



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.005.07.2016
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.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/55/2016 z dnia 15.07.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy w Wierzchowie¹, ul. Długa 29, 78-530 Wierzchowo

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jan Szewczyk, Wójt Gminy Wierzchowo².

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Urzędu w zakresie prowadzenia w 2015 r. gospodarki finansowej Gminy Wierzchowo⁴.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na koniec 2015 r. wynik budżetu Gminy był ujemny i wynosił -1.467.918 zł (przy planowanym deficycie w wysokości -2.220.476 zł). Zadłużenie Gminy z tytułu pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji komunalnych wyniosło 5.049.347 zł (było większe o 48,14% w porównaniu do roku poprzedniego) i stanowiło 35,99% wykonanych dochodów ogółem (14.031.730 zł). Gmina nie przekroczyła limitowanego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. W 2015 r. relacja łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 2,36% przy dopuszczonym wskaźniku spłaty zobowiązań 4,57%. Poza 1 przypadkiem, w Urzędzie terminowo regulowano zobowiązania publicznoprawne oraz wynikające z umów zawartych z kontrahentami. Przestrzegane były procedury kontroli zarządczej w zakresie udzielania dotacji z budżetu Gminy⁶ oraz wykorzystywania środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

Stwierdzone istotne nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia rachunkowości, sporządzania sprawozdań budżetowych, windykacji należności i polegały na:

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ 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.

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

⁶ Badaniem objęto 2 umowy o najwyższych kwotach dofinansowania: 19,5 tys. zł i 14 tys. zł.

- nieokreśleniu w polityce rachunkowości wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych w procesach przetwarzania danych, nie podano daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego w tym programie służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych, nie określono systemu do ochrony danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów, mimo obowiązku określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷,

- nieprowadzeniu ewidencji długoterminowych należności budżetowych na koncie 226, nieuwjęciu na koncie 260 zobowiązań powstałych z tytułu emisji obligacji komunalnych oraz błędnym wykazaniu ich na koncie 250 jako należności finansowe, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną Gminy za 2015 r. W sprawozdaniu Rb-N nie wykazano należności długoterminowych na kwotę 138.620 zł z tytułu sprzedaży dwóch lokali mieszkalnych na raty; w sprawozdaniu Rb-NDS nie wykazano przychodów z tytułu emisji papierów wartościowych na kwotę 1.500.000 zł (zaliczono je do kredytów i pożyczek), a w sprawozdaniu Rb-Z nie wykazano zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych (ujmując je w zobowiązaniach z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek),

- niedostosowaniu planu kont Urzędu do potrzeb sporządzania sprawozdania budżetowego Rb-27S w zakresie dochodów nieprzypisanych i nieprowadzeniu analityki umożliwiającej zestawienie kwot zrealizowanych dochodów nieprzypisanych, co w konsekwencji uniemożliwia sprawdzalność sprawozdania Rb-27S w tym zakresie,

- nierzetelnym, niezgodnym z ewidencją księgową, sporządzeniu sprawozdania budżetowego Rb-28S Gminy za 2015 r. poprzez wykazanie zawyżonych kwot: zaangażowania (w dziale 750, rozdziale 75023, § 4210) o 66,40 zł i zobowiązań (z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy za grudzień 2015 r.) o 136,28 zł od kwot wynikających z ewidencji księgowej,

- dopuszczeniu do zapłaty w 2015 r. odsetek w wysokości 4.726 zł w związku z nieterminowymi wpłatami do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (obowiązek ich poniesienia na kwotę 614.205 zł był skutkiem błędnego sporządzenia sprawozdania Rb-PDP za 2013 r.),

- nieprawidłowej klasyfikacji wydatków na kwotę 5.000 zł, dotyczących prowizji należnej bankowi w związku z emisją obligacji komunalnych do działu 750, rozdziału 75023, § 4300, zamiast do działu 757, rozdziału 75702, § 8090,

- nieterminowej, nieskutecznie prowadzonej windykacji zaległości oraz dopuszczeniu do przedawnienia należności za lata 2011-2013 (do września) na kwotę 9.180 zł z tytułu czynszów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość porządzenia ewidencji księgowej.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Przyjęte w Urzędzie zasady rachunkowości wprowadzone zostały zarządzeniem nr 268/2014 Wójta z dnia 18.06.2014 r. w sprawie przyjęcia polityki rachunkowości. Załącznikami zarządzenia były: ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych (nr 1), obowiązujące metody wyceny aktywów i pasywów, ustalania wyniku finansowego oraz regulacje w zakresie przeprowadzania i dokumentowania

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

likwidacji środków trwałych (nr 2), wykaz kont dla budżetu Gminy (nr 3), wykaz kont dla Urzędu (nr 4), wykaz kont dla prowadzenia ewidencji projektów dofinansowanych z funduszy europejskich i innych źródeł zagranicznych (nr 5), wykaz kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organu podatkowego Gminy (nr 6), system ochrony danych w Urzędzie (nr 7), instrukcja w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji rzeczowych składników majątku w Urzędzie (nr 8), wzory druków niezbędnych do rozpoczęcia i zakończenia inwentaryzacji (nr 9), instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych (nr 10), zasady ustalania numerów inwentarzowych środków trwałych (nr 11), zasady ewidencji pozabilansowej środków trwałych (nr 12).

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała wymogi określone przepisami art. 10 ust. 1 uor w zakresie: określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, zakładowego planu kont, wykazów kont księgi głównej oraz kont ksiąg pomocniczych, zasad prowadzenia kont i przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 53-136)

Oględziny pomieszczeń Urzędu dokonane pod kątem sposobu przechowywania i zabezpieczenia zapisów i dokumentacji księgowej wykazały, że dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe przechowywane były w pokojach biurowych w segregatorach umieszczonych w szafach. Zabezpieczenie zbiorów przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem realizowane było w formie ochrony fizycznej, tj. przechowywanie w szafach pod kluczem oraz dodatkowo chronione zainstalowanym czujnikiem ruchu podłączonym do centralki alarmowej.

Treść dowodów księgowych nie była przenoszona na informatyczne nośniki danych. Dowody księgowe przechowywane były w oryginalnej postaci w ustalonym porządku odpowiadającym terminom zapłaty, zgrupowane pod wyciągi obejmujące operacje na rachunku bankowym.

Sposób przechowywania dowodów księgowych i dokumentów umożliwiał łatwe ich odszukanie na podstawie stosowanego przejrzystego opisu na grzbietach segregatorów. Roczne zbiory dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych oznaczone były określeniem nazwy ich rodzaju oraz symbolem końcowych lat i numerów w zbiorze. Zatwierdzone sprawozdania finansowe za dany rok obrotowy, dokumentacja przyjętych zasad rachunkowości, sprawozdania finansowe, w tym również sprawozdanie z działalności jednostki przechowywane były w analogiczny sposób w szafach Referatu Finansów i Budżetu. Księgi rachunkowe przechowywane były w formie elektronicznej na dyskach serwera oraz dodatkowo na dyskach sieciowej pamięci NAS⁸.

