżetu.*

(dowód: akta kontroli str. 458-459)

3. Polityka (zasady) rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem w sprawie polityki rachunkowości od dnia 31.12.2012 r. do dnia rozpoczęcia kontroli²⁶ nie została

²³ Ewidencja ponoszonych kosztów prowadzona była na kontach 401, 402, 403, 404, 405, 409.

²⁴ Do badania wybrano losowo po operacje z miesiąca czerwca i grudnia 2015 r. ewidencjonowane na kontach 201, 231, 225, 229, 221, 226, 224.

²⁵ Do badania wybrano losowo po 2 dowody z miesiąca czerwca i grudnia 2015 r. ewidencjonowane na kontach 201, 231, 225, 229, 221, 226, 224.

zaktualizowana, pomimo, że w dniu 28.12.2015 r. Rada Gminy Kozielice podjęła Uchwałę Nr X/72/15 w sprawie prowadzenia od dnia 1.01.2016 r. przez Urząd wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej dla Zespołu Szkół w Kozielicach, Ośrodka Pomocy Społecznej w Kozielicach, Gminnego Ośrodka Kultury w Kozielicach. Było to niezgodnie z treścią art. 10 ust. 2 uor, zgodnie z którym kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje politykę rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 5-50)

Skarbnik Gminy Kozielice wyjaśniła m.in., że (...) w związku z problemami kadrowymi w dziale księgowości – pracownica odpowiedzialna za prowadzenie ewidencji budżetu (...) z powodu choroby (...) w latach 2014 – 2015 praktycznie nie pracowała, druga pracownica księgowości również przebywała na zwolnieniu lekarskim z powodu ciąży, potem urlopu macierzyńskiego. (...) Musiałam poświęcić część swojego czasu na dekretowanie dokumentów, sprawdzanie, uzgadnianie sald kont, nie miałam czasu zająć się zaktualizowaniem polityki. Od stycznia rozpoczęliśmy porządkowanie prowadzenia księgowości jednostek samorządowych naszej gminy. Obecnie rozpoczynam prace nad aktualizacją polityki.

(dowód: akta kontroli str. 422-427)

4. Polityka rachunkowości nie określała wersji oprogramowania systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji księgowej, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 c uor.

(dowód: akta kontroli str. 5-50)

Skarbnik Gminy Kozielice wyjaśniła m.in., że (...) w polityce rachunkowości (...) nie określono wersji oprogramowania z powodu przeoczenia, jednakże w załączniku nr 8 wskazano wszystkie programy funkcjonujące w Urzędzie Gminy Kozielice z opisem przeznaczenia oraz datą rozpoczęcia eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 422-427)

5. Ujęcie w ewidencji księgowej 3²⁷ (z 28) zbadanych dowodów księgowych do niewłaściwego miesiąca. Zgodnie z przyjętą w Urzędzie polityką rachunkowości w księgach rachunkowych ujmuje się wszystkie przychody i koszty danego okresu sprawozdawczego wynikające z zaistniałych zdarzeń gospodarczych w oparciu o otrzymane do 5-ego dnia następnego miesiąca dowody księgowe.

(dowód: akta kontroli str. 68-90)

Skarbnik Gminy Kozielice wyjaśniła, że (...) dla prawidłowego naliczenia do celów podatkowych i ZUS w systemie płacowym SIGID z rozpoczęciem kolejnego miesiąca zamykany jest miesiąc poprzedni. (...) Naliczenie list nastąpiło w miesiącu czerwcu, ponieważ w tym miesiącu otrzymałam załączniki do naliczenia bez możliwości cofnięcia się do miesiąca maja 2015. (...)

(dowód: akta kontroli str. 445-447)

Z powyższych wyjaśnień wynika, że stosowana w Urzędzie praktyka zamykania ksiąg rachunkowych danego miesiąca z rozpoczęciem kolejnego miesiąca nie pozwala na realizowanie zapisu przyjętego w zasadach rachunkowości, wg którego w księgach rachunkowych ujmuje się wszystkie przychody i koszty danego okresu sprawozdawczego wynikające z zaistniałych zdarzeń gospodarczych w oparciu o otrzymane do 5-ego dnia następnego miesiąca dowody księgowe.

²⁶ 11.07.2016 r.

²⁷ Wynagrodzenia w wysokości 2.934,26 zł z list płac WPKA/21000 z 02.06.2015 r. i LKAL/21000 03.06.2015 r., podatek z listy płac NJUB/10100 z 03.06.2015 r. oraz składka na Fundusz Pracy z listy płac PODS/PPUBL z 03.12.2015 r.

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Urzędu w zakresie przyjętych zasad rachunkowości. Negatywnie natomiast ocenia nieprowadzenie w 2015 r. ewidencji księgowej na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki, co skutkowało niesporządzeniem sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-28S za rok 2015 dla Urzędu (jednostki budżetowej).

2. Funkcjonowanie systemu kontroli finansowej

Opis stanu faktycznego

2.1. Obowiązujące w Urzędzie procedury kontroli finansowej, w tym w zakresie gromadzenia dochodów, gospodarowania majątkiem gminy, zaciągania zobowiązań i ponoszenia wydatków, określono m.in. w:

a) Instrukcji obiegu dokumentów, stanowiącej załącznik nr 5 do zarządzenia Wójta nr 81.2012 z 31.12.2012 r. w sprawie przyjęcia Zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie,

b) Instrukcji Inwentaryzacyjnej, stanowiącej załącznik nr 6 do powyższego zarządzenia Wójta z 31.12.2012 r.,

c) Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat lokalnych w Urzędzie, stanowiącej załącznik nr 7 do powyższego zarządzenia Wójta z 31.12.2012 r.

d) Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro wprowadzonym zarządzeniem Wójta nr 36/2015 z dnia 22.04.2015 r.²⁸.

W § 16 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu²⁹ określono, że prowadzenie spraw związanych z kontrolą zarządczą należy do zadań Sekretarza Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 25-42, 91-120)

Z wyjaśnień Skarbnika wynika m.in., że: kontrole finansowe odbywały się poprzez sprawdzenie pod względem merytorycznym czy zdarzenie wskazane na dowodzie księgowym zostało rzetelnie i zgodnie z przepisami wykonane. Następnie dokonywany był opis umożliwiający klasyfikację wraz z podpisem. Następnie dokument sprawdzany był pod względem formalno-rachunkowym, w zakresie spełnienia wymogów przepisów, zgodności danych liczbowych, co zostawało potwierdzone podpisem. Po otrzymaniu dokumentu do zatwierdzenia do dokonania wypłaty, przeprowadzano kontrolę, potwierdzoną podpisem. Zaciąganie zobowiązań wiązało się z udzieleniem upoważnienia Wójtowi w podejmowanej Uchwale budżetowej. Zaciąganie kredytów wiązało się z wielostanowiskową obsługą w zakresie weryfikacji czy inwestycja wskazana została w budżecie, czy przedsięwzięcie ujęte zostało w Wieloletnim planie finansowym, czy wysokość kredytu odpowiada kwocie z upoważnienia Rady.

(dowód: akta kontroli str. 460-461)

2.2. Stan należności ogółem budżetu Gminy na 31.12.2015 r. wynosił 13.738,1 tys. zł, a dochody wykonane 13.926,1 tys. zł. Należności pozostałe do zapłaty wynosiły 149,6 tys. zł³⁰ (1,1 % należności oraz dochodów wykonanych). Zaległości na koniec grudnia 2015 r. wyniosły 149,5 tys. zł³¹ (99,9% należności pozostałych do zapłaty oraz 1,1% dochodów wykonanych). W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zaległości wzrosły o 33,7 tys. zł (o 26,2%). Z uwzględnieniem zaległości odnoszących się do dochodów realizowanych w ramach ustawy o funduszu świadczeń alimentacyjnych w części należnej Gminie, które na koniec 2015 r. wyniosły 411,2 tys. zł zaległości na koniec 2015 r. wyniosły 560,7 tys. zł, tj. 4% dochodów wykonanych w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 170-171, 180-181, 499-509)

²⁸ Wcześniej zarządzenie Nr 21/2015 Wójta Gminy Kozielice z dnia 19.03.2015 r.

²⁹ Regulamin wprowadzono Zarządzeniem Nr 4.2015 Wójta Gminy Kozielice z 2.02.2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Kozielicach.

³⁰ Wg danych wykazanych w Rb-27S.

³¹ Wg danych wykazanych w Rb-27S.

Największe kwotowo zaległości (bez zaległości związanych ze świadczeniami alimentacyjnymi) na koniec 2015 r. wystąpiły z tytułu:

- podatku rolnego (§ 0320, rozdz. 75616³² w dziale 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem) – 51,7 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zaległości z tego tytułu uległy zmniejszeniu o 14,4 tys. zł,
- opłat za zajęcie pasa drogowego i opłaty rocznej za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym (§ 0490, rozdz. 75618³³ w dziale 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem) – 49,2 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zaległości z tego tytułu wzrosły o 48,1 tys. zł,
- podatku od nieruchomości (§ 0310, rozdz. 75615³⁴ i 75616 w dziale 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem) – 42,2 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. zaległości z tego tytułu uległy zmniejszeniu o 1,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 121-122)

Z wyjaśnień Burmistrza złożonych w sprawie zaległości za zajęcie pasa drogowego i opłaty rocznej za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym wynika, że zaległość powstała po 15.11.2015 r. i 15.12.2015 r. i została uregulowana w ratach w dniach 4.01.2016 r., 5.01.2016 r., 13.01.2016 r., 15.01.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 494)

Badaniem szczegółowym objęto działania podejmowane przez Gminę w stosunku do 10 dłużników, którzy posiadali kwotowo największe zobowiązania na koniec 2015 r.

1) W przypadku 9 dłużników Urząd w latach 2014-2015 wystawiał upomnienia w terminach wynoszących od 11 do 15 dni od daty wymagalności zobowiązania. W 1 przypadku upomnienie w 2008 r. zostało wystawione po upływie 145 dni od upływu terminu spłaty raty podatku rolnego i podatku od nieruchomości (87 zł). Wobec braku spłaty należności w 2008 r. wystawiono również tytuł wykonawczy, a postępowanie egzekucyjne zakończono postanowieniem o jego umorzeniu z powodu nieściągalności wierzytelności.