(dowód: akta kontroli str. 144-146)

1.2. Określony w polityce rachunkowości plan kont dla Urzędu (jednostki budżetowej) zawierał wszystkie obowiązkowe konta określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej⁹.

(dowód: akta kontroli str. 53-136)

⁸ Network Attached Storage.

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 289 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

Ewidencja kosztów prowadzona była na kontach zespołu 4 w szczególności klasyfikacji wydatków budżetowych, dostosowanych do potrzeb sporządzenia sprawozdań budżetowych. Analiza zapisów na wydrukach z ewidencji księgowych za czerwiec i grudzień 2015 r. wykazała zgodność zapisów księgowych z treścią ekonomiczną kont. Również analiza losowo wybranych dowodów księgowych wybranych po 2 dowody z każdego miesiąca zaewidencjonowanych na kontach rozrachunkowych 201-Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, 225-Rozrachunki z budżetami, 229-Pozostałe rozrachunki publicznoprawne, 231-Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, 234-Pozostałe rozrachunki z pracownikami, 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych, 224-Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich wykazała prawidłowość ewidencjonowania dowodów księgowych w zakresie dekretacji dowodu księgowego, poprawności klasyfikacji budżetowej oraz jego ujęcia w ewidencji do właściwego miesiąca. Ujęte w ewidencji dokumenty spełniały wymogi dowodów księgowych, zawierały podpisy osób odpowiedzialnych za sprawdzenie pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz datę wykonania tych czynności.

W 2015 r. nie prowadzono zapisów na kontach: 226-Długoterminowe należności budżetowe i 980-Plan finansowy wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 201-292, 295-304)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit b uor w polityce rachunkowości nie podano – w związku z prowadzeniem ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych w procesach przetwarzania danych. W załączniku nr 1 „Ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych” do obowiązującej polityki rachunkowości podano m.in., że w Urzędzie księgi rachunkowe prowadzi się komputerowo przy użyciu oprogramowania GMINA 2 ZETO sp. z o.o. w Koszalinie oraz pomocniczo „PŁATNIK” i „BESTi@”. W pkt 3 określono, że księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, które tworzą dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald ksiąg pomocniczych. Ponadto zapisano, że programy wykorzystywane do prowadzenia ksiąg rachunkowych zapewniają powiązanie poszczególnych zbiorów ksiąg rachunkowych w jedną całość odzwierciedlającą dziennik i księgę główną.

(dowód: akta kontroli str. 53-143)

W wyjaśnieniach Wójt potwierdził, że w polityce rachunkowości zawarto tylko ogólne informacje o prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera.

(dowód: akta kontroli str. 158-159)

2. W opisie zasad rachunkowości nie wskazano daty rozpoczęcia eksploatacji systemu informatycznego, w tym programu służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c uor.

(dowód: akta kontroli str. 137-143)

Wójt wyjaśnił, że daty nie wprowadzono z powodu niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

3. W polityce rachunkowości nie wskazano przyjętego systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów, mimo

obowiązku określonego w art. 10 ust. 1 pkt 4 uor. W załączniku nr 7 do polityki rachunkowości w ramach opisu systemu ochrony danych w Urzędzie podano, że ochrona zbiorów ksiąg rachunkowych zapewniona jest przez system alarmowy oraz poprzez ochronę fizyczną przed dostępem osób nieupoważnionych, całodobowo przez agencję ochrony. Szczególnej ochronie poddane są sprzęt komputerowy użytkowany w Referacie Finansów i Budżetu, księgowy system informatyczny, kopie zapisów księgowych, dowody księgowe, dokumentacja inwentaryzacyjna, sprawozdania budżetowe i finansowe, dokumentacja rachunkowa opisująca przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości, natomiast nie opisano na czym ta „szczególna ochrona” polega. Mimo określenia, że dla prawidłowej ochrony ksiąg rachunkowych stosuje się:

- regularne wykonywanie kopii bezpieczeństwa na koniec każdego dnia pracy, to nie wskazano kto wykonuje te kopie, jaki zakres zasobów podlega kopiowaniu, ani na jakim nośniku wykonywana jest kopia i w jaki sposób jest przechowywana i zabezpieczona;
- odpowiedni poziom zarządzania dostępem do danych pracowników, to nie wykazano jaki to ma związek z ochroną ksiąg rachunkowych oraz w jaki sposób chroni się same zasoby przed nieuprawnionym dostępem lub zniszczeniem.

W polityce rachunkowości zawarto również informacje o czasie przechowywania sprawozdań finansowych, dokumentacji płacowej, dowodów księgowych, dokumentacji opisującej politykę rachunkowości, ksiąg rachunkowych, ale bez wskazania formy ksiąg rachunkowych. Nie opisano jednak w jaki sposób powyższe zasoby są przechowywane i chronione w szczególności przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 137-143)

Wójt wyjaśnił, że system służący ochronie danych i ich zbiorów opisano w polityce rachunkowości w sposób ogólny, ponieważ uznano, że w sposób bardziej szczegółowy został opisany w załączniku do zarządzenia Wójta nr 205/2005 z dnia 17.11.2005 r. w sprawie instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 147-155)

Wskazane w wyjaśnieniu zarządzenie określa sposób postępowania z systemem informatycznym przy przetwarzaniu danych osobowych. Nie definiuje sposobu ochrony danych i ich zbiorów dotyczących dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów. Ponadto zapisy o ochronie danych w systemie informatycznym były nieaktualne. Oględziny systemu wykazały, że do wykonywania kopii zapasowych ksiąg rachunkowych stosuje się urządzenie QNAP¹⁰ umieszczone razem z serwerem w specjalnej szafie teleinformatycznej typu RACK¹¹ w pomieszczeniu serwera, tj. inne urządzenie niż wskazane w zarządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 144-146, 151-155)

Składając wyjaśnienia w dniu 29.07.2016 r. Wójt zadeklarował zaktualizowanie polityki rachunkowości w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 149)

4. Wbrew ustaleniom zawartym w planie kont Urzędu, przyjętym w polityce rachunkowości, ewidencja księgowa prowadzona w 2015 r. nie obejmowała

¹⁰ Nazwa Tajwańskiej korporacji udostępniającej rozwiązania sieciowych pamięci masowych (Quality Network Appliance Provider).