2) W 7 przypadkach tytuły wykonawcze – 1 w 2008 r. oraz 6 w latach 2014-2015 – zostały wystawione w terminach wynoszących od 9 do 16 dni od dnia doręczenia upomnienia. W 2 przypadkach w 2015 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych dla zaległości wynoszących 4 tys. zł oraz 8,2 tys. zł, pomimo że dłużnicy odebrali upomnienia i nie dokonali wpłaty należności w ciągu 7 dni od otrzymania upomnienia (dłużnicy ci dokonali spłaty całości należności w 2016 r., tj. po upływie 38 i 119 dni od doręczenia upomnienia). W 1 przypadku w 2015 r. tytuł wykonawczy został wystawiony po upływie 261 dni od doręczenia upomnienia (dłużnik ten w 2016 r. dokonał spłaty części należności, tj. 1,1 tys. zł z kwoty 4,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 123-125, 129-141)

W sprawie wystawienia 1 tytułu wykonawczego po upływie 261 dni od dnia doręczenia upomnienia, Wójt wyjaśnił m.in., że (...) *tytuł wykonawczy został skierowany do Urzędu Skarbowego (...) po wyjaśnieniu następujących okoliczności:*

³² Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych.

³³ Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw.

³⁴ Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

(...) Podatnik wydzierżawiał grunty rolne od Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie. Wójt 17.02.2015 r. wydał decyzję w sprawie (...) zobowiązania podatkowego. W dniu 07.04.2015 r. Agencja złożyła korektę deklaracji podatku rolnego (...) wykazując w niej grunty rolne, które wydzierżawiał podatnik (...). Agencja naliczyła za te grunty podatek (...), który został zapłacony przez Agencję. (...) W dniu 23.11.2015 r. Agencja złożyła korektę podatku (...) i należało odpisać podatek z konta Agencji i dokonać jego zwrotu. Wójt przystąpił do prowadzenia postępowania egzekucyjnego (...) po wyjaśnieniu powyższej sytuacji, aby wcześniej nie zdublować należności z tytułu podatku.

(dowód: akta kontroli str. 385-388)

W 2015 r. nie naliczono i nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych na zakończenie każdego kwartału odsetek od niewpłaconych w terminie należności w przypadku braku ich zapłaty. Czynność tą wykonywano w momencie zapłaty przez dłużników należności.

(dowód: akta kontroli str. 125)

2.3. Zaplanowane na rok 2015 wydatki w kwocie 13.435,7 tys. zł³⁵ zrealizowano w kwocie 12.227 tys. zł (91% planu). Największe kwoty wydatków zrealizowano w działach: 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 3.370,6 tys. zł (27,6% ogółu wydatków), 801 Oświata i wychowanie – 3.338,9 tys. zł (27,3% ogółu wydatków), 852 Pomoc społeczna – 2.209,7 tys. zł (18,1% ogółu wydatków), 750 Administracja publiczna – 1.696,8 tys. zł (13,9% ogółu wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 209-211)

Na realizację zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym³⁶ wydatkowano łącznie 8.966,5 tys. zł (73,3 % ogółu wydatków), w tym m.in. na:

- edukację publiczną - 3.338,9 tys. zł,
- wodociągi, kanalizację, gospodarkę odpadami - 3.221,3 tys. zł,
- pomoc społeczną - 1.292,4 tys. zł.

W 2015 r. Gmina realizowała wszystkie zadania własne o charakterze obowiązkowym³⁷, natomiast z zadań własnych, które nie mają charakteru obowiązkowego nie realizowała zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym, gminnym budownictwem mieszkaniowym, ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, targowiskami i halami targowymi, zielenią gminną, polityką prorodzinną, wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej, współpracą i działalnością na rzecz organizacji pozarządowych oraz współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Wójt wyjaśnił m.in., że (...) wykonywanie gminnych przewozów pasażerskich planowane jest od 01.01.2017 r. Gmina nie posiada w swoich zasobach gminnego budownictwa mieszkaniowego. (...) W 2015 r. nie były planowane wydatki na ochronę zabytków, ze względu na niezadawalającą sytuację finansową gminy. (...) Gmina nie dysponuje miejscami pod targowiska, nie posiada hal targowych. (...) Gmina ponosi koszty utrzymania trawników w poszczególnych sołectwach. (...) Wydatek ten jest ujmowany w rozdziale 75095 jako wydatki sołeckie. (...) Ogólny gospodarczy charakter gminy, a przede wszystkim gospodarka finansowa nie pozwala na tworzenie lokalnych programów skierowanych do rodziny. (...) W ciągu 2015 r, żadna z organizacji pozarządowych nie zgłosiła chęci współpracy z Gminą. (...)

(dowód: akta kontroli str. 142, 386, 419-420)

³⁵ Plan po zmianach.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

³⁷ Określonych w ustawie z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930, ze zm.), ustawie z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250, ze zm.), ustawie z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406, ze zm.) oraz ustawie z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156, ze zm.).

2.4. W kontrolowanym okresie Urząd nie przekazywał podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacji przeznaczonych na realizację zadań własnych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 143)

2.5. W planie dochodów na 2015 r. w dziale 756, rozdział 75618, § 0480 - wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu - przyjęto kwotę 40 tys. zł. Wydatki w tym zakresie ujęte zostały w dziale 851, rozdział 85153 zwalczanie narkomanii w wysokości 16,2 tys. zł, rozdziale 85154 przeciwdziałanie alkoholizmowi w wysokości 19,6 tys. zł oraz rozdziale 85195 pozostała działalność w wysokości 0,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.165, 220-221)

Faktycznie zrealizowane dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu zamknęły się kwotą 40,8 tys. zł, a wykonane wydatki związane z zapobieganiem narkomanii oraz przeciwdziałaniem alkoholizmowi wyniosły łącznie 36,6 tys. zł. Z niewykorzystanej kwoty 4,2 tys. zł, kwota 3,4 tys. zł, została ujęta w budżecie na 2016 r.³⁸ z przeznaczeniem na zadania związane z zapobieganiem narkomanii i przeciwdziałaniem alkoholizmowi.

(dowód: akta kontroli str. 144-147)

Kwotę 36,6 tys. zł ze środków jakie uzyskano z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczono na zadania wynikające z przyjętego Uchwałą IV/19/15 Rady Gminy Kozielice z 23.02.2015 r. Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Kozielice na rok 2015³⁹, w tym na:

- wynagrodzenia członków komisji ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – 11,3 tys. zł,
- zakup materiałów⁴⁰ – 14,5 tys. zł,
- badania lekarskie i terapie osób uzależnionych – 3,2 tys. zł,
- zakup usług⁴¹ – 6,8 tys. zł,
- terapia zajęciowa⁴² – 0,8 tys. zł.

Wskazane wyżej koszty mieściły się w katalogu zadań określonym w art. 4¹ ust.1 w związku z art. 18² ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 144-147)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2 sprawach w 2015 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych dla zaległości, które na koniec 2015 r. wynosiły 4.006 zł oraz 8.213 zł, odpowiednio z tytułu braku zapłaty X raty podatku od nieruchomości i braku zapłaty IV raty podatku rolnego i leśnego. W powyższych sprawach upomnienia wystawione przez Urząd dłużnicy odebrali 28.10.2015 r. oraz 1.12.2015 r. Pomimo braku wpłaty należności w terminie 7 dni, tj. do 4.11.2015 r. oraz do 8.12.2015 r. w sprawach tych do końca 2015 r. nie zostały wystawione tytuły wykonawcze, co było niezgodne z treścią § 6 obowiązującego do 31.12.2015 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20.05.2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych⁴⁴,

³⁸ Uchwała Rady Gminy w Kozielicach Nr XI/83/16 z 20.02.2016 r.

³⁹ Zwany dalej: GPRPA.

⁴⁰ Materiały profilaktyczne dla pedagoga do pracy z dziećmi, artykuły na nagrody dla dzieci promujących zdrowy wypoczynek poprzez sport, artykuły na imprezy okolicznościowe organizowane na podstawie GPRPA.

⁴¹ Turnusy rehabilitacyjne, koszty psychologa, badania psychologiczne, koszty sądowe, koszty wyjazdu dzieci w ramach profilaktyki zdrowy sport bez używek, dostęp do multimediów w pracy z dziećmi w zakresie uzależnień.

⁴² Dla dzieci upośledzonych z rodzin uzależnionych.

⁴³ Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁴⁴ Dz. U. poz. 656.

który stanowił, że wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy w przypadku, gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Pomimo niewystawienia tytułów wykonawczych i nieskierowania ich do dalszego postępowania dłużnicy dokonali zapłaty całości należności pieniężnych w 2016 r. po upływie 38 i 119 dni od doręczenia upomnienia (tj. w dniu 8.01.2016 r. wpłacona została kwota 8.213 zł, a w dniu 24.02.2016 r. kwota 4.006 zł).

(dowód: akta kontroli str. 125)

W powyższych sprawach Wójt wyjaśnił m.in., że:

a) (...) *podatnik kilkakrotnie kontaktował się telefonicznie w sprawie niezapłaconego podatku od nieruchomości (...) wnosząc o nieprowadzenie postępowania egzekucyjnego (...) oraz zapewniając, że podatek niezwłocznie ureguluje ze sprzedaży swoich produktów. Mimo to Wójt przesłał upomnienie w dniu 26.10.2015 r. (...) Biorąc pod uwagę że podatnik prowadzi od wielu lat działalność usługową na terenie Gminy, nie jest w stanie likwidacji, zatrudnia do pracy (...) mieszkańców z terenu gminy a także można go uznać Spółkę za rzetelnego podatnika w dniu 28.12.2015 r. wystawiono ponownie upomnienie a podatnik uregulował zaległość podatkową w dniu 24.02.2016 r. wraz z należnymi odsetkami;*

b) (...) *po dostarczeniu upomnienia podatnik (...) kontaktował się telefonicznie w sprawie zaległości podatkowej (...) wnosząc o nieprowadzenie postępowania egzekucyjnego, ponieważ zaległość ureguluje po uzyskaniu środków finansowych z płatności bezpośredniej na początku stycznia 2016 r. Wójt (...) przychylił się do prośby podatnika. Dłużnik uiścił zaległość podatkową w dniu 8.01.2016 r. wraz z należnymi odsetkami.*