¹¹ Wspólna nazwa standardu szaf, stojaków oraz urządzeń przemysłowych o szerokości 19" (48,26 cm).

kont: 226–Długoterminowe należności budżetowe i 980-Plan finansowy wydatków budżetowych. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości konto 226 służy do ewidencji długoterminowych należności lub długoterminowych rozliczeń z budżetem, a konto 980 do ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych dysponenta środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 169-172)

Skarbnik Gminy¹² wyjaśniła, że ewidencja na koncie 226 nie była prowadzona z powodu przeoczenia. Należności z tytułu sprzedaży mienia na raty ewidencjonowane były w części należności bieżących przypadających na dany rok wyłącznie na koncie 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych.

Nie prowadzono zapisów na koncie 980, ponieważ podobną funkcję spełniał moduł budżetowy w programie księgowym Gmina2, w którym prowadzi się szczegółowe zapisy dotyczące zmian wprowadzanych do budżetu kolejnymi aktami, a wszystkie wprowadzone zmiany mają formę rejestru zmian, na podstawie którego można ustalić skutki zmian budżetu w skali roku oraz drugi rejestr w formie wykazu zmian dla budżetu, w którym pogrupowane są wszystkie zmiany wprowadzone do budżetu w układzie klasyfikacji budżetowej, osobno dla dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 173-194)

W wyniku kontroli NIK wprowadzono w 2016 r. ewidencję na koncie 226.

Na skutek zaniechania w 2015 r. ewidencji na koncie 226 w księgach rachunkowych nie ujęto należności długoterminowych wynikających z dwóch umów sprzedaży lokali mieszkalnych (z 12.06.2015 r. o wartości 82.100 zł¹³ i 23.06.2015 r. o wartości 75.000 zł¹⁴). W 2015 r. w ewidencji księgowej ujęto tylko kwoty należności krótkoterminowych na koncie 221 w kwotach odpowiednio 11.519 zł i 8.307 zł (obejmujących wpłacone części ceny oraz raty miesięczne). Pozostałe kwoty należności głównej, w wysokości odpowiednio 71.300 zł i 67.320 zł nie zostały wykazane jako należności długoterminowe, co miało wpływ na ich prezentację na koniec 2015 r. W sprawozdaniu Rb-N nie wykazano należności długoterminowych na kwotę 138.620 zł.

Ponadto w sprawozdaniu Rb-N (w kolumnie 13) błędnie wykazano należności wymagalne na kwotę 138.631 zł, które ujęte zostały w wierszu N5 jako pozostałe należności niewymagalne (w tym w wierszu N5.3.), zamiast w wierszu N4 należności wymagalne (w tym odpowiednio w wierszu N4.1 i N4.2). Stanowiło to naruszenie § 13 ust. 1 pkt 5-6 i § 14 pkt 11-13 instrukcji sporządzania sprawozdań, określonej w załączniku nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵. Stosownie do § 2 ust. 2 tego rozporządzenia podstawą sporządzenia sprawozdań są: ewidencja księgowa jednostki, sprawozdania lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania lub należności.

(dowód: akta kontroli str. 175-194, 938-941)

W sprawie przyczyn błędnej prezentacji należności wymagalnych w sprawozdaniu Rb-N Skarbnik wyjaśniła, że w sprawozdaniu ujęto należności

¹² Dalej: Skarbnik.

¹³ Repertorium A nr 2794/2015 z 12.06.2015 r.

¹⁴ Repertorium A nr 2693/2015 z 23.06.2015 r.

¹⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773 j.t.

wymagalne w wierszu N5.3 po ustnej interwencji opiekuna Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie¹⁶, który nakazał ująć tam ww. należności.

(dowód: akta kontroli str. 942-943)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. System kontroli zarządczej.

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie obowiązywały dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz procedury, instrukcje i wytyczne stanowiące dokumentację systemu kontroli zarządczej. Zasady kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych wynikały m.in. z instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych. Określono w niej, że Skarbnik-Główny Księgowy dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Pod względem merytorycznym dokumenty podpisują odpowiedzialni pracownicy, formalno-rachunkowym sprawdza i podpisuje Skarbnik. Zatwierdzenia do wypłaty dokonuje Wójt. Elementem systemu kontroli zarządczej był regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30.000 euro wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 259/2014 z dnia 30.05.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 34-53, 100-133, 160-168)

2.2. Należności budżetu Gminy wg stanu na koniec 2014 r. wynosiły 603.114 zł i wzrosły na koniec 2015 r. o 31,4%, tj. do 792.690 zł. W 2014 r. zaległości stanowiły 4,03%, a na koniec 2015 r. 5,65% dochodów Gminy ogółem. Największy udział w zaległościach stanowił fundusz alimentacyjny 31,6% w 2014 r. i 48,8% w 2015 r., a wraz z zaliczką alimentacyjną stanowił 46,8% zadłużenia w 2014 r. oraz 60,0% w 2015 r. Należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w tych latach stanowiły odpowiednio 14,6% i 12,9% należności ogółem, a podatek od nieruchomości 18,4% i 14,4%. Największy wzrost zaległości na koniec 2015 r. w stosunku do 2014 r. nastąpił z tytułu: funduszu alimentacyjnego - ze 190.475 zł do 386.401 zł (o 103%), czynszu za lokale mieszkalne, użytkowe oraz dzierżawy komunalne - z 16.966 zł do 24.093 zł (o 42%), opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi - z 88.377 zł do 102.171 zł (o 16%), podatku od nieruchomości od osób prawnych - z 9.771 zł do 11.270 zł (o 15%).

(dowód: akta kontroli str. 305-306)

Przestrzeganie procedur kontrolnych w zakresie gromadzenia dochodów zbadano na podstawie prowadzonych działań wobec 10 dłużników posiadających największe zaległości wobec Gminy na koniec 2015 r.

Łączne zadłużenie badanych dłużników wynosiło 122.430 zł i stanowiło 15,4% zaległości ogółem. Zaległości dotyczyły podatku od nieruchomości, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, łącznego zobowiązania pieniężnego oraz czynszu za lokale użytkowe i mieszkalne.

Analizowane zaległości powstały w latach 2012–2015. W ramach podejmowanych czynności zmierzających do stosowania środków egzekucyjnych wystawiano dłużnikom upomnienia. Na 86 analizowanych upomnień 2 wystawione były w terminie do 7 dni, pozostałe 84 (97,7%) wystawiono w terminach od 9 do 679 dni od upływu terminu płatności należności.

(dowód: akta kontroli str. 307-319)

¹⁶ Dalej: RIO.

Na skutek prowadzonej windykacji w odniesieniu do badanych 10 dłużników w okresie od 31.12.2015 r. do 5.09.2016 r. uzyskano wpłaty w łącznej wysokości 6.188,22 zł co stanowiło 5% łącznego zadłużenia tych osób (122.430 zł wg stanu na koniec 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

Odsetki od nieterminowych płatności były naliczane i ewidencjonowane zgodnie z wymogiem określonym w art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, nie później niż na koniec każdego kwartału.