(dowód: akta kontroli str. 385-418)

2. W 2015 r. nie naliczano i nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych odsetek od niewpłaconych w terminie należności w przypadku braku ich zapłaty w łącznej wysokości 21.302,85 zł. Naliczenie i zaewidencjonowanie następowало w momencie zapłaty, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych⁴⁵, który stanowi, iż odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 125, 126)

Wójt wyjaśnił m.in., iż: (...) *w Urzędzie przyjęto praktykę naliczania i ewidencjonowania odsetek w momencie zapłaty.*

(dowód: akta kontroli str. 385-388)

3. Do budżetu Gminy na rok 2016 nie wprowadzono w pełnej wysokości niewydatkowanych środków pochodzących z opłat za sprzedaż alkoholu, tj. z kwoty niewykorzystanych w 2015 r. środków w wysokości 4.222,31 zł, do planu 2016 r. po stronie wydatków wprowadzono jedynie kwotę 3.406,31 zł z przeznaczeniem na działania związane z zapobieganiem narkomanii i przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Było to niezgodne z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, iż dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii oraz na zadania realizowane przez placówkę wsparcia dziennego, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałaniu narkomanii i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

(dowód: akta kontroli str. 144-147)

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.; dalej: uofp.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż: (...) niewydatkowane środki (...) pochodzące z opłat ze sprzedaży alkoholu zostały wprowadzone do planu (...) jedynie do wysokości planu wydatków (...), spojrzałam na plan wydatków zamiast dochodów. (...) Pozostała kwota wynikająca z wykonania dochodów (815,99 zł) zostanie wprowadzona do budżetu w dniu 19.08.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 492-493)

Rada Gminy w Kozielicach uchwaliła w sprawie zmian w budżecie Gminy Kozielice na rok 2016, w której wydatki działu 851, rozdział 85153 zwiększono o 815,99 zł podjęta w dniu 19.09.2016 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 495-496)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Urzędu w zakresie ustalenia i przestrzegania procedur kontroli finansowej, postępowań windykacyjnych wobec dłużników, wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

3. Rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych i terminowość regulowania zobowiązań

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2015 r. nie sporządzano sprawozdań budżetowych dla Urzędu (jednostki budżetowej).

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań dla budżetu Gminy za 2015 r.:

- rocznego z wykonania planu dochodów budżetowych jst⁴⁶,
- rocznego z wykonania planu wydatków budżetowych jst⁴⁷.

Kwoty wykazane w skontrolowanych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione do dokonywania tych czynności w terminach zgodnych z przepisami. Zostały one wykonane z wykorzystaniem programu Ministerstwa Finansów Besti@ i przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 158-290)

W ewidencji księgowej obejmującej styczeń 2016 r. nie ujmowano dowodów księgowych, które powinny być wykazane w sprawozdawczości za 2015 r., jako zobowiązania wg stanu na 31.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 291)

3.2. Kontrola terminowości odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za marzec, lipiec, wrzesień i grudzień 2015 r. wykazała, że składki płacone do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁸ jak i zaliczki na podatek dochodowy odprowadzane do Urzędu Skarbowego w Pyrzycach regulowane były terminowo, tj. odpowiednio do 5. dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku składek ZUS), stosownie do treści art. 47 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁹ oraz do 20. dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych), stosownie do treści art. 38 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 207-237)

⁴⁶ Rb-27S.

⁴⁷ Rb-28S.

⁴⁸ Dalej: ZUS.

⁴⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 963, ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 361, ze zm.

Badanie terminowości regulowania zobowiązań z tytułu zawartych umów przeprowadzono na podstawie 5 umów na realizację usług i dostawę towarów zawartych przez Gminę w 2015 r. Wszystkie umowy zostały zawarte w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹.

Analizowane umowy dotyczyły:

- odśnieżania dróg gminnych, likwidacji śliskości na drogach gminnych, odśnieżania parkingów i zatok autobusowych⁵²; w 2015 r. wykonawca nie wystawił żadnej faktury,
- sprzedaży i dostaw oleju opałowego do kotłowni przy Zespole Szkół w Kozielicach w okresie od listopada 2015 do kwietnia 2016⁵³; w 2015 r. wykonawca wystawił fakturę na kwotę 16,9 tys. zł z terminem płatności określonym na 18.12.2015 r.; płatności kwoty 16,9 tys. zł dokonano w dniu 17.12.2015 r.,
- usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kozielice⁵⁴; w 2015 r. wykonawca wystawił fakturę na kwotę 16,8 tys. zł z terminem płatności określonym na 22.10.2015 r.; płatności kwoty 16,8 tys. zł dokonano w dniu 19.10.2015 r.,
- remontu dachu w budynku Wiejskiego Domu Kultury w miejscowości Tetyń⁵⁵; w 2015 r. wykonawca wystawił fakturę na kwotę 32,6 tys. zł z terminem płatności określonym na 15.01.2016 r.; płatności kwoty 32,6 tys. zł dokonano w dniu 14.01.2016 r.,
- kredytu na rozbudowę gminnej oczyszczalni ścieków w Kozielicach⁵⁶; termin spłaty pierwszej raty kredytu określono na wrzesień 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 300-304)

Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących koniecznością zapłacenia odsetek, kar lub opłat.

(dowód: akta kontroli str. 381-382, 384)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla Urzędu (jednostki budżetowej) za rok 2015 nie sporządzono rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych oraz z wykonania planu wydatków budżetowych, co było niezgodne z § 4 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16.01.2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 157, 163-182, 209-226, 51)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż (...) *powodem niesporządzenia sprawozdań jednostkowych dla Urzędu był fakt, że nie była wyodrębniona jednostka w ewidencji księgowej i sporządzano zbiorczo sprawozdania. (...) Trudności kadrowe przesunęły porządkowanie naszej ewidencji odnośnie jednostek. Od stycznia 2016 sporządza się sprawozdania jednostkowe, również dla Urzędu.*

(dowód: akta kontroli str. 462-491)

2. W 5 przypadkach Gmina przekroczyła plan wydatków określony w rozdziale klasyfikacji budżetowej na poziomie danego paragrafu wydatków⁵⁸ na łączną kwotę

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

⁵² Umowa Nr gKD 06/2015 z 01.12.2015 r.

⁵³ Umowa Nr GKD.ZP.271.1.2015 z 17.11.2015 r.

⁵⁴ Umowa Nr 271.WA/2015 z 07.07.2015 r.

⁵⁵ Umowa o prace budowlane z 07.07.2015 r.

⁵⁶ Umowa Nr 0410204750000909600941278 z 14.04.2015 r.

⁵⁷ Dz. U. poz. 119, ze zm.

⁵⁸ Z tego: 74,65 zł w rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – na zakup znaków drogowych; 428 zł w rozdziale 75412 Ochotnicze straże pożarne, § 4410 Podróże służbowe krajowe – w związku z delegacjami służbowymi; 34 zł w rozdziale 80101 Szkoły podstawowe, § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej – na szkolenia pracownika obsługi oświaty; 3,34 zł w rozdziale 85215 Dodatki

603,99 zł, pomimo, iż art. 254 ust. 3 uoŃp stanowi, iż w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 212-226)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż (...) *nie dokonano przesunięć w planie wydatków i wydatkowano w większej wysokości niż plan, ponieważ przekroczenia były w niewielkich wielkościach i mieściły się w kwocie niepodlegającej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 455-457)

Zdaniem NIK, jest to niezgodne z zapisami uoŃp, która w art. 254 ust. 3 stanowi, iż wykonywanie budżetu samorządu musi odbywać się w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia terminowe, poprawne i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych Gminy za rok 2015, a także terminowe regulowanie zobowiązań publicznoprawnych oraz wynikających z zawartych umów. Negatywnie natomiast ocenia niesporządzenie sprawozdań budżetowych za 2015 r. przez Urząd (jednostkę budżetową) oraz przekroczenie planowanych kwot wydatków na poziomie paragrafów ujętych w rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

4. Sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

4.1. W 2015 r. Gmina wykonała dochody w wysokości 13.926,1 tys. zł (o 3,101,7 tys. zł większe niż w 2014 r.⁵⁹), a wydatki w wysokości 12.227 tys. zł (o 802 tys. zł mniejsze niż w 2014 r.⁶⁰). Osiągnięta nadwyżka wyniosła 1.699,1 tys. zł (w 2014 r. deficyt wyniósł 2.204,5 tys. zł). Zrealizowane dochody bieżące (11.041,1 tys. zł) były o 1.734,5 tys. zł wyższe od wydatków bieżących (9.306,6 tys. zł).

W 2015 r. przychody Gminy wyniosły 2.657,7 tys. zł (kredyt i pożyczka na realizację projektów i programów z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej), a rozchody stanowiące spłaty kredytów i pożyczek wyniosły łącznie 3.182,5 tys. zł⁶¹. W roku 2014 Gmina uzyskała przychody w wysokości 2.809,2 tys. zł (kredyty i pożyczki), rozchody ogółem zamknęły się kwotą 760,9 tys. zł, na którą składały się spłaty kredytów i pożyczek⁶².

W ewidencji księgowej dane w zakresie przychodów i rozchodów wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS były zgodne z ewidencją księgową, tj. odpowiadały zapisom na koncie 260 – zobowiązania finansowe, 134 – kredyty bankowe.

W sprawie działań, które spowodowały zmianę sytuacji finansowej Gminy w 2015 r., Skarbnik wyjaśniła m.in., że: *rok 2014 był rokiem trudnym finansowo dla gminy, co miało odbicie w uchwalonym budżecie na 2015 r., jednakże w 2015 r. wystąpiły nieprzewidziane dochody, m.in. zwrot VAT w kwocie 600 tys. zł, opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 1.100 tys. zł (w związku z rozpoczęciem budowy*

mieszkańcove, § 2010 tytułem zwrotu dotacji; 64 zł w rozdziale 85219 Ośrodki pomocy społecznej, § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe – dotyczy pochodnych od umowy zlecenia.