(dowód: akta kontroli str. 336-353)

2.3. Zaplanowane na rok 2015 wydatki w kwocie 17.181.218 zł (plan po zmianach) zrealizowano na kwotę 15.499.648 zł (90% planu). Największe wydatki zostały poniesione na realizację zadań ujętych w działach: 801 *Oświata i wychowanie* – 6.192.586 zł (40% ogółu wydatków), 852 *Pomoc społeczna* – 2.547.500 zł (16,4% ogółu wydatków), 750 *Administracja publiczna* – 2.259.121 zł (14,6% ogółu wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 678-700, 821-827, 865-866)

W 2015 r. z budżetu Gminy finansowano zadania własne określone w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷, w tym wszystkie zadania własne o charakterze obowiązkowym¹⁸.

Zadania dotyczące wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz cmentarzy gminnych realizowane były przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Wierzchowie¹⁹ ze środków własnych, zadanie dotyczące usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych realizowane było przez GZGK (dofinansowane z budżetu Gminy w formie dotacji przedmiotowej w kwocie 80,9 tys. zł), zadanie dotyczące utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w odniesieniu do placów zabaw, świetlic wiejskich oraz siłowni zewnętrznych realizowane było przez Gminny Ośrodek Kultury, Sportu i Turystyki w Wierzchowie²⁰ (z budżetu Gminy sfinansowano działalność GOKSiT w formie dotacji podmiotowej na kwotę 373 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 423-424)

2.4. W 2015 r. Gmina udzieliła 8 dotacji na łączną kwotę 65,6 tys. zł podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, które były przeznaczone na realizację zadań własnych Gminy. Dwie dotacje udzielone zostały na podstawie art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²¹ i uchwał Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie udzielenia dotacji jednostkom Ochotniczej Straży Pożarnej²². Na podstawie umów zawartych 30.09.2015 r. udzielono dotacji OSP w Wierzchowie w kwocie 5.500 zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu ochrony przeciwpożarowej oraz OSP w Świerczynie w kwocie 3.000 zł z przeznaczeniem na zakup umundurowania oraz wyposażenia ochronnego strażaka-ratownika OSP. Termin wykorzystania dotacji określono do 15.12.2015 r. Trzy dotacje zostały udzielone na podstawie art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie²³ oraz art. 221 ust. 4 ufp na warunkach określonych w uchwale Rady Gminy z dnia 27 października 2011 r. w sprawie określenia

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

¹⁸ Określonych w ustawach: z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.), z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.), z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

¹⁹ Dalej: GZGK.

²⁰ Dalej: GOKSiT.

²¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 ze zm.

²² Dalej: OSP.

²³ Dz.U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.

warunków i trybu finansowania zadań własnych Gminy w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu. Dotacje zostały przekazane Klubowi Sportowemu MLKS „Kolejarz”–KPPD S.A. Wierzchowo na podstawie umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Upowszechnianie i rozwój sportu masowego na terenie Gminy Wierzchowo oraz województwa zachodniopomorskiego”, zawartej 27.03.2015 r. na kwotę 14.500, zł; Ludowemu Klubowi Sportowemu „Drzewiarz” w Świerczynie na podstawie umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Propagowanie i uprawianie gry w piłkę nożną na terenie gminy Wierzchowo” na kwotę 19.500 zł oraz Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu „Lider” przy Zespole Szkół w Świerczynie na podstawie umowy o wsparcie zadania publicznego pod nazwą „Mały sport, wielka radość – upowszechnianie sportu w Zespole Szkół w Świerczynie” na kwotę 3.500 zł.

Trzy dotacje udzielono na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁴. Przekazano je: Stowarzyszeniu Centrum Aktywności Lokalnej w Wierzchowie na podstawie umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Rywalizacja, uśmiech, zabawa – unihokej to dla nas ważna sprawa” na kwotę 14.000 zł, Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów Zarządowi Rejonowemu w Drawsku Pomorskim na podstawie umowy o wsparcie zadania publicznego pod nazwą „Organizacja życia kulturalnego emerytów, rencistów i inwalidów” na kwotę 4.200 zł oraz Klubowi Sportowemu MLKS „Kolejarz”–KPPD S.A. Wierzchowo na podstawie umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Upowszechnianie kultury fizycznej wśród młodzieży szkolnej oraz środowiska osób niepełnosprawnych, promowanie krwiodawstwa na terenie gminy” na kwotę 1.400 zł. Analiza dwóch największych wartościowo dotacji udzielonych na podstawie ww. umów zawartych z Ludowym Klubem Sportowym „Drzewiarz” na kwotę 19.500 zł oraz ze Stowarzyszeniem Centrum Aktywności Lokalnej w Wierzchowie na kwotę 14.000 zł wykazała, że zostały one rozliczone w terminach określonych w umowach dotacji i wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Urząd nie dokonywał kontroli wykonania zadań u beneficjentów powyższych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 427-462)

W sprawie nieprzeprowadzania kontroli u beneficjentów Wójt wyjaśnił, że „w 2015 r. Gmina realizowała duży projekt termomodernizacyjny współfinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Bezpośrednio odpowiedzialną osobą za ww. projekt był pracownik zatrudniony na stanowisku ds. pozyskiwania funduszy zewnętrznych i promocji gminy, który jednocześnie z racji zawartych umów z beneficjentami na realizację zadań w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu współodpowiedzialny był za sprawowanie kontroli realizacji powierzonych zadań. Z uwagi na złożoność oraz stopień trudności realizacji zadań współfinansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowego większość swojego czasu pracownik ten poświęcał realizacji oraz kontroli zadania termomodernizacyjnego. Stąd też w 2015 roku nie zlecano kontroli zadań własnych powierzanych do realizacji organizacjom pozarządowym. Wcześniejsze sprawozdania z realizacji zadań publicznych składane przez beneficjentów oceniane były pozytywnie i nie budziły zastrzeżeń co do prawidłowości ich realizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 463-464)

2.5. Wpływy z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu zrealizowano w 2015 r. w kwocie 50.918 zł, co stanowiło 103,2% planu (49.344 zł). Wydatki poniesione na zwalczanie narkomanii w wysokości 367 zł stanowiły 9,7% planowanej kwoty (3.800 zł), a na przeciwdziałanie alkoholizmowi na kwotę 27.022

²⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

zł - 59,3% planu (45.544 zł). Dochody uzyskane z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczone zostały na zadania wynikające z przyjętego Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2015 r.²⁵ oraz Gminnego Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Wierzchowo na rok 2015²⁶. Wydatki w zakresie zwalczania narkomanii w kwocie 367 zł przeznaczone były w całości na zakup programu profilaktycznego, natomiast wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi dotyczyły wynagrodzeń bezosobowych, wypłaconych w wysokości 15.864 zł osobie prowadzącej świetlicę opiekuńczo – wychowawczą²⁷ oraz za udział w posiedzeniach członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Poniesione wydatki na zakup materiałów i wyposażenia w kwocie 2.184 zł dotyczyły artykułów na organizację spotkań dla dzieci w świetlicach środowiskowo-opiekuńczych, gry planszowe, filmy i książki, materiały papiernicze, a na zakup usług wydatkowano 8.974 zł z przeznaczeniem na realizację programów profilaktycznych i widowisk teatralnych w Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Wierzchowie i Zespole Szkół w Świerczynie.

Wskazane powyżej wydatki dotyczyły zadań wymienionych w art. 4¹ ust. 1 w związku z art. 18² ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁸. Niewykorzystane środki w kwocie 23.529 zł zostały przeznaczone na zwiększenie wydatków bieżących budżetu Gminy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi w 2016 r.²⁹

(dowód: akta kontroli str. 465-493)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ze zwłoką wystawiano dłużnikom upomnienia dotyczące należności pieniężnych. Na 86 analizowanych upomnień 32 (37%) wystawione były po upływie 6 miesięcy od daty upływu terminu płatności. Zgodnie z treścią rozporządzeń wykonawczych³⁰ wydanych przez Ministra Finansów do art. 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³¹ upomnienia takie należy wystawiać niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej w przypadku, gdy łączna wysokość tych należności z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Wójt określił w Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych (w § 26), że upomnienie lub wezwanie do zapłaty powinno być wystawione nie później niż w ciągu 6 miesięcy od terminu płatności raty zobowiązania pieniężnego.

(dowód: akta kontroli str. 120-121, 307-319)

²⁵ Uchwała Nr III/17/2014 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Gminy Wierzchowo na rok 2015.

²⁶ Uchwała Nr III/18/2014 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Wierzchowo na rok 2015.

²⁷ w Wielbokach i Sośnicy.

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.

²⁹ Załącznik nr 4 do uchwały nr XXI/122/2016 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Wierzchowo na 2016 rok.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2367) – obowiązujące od 1.01.2016 r., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 656), obowiązujące od 21.05.2014 r. do 31.12.2015 r. oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) obowiązujące do 21.05.2014 r.

³¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.

W sprawie przyczyn zwłoki w wystawianiu upomnień Inspektor ds. księgowości dochodów wyjaśniła, że utrudnienia w pracy spowodowane wprowadzeniem w 2014 r. nowej wersji oprogramowania do wystawiania tytułów wykonawczych oraz zwiększenie zakresu obowiązków spowodowane długotrwałym zwolnieniem chorobowym na stanowisku wymiaru podatków i opłat do maja 2015 r. nie pozwoliły jej w pełni i terminowo wykonywać wszystkich obowiązków.
(dowód: akta kontroli str. 413-416)

2. W 3 przypadkach (spośród 10 badanych dłużników), pomimo upływu 6 miesięcy od terminu płatności, nie wystawiono upomnień dotyczących części zaległości z 2015 r. z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na łączną kwotę 666 zł, a w 1 przypadku nie wystawiono tytułu wykonawczego z tytułu zaległości za czerwiec, lipiec i sierpień 2015 r. na łączną kwotę 462 zł.
(dowód: akta kontroli str. 307-319)

Prowadząca egzekucje w stosunku do dłużników opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Inspektor ds. rachuby płac wyjaśniła, że nie wystawiła tych dokumentów przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 419-420)

3. 14 tytułów wykonawczych wystawionych było z opóźnieniem przekraczającym 3 miesiące od daty dostarczenia upomnienia, tj. od ponad 100 dni do 811 dni³² od daty dostarczenia upomnienia, z tego 5 tytułów wykonawczych wystawiono dopiero 5.08.2016 r. w związku z kontrolą NIK w Urzędzie. Było to niezgodne z obowiązującymi procedurami (§ 26 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych), w której określono, że jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały w całości uregulowane, to nie później jak po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia upomnienia sporządza się tytuł wykonawczy.
(dowód: akta kontroli str. 121, 307-319)

Inspektor ds. księgowości dochodów wyjaśniła, że przyczyną opóźnień był nadmiar obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 413-416)

4. Wobec dłużnika zalegającego z czynszem za lokal użytkowy oraz za lokal mieszkalny w łącznej kwocie 20.042,58 zł obejmującej 57 miesięcznych rat za okres od kwietnia 2011 r. do grudnia 2015 r. podejmowano nieskuteczne czynności zmierzające do stosowania środków egzekucyjnych w formie wezwań do zapłaty na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto w latach 2011–2013 trzykrotnie przesyłano wezwania na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³³, w których wyznaczano dłużnikowi dodatkowy miesięczny termin do zapłaty zaległego czynszu i opłat związanych z użytkowaniem przedmiotu najmu. Każdorazowo dłużnik był informowany, że w przypadku nieuiszczenia zaległego i bieżącego czynszu Gmina wypowiedzie umowę najmu lokalu mieszkalnego, a w przypadku jego nieopuszczenia wytoczy przeciwko dłużnikowi powództwo o eksmisję. Pomimo nieuiszczenia czynszu (od kwietnia 2011 r.) Gmina nie podjęła zapowiadanych działań wobec dłużnika.
(dowód: akta kontroli str. 317-319, 332-335, 354-412)

W sprawie przyczyn nie przystąpienia do wypowiedzenia umowy oraz nie wystąpienia z powództwem o eksmisję Wójt wyjaśnił, że „w 2011 r. nastąpiła znacząca zmiana sytuacji życiowej dłużnika, w wyniku czego utracił on zdolność

³² FB.021.0028.2016 z 5.08.2016 r.

³³ Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

bieżącego regulowania należności m.in. za najem lokalu. Sytuacja ta znana było organowi osobiście. Wydarzenia te spowodowały napięcie się długu. W celu uniknięcia przedawnienia należności Gmina prowadziła rozmowy z dłużnikiem, w wyniku których doszło do spotkania w trakcie którego dłużnik uznał swoje zadłużenie i zobowiązał się do jego uregulowania w miarę posiadanych możliwości. Gmina nie wypowiedziała umowy najmu oraz nie wystąpiła z powództwem o eksmisję wobec dłużnika z uwagi na brak w zasobach Gminy lokali socjalnych, tymczasowych. Ponadto powództwo sądowe spowodowałoby wygenerowanie dodatkowych kosztów, a sytuacja życiowa dłużnika, która doskonale jest znana organowi nie rokowała żadnych szans na odzyskanie zadłużenia. Obecnie prowadzone są rozmowy z dłużnikiem, w wyniku których Gmina pozyskała informację o poprawie jego sytuacji życiowej, która doprowadzić ma do uregulowania jego zadłużenia oraz wykupu zajmowanego lokalu”.

(dowód: akta kontroli str. 417-418)

Z uwagi na 3 letni termin przedawnienia roszczeń o świadczenia okresowe określony w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁴ wg stanu na dzień 20.09.2016 r. nastąpiło przedawnienie roszczeń dotyczących zaległych należności z tytułu czynszu za okres od 20.04.2011 r. do 10.09.2013 r. w łącznej kwocie 9.179,79 zł, tj. 3.625,19 zł³⁵ z tytułu czynszu za lokal mieszkalny oraz 5.554,60 zł³⁶ z tytułu czynszu za lokal użytkowy. Urząd nie posiadał oświadczenia złożonego przez dłużnika potwierdzającego uznanie roszczenia, o którym mowa w art. 123 § 1 pkt 2 Kodeksu cywilnego. Notatka służbowa datowana na dzień 27.09.2013 r. zawierała jedynie jednostronne stwierdzenie urzędnika o uznaniu roszczenia przez dłużnika za okres od kwietnia 2011 r. do 27.09.2013 r. (notatka nie była podpisana przez dłużnika).

(dowód: akta kontroli str. 366, 375-382)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Rzetelność sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych i terminowość regulowania zobowiązań.

Opis stanu faktycznego

3.1. Sprawozdania budżetowe Gminy za 2015 r.: Rb-27S (z wykonania planu dochodów budżetowych) sporządzone zostało 2.03.2016 r. a Rb-28S (z wykonania planu wydatków budżetowych) w dniu 22.02.2016 r. Sprawozdania zatwierdzone zostały przez osoby uprawnione, tj. Wójta oraz Skarbnika. Sprawozdania budżetowe Urzędu Rb-27S i Rb-28S za 2015 r. sporządzone zostały terminowo (28.01.2016 r.). Sprawozdania zatwierdzone zostały przez Sekretarza Gminy działającego z upoważnienia Wójta oraz Skarbnika.

(dowód: akta kontroli str. 494-497, 521-532, 683-710)

Niedochowanie terminu 20 lutego na sporządzenie ww. sprawozdania budżetowego Gminy Rb-27S według wyjaśnień Skarbnika było związane z nowymi terminami przekazywania sprawozdań Rb-27S, Rb-NDS oraz Rb-PDP za 2015 rok. Ministerstwo Finansów poinformowało, że sprawozdanie jednostkowe Rb-27S jednostki samorządu terytorialnego³⁷ przekazują do zarządu jst trzy dni robocze po

³⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.

³⁵ 114,21 zł za IV 2011 r., 8 x 121 zł za okres V – XII 2011 r., 12 x 121,09 zł za okres I – XII 2012 r. oraz 9 x 121,10 zł za okres I – IX 2013 r.

³⁶ 182,97 zł za IV 2011 r., 8 x 183,02 zł za okres V – XII 2011 r. oraz 21 x 183,02 zł za okres od I 2012 r. do IX 2013 r.

³⁷ Dalej: jst.

udostępnieniu informacji o kwotach udziału jst we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT), a sprawozdania Rb-27S, Rb-PDP i Rb-NDS, składane przez zarząd jst miały być przekazane do RIO cztery dni robocze po udostępnieniu tych informacji. Informacja taka została udostępniona na stronie Ministerstwa Finansów w dniu 25.02.2016 r., jednostki budżetowe i jednostka jako organ miały termin przekazania sprawozdania Rb-27S do dnia 01.03.2016 r., natomiast zarząd jst (Wójt Gminy) do dnia 02.03.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 518-520)

Badaniem rzetelności sprawozdań budżetowych objęto sprawozdania roczne Rb 27S i Rb 28S za 2015 r. Urzędu. W rocznym sprawozdaniu Rb-27S wykazane:

- „Należności” w kwocie 4.421.395 zł wynikały z ewidencji księgowej i były zgodne z sumą zapisów (obrotów) po stronie Dt konta 221, z uwzględnieniem salda bilansu otwarcia, które wynosiło 4.430.691 zł i po uwzględnieniu nadpłat i dochodów nieprzypisanych w łącznej kwocie 9.297 zł. W kolumnie należności nie wykazywano należności, których pierwotny termin płatności przypadał na dany rok budżetowy lub wcześniejszy, ale które ze względu na odroczenie terminu płatności na następny rok budżetowy przeniesiono z konta 221 na konto 226,

- „Dochody wykonane” w kwocie 4.161.856 zł wynikały z ewidencji księgowej i były zgodne z sumą zapisów (obrotów) po stronie Dt konta 130-Rachunek bieżący jednostki,

- „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” w kwocie 360.176 zł były zgodne z saldami Dt konta 221, w tym kwota 303.894 zł wykazana w kolumnie „Zaległości netto” była zgodna z saldami konta 221 wynikającymi z analityki. Dane wykazane w kolumnie „Nadpłaty” w kwocie 100.637 zł wynikały z sald Ct konta 221.

(dowód: akta kontroli str. 494-517)

W rocznym sprawozdaniu Rb-28S dane wykazane w kolumnie:

- „Plan (po zmianach)” na kwotę 8.908.212 zł były zgodne z planem finansowym jednostki z uwzględnieniem dokonanych zmian i wynikały z ewidencji księgowej prowadzonej w formie planu finansowego jednostki na rok 2015 (jednostka nie prowadziła zapisów na koncie 980-Plan finansowy wydatków budżetowych),

- „Wykonanie wydatków” w wysokości 7.550.546 zł były zgodne z obrotami po stronie Ct konta 130-Rachunek bieżący jednostki,

- „Zaangażowanie” na kwotę 7.910.902 zł obejmującą wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym były niezgodne z saldem konta 998 na koniec 2015 r., które wynosiło 7.910.836 zł,

- „Zobowiązania według stanu na koniec okresu sprawozdawczego – ogółem” na kwotę 466.700 zł były niezgodne z saldami Ct kont zespołu 2 tj. wyższe o 136 zł od łącznej kwoty 466.564 zł wynikającej z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 521-594)

W sprawozdaniu Rb-28S Urzędu zobowiązania wykazywane były zgodnie z ewidencją księgową (z uwzględnieniem terminów wymagalności). Struktura kont analitycznych do kont zespołu 2 uwzględniała kryterium klasyfikacji budżetowej. W sprawozdaniu Rb-28S jednostka nie wykazała zobowiązań wymagalnych na koniec roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 293-294, 678-700)

W sprawie sposobu uzyskiwania danych dotyczących zobowiązań wymagalnych Skarbnik wyjaśniła, że dane do sprawozdań w zakresie zobowiązań wymagalnych gromadzi pracownik ds. księgowości wydatków poprzez bieżącą ocenę treści każdej niezapłaconej faktury lub rachunku pod kątem terminu płatności. Skarbnik na

bieżąco weryfikuje terminowość realizacji zobowiązań aby nie dopuścić do powstania zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 604-605)

Badanie wykazało, że w ewidencji księgowej prowadzonej w styczniu 2016 r. nie ujmowano dowodów księgowych, które dotyczyły grudnia 2015 r. (i powinny być wykazane w sprawozdawczości za 2015 r. jako zobowiązania wg stanu na 31 grudnia 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 606-622)

3.2. Badanie terminowości składania deklaracji rozliczeniowych i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za marzec, lipiec, wrzesień i grudzień 2015 r. wykazała, że zarówno deklaracje rozliczeniowe, składki płacone do ZUS jak i zaliczki na podatek dochodowy odprowadzane były terminowo, tj. odpowiednio do 5. dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku składek ZUS), stosownie do treści art. 47 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁸ oraz do 20. dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych), stosownie art. 38 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 580-593)

Badanie terminowości regulowania zobowiązań przeprowadzono na podstawie zapisów w 5 umowach na realizację usług i dostawę towarów zawartych przez Gminę w 2015 r. Wartości analizowanych umów były niższe od równowartości 30.000 euro i zawarcie ich nie wymagało stosowania procedur przewidzianych w ustawie prawo zamówień publicznych⁴⁰ (art. 4 pkt 8). Analizowane umowy dotyczyły:

- świadczenia stałej usługi usuwania i wywozu nieczystości, w ramach której wykonawca zobowiązany był do usuwania i wywozu na składowisko odpadów stałych z pojemników będących własnością Gminy; w 2015 r. wykonawca wystawił 9 faktur na łączną kwotę 4.287 zł płatnych z zachowaniem ustalonego umownie terminu 30 dni od daty wpływu faktury,
- przeprowadzenia 3 konferencji: I konferencja w okresie luty-marzec 2015 r., II w wrześniu 2015 r. i III w okresie marzec-kwiecień 2016 r.; wykonawca wystawił 2 faktury na łączną kwotę 5.950 zł płatne z zachowaniem ustalonego umownie terminu 30 dni od daty wpływu faktury,
- usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy (usługi obejmujące demontaż, transport i utylizację azbestu); wykonawca wystawił fakturę na kwotę 19.866 zł, płatną z zachowaniem terminu 30 dni od daty wpływu faktury,
- zarządzania projektem *Poprawa efektywności energetycznej*, obejmującego doradztwo instytucjonalne i finansowe dla 4 budynków użyteczności publicznej, tj. Szkoły Podstawowej w Wierzchowie, Gimnazjum w Wierzchowie, Urzędu Gminy oraz Zespołu Szkół w Świerczynie, zgodnie z wymogami Programu Operacyjnego (PL04) *Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii* w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 o zakresie pracy wynikającym z audytów energetycznych oraz dokumentacji projektowej. Wykonawca wystawił 8 faktur na łączną kwotę 16.869 zł, płatnych z zachowaniem ustalonego umownie terminu 14 dni od daty doręczenia,
- świadczenia usług transportowych w zakresie dowożenia 18 dzieci niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie Gminy z domu do szkoły i z powrotem

³⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.), dalej: upzp.

wraz z zapewnieniem im opieki w czasie dowożenia we wszystkie dni nauki w okresie od 1 września 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. W 2015 r. wykonawca wystawił 3 faktury na łączną kwotę 19.500 zł, płatne z zachowaniem ustalonego umownie terminu 14 dni od daty doręczenia faktury.

(dowód: akta kontroli str. 623-628)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wykazane w sprawozdaniu Rb-27S (Urzędu) za 2015 r. kwoty dochodów nieprzypisanych nie wynikały z ewidencji księgowej. Ich ustalenie wymagało szczegółowej analizy poszczególnych zapisów prowadzonych dla dochodów nieprzypisanych na stronie Dt konta 130-Rachunek bieżący jednostki w korespondencji z kontem 720-Przychody z tytułu dochodów budżetowych. Było to niezgodne z § 15 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, gdyż zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 499)

Skarbnik wyjaśniła, że program Gmina2 nie ma możliwości wygenerowania niektórych danych do sporządzania sprawozdań budżetowych. Dane te pracownicy musieli uzyskać poprzez liczenie w sposób ręczny. W czasie trwania kontroli prowadzone były rozmowy z pracownikami ZETO Sp. z o.o. odpowiedzialnymi za oprogramowanie na temat dostosowania analityki, która będzie umożliwiała sporządzanie wybranych prawidłowych danych nie tylko w zakresie należności, czy zaległości ale również innych danych niezbędnych do prawidłowego sporządzania wszystkich sprawozdań. Po kontroli zostanie wystosowane pismo do ZETO sp. z o.o. w sprawie poprawienia systemu do prawidłowego funkcjonowania w zakresie dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 602-603)

2. Niezgodnie z ewidencją księgową wykazano w sprawozdaniu Rb-28S (Urzędu) za 2015 r. kwotę 7.910.902 zł w kolumnie „Zaangażowanie” obejmującą wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Była ona zawyżona o 66 zł niż wynikająca z salda konta 998-Zaangażowanie wydatków budżetowych po stronie Ct, które wynosiło 7.910.836 zł. Również niezgodnie z ewidencją wykazano w tym sprawozdaniu kwotę zobowiązań, zawyżając ją o 136 zł. Kwota 466.700 zł wykazana w kolumnie „Zobowiązania według stanu na koniec okresu sprawozdawczego – ogółem” była niezgodna z sumą sald Ct kont zespołu 2, która wynosiła 466.564 zł. Na prawidłową kwotę zobowiązań składały się salda kont: 201-Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami (326.113,66 zł), 225-Rozrachunki z budżetem (15.756 zł), 229-Pozostałe rozrachunki publicznoprawne (65.542,42 zł) oraz 234-Pozostałe rozrachunki z pracownikami (59.151,57 zł).

(dowód: akta kontroli str. 521-532, 564-598)

W sprawie niezgodności kwoty w kolumnie „Zaangażowanie” z saldem konta 998 Skarbnik wyjaśniła, że „różnica w kwocie 66 zł pomiędzy ewidencją księgową konta 998-Zaangażowanie wydatków budżetowych, a kwotą zaangażowania wydatków w sprawozdaniu Rb-28S powstała w związku z zaksięgowaniem ręcznym zaangażowania wydatków w dziale 750 rozdziale 75023 § 4210 oraz błędnym naliczeniem zaangażowania w systemie Finansowo-Księgowym. Zaangażowanie wydatków budżetowych jest

zapisywane do budżetu automatycznie z systemu FK, raz na kwartał i dotyczy tylko kwot jednego kwartału, nie jest zapisywane narastająco. Stąd saldo konta 998 poprzez wystąpienie błędu na linii 998 750750234210 różni się o 66 zł od zaangażowania wydatków wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S.

(dowód: akta kontroli str. 599-601)

W sprawie niezgodności kwoty zobowiązań wykazanej w sprawozdaniu Rb-28S z ewidencją księgową Skarbnik wyjaśniła, że niezgodności powstały ma skutek ręcznego ujęcia w sprawozdaniu Rb-28S (Urzędu) na koniec 2015 roku całkowitej kwoty zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy dotyczących wynagrodzeń pracowników za grudzień 2015 r. i dodatkowego wynagrodzenia rocznego bez uwzględnienia istniejącej nadpłaty w kwocie 167 zł (konto 229) oraz ujęcia na koncie 234 nieistniejącego zobowiązania w kwocie 31 zł, które powstało na skutek błędnego księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 602-603)

Stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na roczne sprawozdanie Rb-28S Gminy za 2015 r., gdyż wykazane kwoty zaangażowania oraz zobowiązań były niezgodne z prowadzoną ewidencją księgową (zawyżone odpowiednio o 66 zł i 136 zł). Stosownie do wymogów § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴¹ kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 521-532)

3. Na skutek nieterminowych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin za 5 miesięcy 2015 r. (od stycznia do maja) Gmina zapłaciła odsetki w kwocie 4.726 zł wykazane w sprawozdaniu Rb-28S w dziale 750, rozdziale 75023, § 4570-odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat.

(dowód: akta kontroli str. 521-532, 888-901, 906-907)

W sprawie przyczyn zapłaty powyższych odsetek Skarbnik wyjaśniła, że Ministerstwo Finansów pismem Znak ST3.4750.5.2015 ustaliło dla Gminy Wierzchowo na 2015 r. roczną kwotę wpłat do budżetu w wysokości 614.200 zł. Kwota ta została naliczona na podstawie złożonego przez Gminę błędnego sprawozdania Rb-PDP za 2013 r. Gmina prowadziła korespondencje oraz rozmowy z Ministerstwem Finansów i Kancelarią Premiera w sprawie zwolnienia z dokonywania tych wpłat. W rezultacie Gminie przyznano środki z rezerwy subwencji ogólnej stanowiące równowartość rocznej kwoty z tytułu wpłat gminy do budżetu państwa w wysokości 614.205 zł w dwóch transzach: pierwszą w kwocie 307.103 zł w dniu 07.07.2015 r., drugą w wysokości 307.102 zł w dniu 13.08.2015 r., natomiast odsetki Gmina była zobowiązana zapłacić.

(dowód: akta kontroli str. 886-887)

Wg załączonej do wyjaśnienia dokumentacji, w wyniku popełnionego błędu przy sporządzaniu sprawozdania Rb-PDP za IV kwartał 2013 r. zawyżono skutki udzielonych ulg i zwolnień o 7.235.443 zł. W sprawozdaniu zamiast wartości podatku od budowlu po samoopodatkowaniu gminnych nieruchomości w kwocie 419.713 zł przyjęto wartość tych budowli w kwocie 7.665.156 zł. Błąd zauważono 23.10.2014 r. i w tym samym dniu złożono korektę sprawozdania (jednak po terminie podziału środków przez Ministra Finansów). Część wyrównawcza subwencji ogólnej oraz wpłaty do budżetu państwa na 2015 r. dla

⁴¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.

Gminy zostały ustalone prawidłowo, według zasad określonych w ustawie o dochodach jst, a korekta sprawozdania nie mogła być uwzględniona. Na skutek wezwań do zapłaty oraz po zawiadomieniu (2.06.2015 r.) o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości zobowiązania Gminy z tytułu wpłat do budżetu państwa przekazane zostały środki (5 i 11.06.2015 r.) na rachunek Ministerstwa Finansów za okres od stycznia do maja 2015 r. w kwocie łącznej 255.919 zł wraz z odsetkami w wysokości 4.726 zł.

(dowód: akta kontroli str. 888-937)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Sytuacja finansowa Gminy Wierzchowo.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Na koniec 2015 r. dochody Gminy wyniosły 14.031.730 zł i były niższe o 6,3% od dochodów wykonanych w 2014 r. (14.971.152 zł). Wydatki budżetu Gminy na koniec 2015 r. wyniosły 15.499.648 zł i były niższe o 1,7 % w porównaniu do roku poprzedniego (15.769.513 zł). Deficyt na koniec na 2015 r. wyniósł -1.467.918 zł i był niższy od planowanego w kwocie -2.220.476 zł. W porównaniu do roku 2014 nastąpił jego wzrost o 83,9% (-798.361 zł). Źródłem finansowania deficytu zgodnie z treścią art. 217 ust. 2 pkt 2, 3 i 6 ufp były przychody z tytułu kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 1.410.552 zł oraz wolne środki w kwocie 57.366 zł.

(dowód: akta kontroli str. 629-632, 711)

W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jst za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. wykazano przychody w kwocie 2.348.877 zł z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (2.291.511 zł) oraz wolnych środków (57.366 zł). Kwota wolnych środków wynikała z bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2014 r. i stanowiła różnicę pomiędzy długoterminowymi zobowiązaniami finansowymi w kwocie 3.408.564 zł oraz aktywami netto budżetu w kwocie -3.351.198 zł.

Wykazane w sprawozdaniu rozchody w kwocie 650.728 zł dotyczyły spłat pożyczek ujętych w ewidencji konta 260 w kwocie 395.224 zł oraz spłat kredytów ujętych w ewidencji konta 134 w kwocie 255.504 zł.

(dowód: akta kontroli str. 633-634, 637-640, 629-632, 840)

4.2. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. Gmina posiadała zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych na łączną kwotę 3.408.565 zł, które wzrosły do 31 grudnia 2015 r. o 48,1% do kwoty 5.049.347 zł. W 2015 r. Gmina zaciągnęła 2 pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska w Szczecinie na kwotę 827.184 zł⁴² i 393.401 zł⁴³ oraz dokonała emisji obligacji komunalnych na kwotę 1.500.000 zł.

Przed zaciągnięciem pożyczek Rada Gminy wyraziła zgodę na ich zaciągnięcie z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania *Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w ramach Programu Operacyjnego (PLO) „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii”*, tj. pomostowej⁴⁴ do kwoty 840.000 zł, która miała być spłacona po otrzymaniu przez Gminę dofinansowania ze środków Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie oraz długoterminowej do kwoty 450.000 zł spłacanej wraz z odsetkami z dochodów własnych Gminy w latach

⁴² Umowa pożyczki nr 2015M0529K z 16 listopada 2015 r.

⁴³ Umowa pożyczki nr 2015P0527K z 16 listopada 2015 r.

⁴⁴ Uchwała nr VII/33/2015 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 kwietnia 2015 r.

2015-2016. Skład Orzekający RIO wyraził pozytywną opinię⁴⁵ o możliwości spłaty przez Gminę tych pożyczek.