⁵⁹ 10.824,4 tys. zł.

⁶⁰ 13.029 tys. zł.

⁶¹ W tym 1.057,7 tys. zł na realizację realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

⁶² W tym 722,3 tys. zł na realizację realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

elektrowni wiatrowych). Ograniczono wydatki do minimum (...), nie przewidziano podwyżek płac pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 305-320, 423, 426)

4.2. Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów wg stanu na 31.12.2015 r. wynosiły 4.656,8 tys. zł (o 524,8 tys. zł mniej niż na 31.12.2014 r.). Na koniec 2015 r. Gmina nie posiadała wyemitowanych papierów wartościowych. Na kwotę 4.656,8 tys. zł składały się:

- a) 4.633,6 tys. zł stanowiące sumę 5 pozostających do spłaty kredytów zaciągniętych w latach 2011-2015 na łączną kwotę 5.322,6 tys. zł⁶³,
- b) 23,2 tys. zł z tytułu pożyczki zawartej z Narodowym Funduszem Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska w Warszawie⁶⁴ na kwotę 76,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 305, 309-315, 330-331)

W 2015 r. Wójt zawarł umowę kredytu długoterminowego⁶⁵ z przeznaczeniem na rozbudowę gminnej oczyszczalni ścieków w Kozielicach na kwotę 1.600 tys. zł. Kredyt został zaciągnięty zgodnie z dyspozycją art. 264 ust. 4 uofp, tj. w trybie określonym w ustawie Pzp. Umowa została zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej poniżej progów ustalonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. Uchwałą Nr V/28/15 z 10.04.2015 r. Rada Gminy w Kozielicach upoważniła Wójta do zaciągnięcia kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 328-329, 321, 330-331)

Gmina terminowo i w wysokościach wynikających z warunków umownych regulowała zobowiązania z tytułu wszystkich zaciągniętych kredytów wraz z należnymi odsetkami, poza 1 przypadkiem, gdzie opóźnienie w zapłacie odsetek wyniosło 37 dni.

(dowód: akta kontroli str. 330-331)

W odniesieniu do wszystkich zaciągniętych kredytów Gmina uzyskała pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie⁶⁶, dotyczące możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań we wskazanych okresach i wysokościach, wyrażane w postaci uchwał składu orzekającego RIO.

(dowód: akta kontroli str. 328)

Wysokość kosztów obsługi długu w 2015 r. zamknęła się kwotą 192,4 tys. zł. Kwota ta została ujęta w sprawozdaniu Rb-28S w dziale 757 Obsługa długu publicznego, rozdziale 75702 Obsługa papierów wartościowych i pożyczek jst, § 8110 Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jst kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 217)

W § 9 uchwały nr III/16/14 Rady Gminy Kozielice z 29.12.2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kozielice na rok 2015 upoważniono Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych do wysokości kwot określonych w § 8 Uchwały, tj. do kwoty 800,00 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, do kwoty 1.235,6 tys. zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz do kwoty 2.032,8 tys. zł na spłatę wcześniej zaciągniętych

⁶³ Z łącznej kwoty 5.322,6 tys. zł kredytów: 861,3 tys. zł dotyczyło kredytu na budowę kanalizacji sanitarnej w m. Trzebórz z przesyłem do Siemczyna (rok 2011); 348,6 tys. zł dotyczyło kredytu na budowę świetlic wiejskich w Łozicach i w Siemczynie (rok 2012); 212,7 tys. zł dotyczyło kredytu na budowę świetlicy wiejskiej w m. Rokity, budowę sieci wodociągowej w Siemczynie i Trzebórz-Podborze (rok 2013); 2.300 tys. zł dotyczyło kredytu na budowę kanalizacji sanitarnej w m. Tetyń z przesyłem do Trzeborza oraz spłatę zaciągniętej wcześniej pożyczki (rok 2013); 1.600 tys. zł dotyczyło kredytu na rozbudowę gminnej oczyszczalni ścieków w Kozielicach (rok 2015).

⁶⁴ Na realizację zadania budowy przyłączy do kanalizacji sanitarnej w miejscowości Trzebórz (rok 2012).

⁶⁵ Umowa nr 04102047950000909600941278 z dnia 14.04.2014 r. zawarta na okres od 14.04.2015 r. do 20.09.2024 r.

⁶⁶ Dalej: RIO.

zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Kwota zaciągniętych przez Gminę w 2015 r. kredytów i pożyczek wyniosła łącznie 2.657,7 tys. zł, w tym 1.057,7 tys. zł na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, tj. nie przekroczyła kwot określonych w Uchwale Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 309, 363-364)

4.3. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej (dalej „WPF”) na lata 2015 – 2024 został sporządzony zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10.01.2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁶⁷ oraz pozytywnie zaopiniowany przez RIO⁶⁸.

Uchwałą nr III/17/14 Rady Gminy Kozielice z 29.12.2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Kozielice na lata 2014 – 2024 przyjęto WPF, który został w kontrolowanym okresie dwukrotnie zmieniony, tj. Uchwałami Rady Gminy Kozielice w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Nr VIII/49/15 z 21.09.2015 r. i Nr X/68/15 z 28.12.2015 r. Wprowadzenie zmian w WPF⁶⁹ w przypadku Uchwały Nr VIII/49/15 wynikało ze zwiększenia budżetu o środki pochodzące z Unii Europejskiej, zwiększenia rozchodów⁷⁰ i zmiany wysokości długu⁷¹. Wprowadzenie zmian w WPF w przypadku Uchwały Nr X/68/15 wynikało ze zwiększenia dochodów o wpływy z opłat za zajęcie pasa drogowego⁷², zmiany przychodów⁷³, zmiany wysokości długu.

Przyjęte w WPF na lata 2015 - 2024 założenia dotyczące roku 2015 były realistyczne. W WPF na lata 2015 – 2024 planowane dochody na 2015 r. ujęto w kwocie 13.968,5 tys. zł, które wykonane zostały w 99,7%, tj. w kwocie 13.926,1 tys. zł. Wydatki zrealizowane w wysokości 12.227 tys. zł stanowiły 91% kwoty wydatków ujętej w WPF. Zrealizowane przychody na kwotę 2.657,7 tys. zł w 100% pokrywały się z kwotą ujętą w WPF. Rozchody budżetowe zrealizowane w wysokości 3.182,5 tys. zł stanowiły 99,7% kwoty założonej w WPF. Kwota długu na koniec 2015 r. wynosząca 4.656,8 tys. zł była o 1 tys. zł mniejsza od przyjętej w WPF.

WPF spełniała wymagania określone w art. 226 ust. 1 uofp oraz wynikające z treści art. 227 ust. 1 uofp.

(dowód: akta kontroli str. 350-362, 422-427)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nieterminowo, tj. z 37 dniowym opóźnieniem, uregulowała odsetki (683,57 zł) za I kwartał 2015 r. z tytułu oprocentowania pożyczki zawartej na budowę przyłączy do kanalizacji sanitarnej w miejscowości Trzebórz⁷⁴. Odsetki te powinny być zapłacone do 30.03.2015 r., podczas gdy faktyczna spłata miała miejsce w dniu

⁶⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 92.

⁶⁸ Uchwała nr CCXL.550.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 10.12.2014 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wierzchowo na lata 2015-2024.

⁶⁹ Uchwałą z 21.09.2016 r. zmieniono wysokość dochodów z 10.807,1 tys. zł na 12.769,8 tys. zł, wysokość wydatków z 12.080,8 tys. zł na 12.885,8 tys. zł; uchwałą X/68/15 zmieniono wysokość dochodów na 13.968,5 tys. zł, wydatków na 13.435,6 tys. zł.

⁷⁰ Z 2.032,8 tys. zł do 3.190,6 tys. zł.

⁷¹ Z 6.361,4 tys. zł na 5.297,5 tys. zł.

⁷² Z 12.769,8 tys. zł na 13.968,5 tys. zł.

⁷³ Z 3.306,6 tys. zł na 2.657,7 tys. zł.

⁷⁴ Umowa Nr 773/2012/Wn-16/OW-KWP/P z 16.11.2012 r.

6.05.2015 r. Było to niezgodne z pkt 22 umowy pożyczki, który stanowi, iż odsetki z tytułu oprocentowania pożyczki spłacane są na bieżąco w okresach kwartalnych.

(dowód: akta kontroli str. 330-331, 335-341)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż (...) *przeoczono spłatę tych odsetek, jednak był to 1 przypadek, gdzie odsetki od zaciągniętej pożyczki przekazano w terminie późniejszym. NFOŚiGW nie naliczył odsetek za opóźnienie w spłacie. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 453-454)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sytuację finansową Gminy, która w 2015 r., w porównaniu do roku 2014, uległa znaczącej poprawie, m.in. na skutek pozyskania nowych źródeł dochodów. Poza 1 przypadkiem opóźnienia w spłacie odsetek od zaciągniętego kredytu, pozostałe raty kredytów i pożyczek oraz naliczone odsetki spłacane były terminowo. WPF przyjęta na lata 2015-2024 spełniała wymagania wynikające z postanowień uofp.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁵, wnosi o:

1. Ewidencjonowanie rozrachunków z urzędem skarbowym na właściwym koncie bilansowym.
2. Uaktualnienie przyjętej polityki rachunkowości o wymagane dane oraz o zmiany wynikające z Uchwały Rady Gminy z 28.12.2015 r.
3. Ujmowanie w ewidencji księgowej dowodów księgowych do właściwego miesiąca.
4. Niezwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych dotyczących należności pieniężnych w przypadku nieuregulowania ich po otrzymaniu upomnienia.
5. Naliczanie i ewidencjonowanie w księgach rachunkowych na koniec każdego kwartału odsetek od niewpłaconych w terminie należności.
6. Nieprzekraczanie planu wydatków na poziomie paragrafu w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

⁷⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677; dalej: ustawa o NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 7 października 2016 r.

Kontroler
Ewelina Czerepska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis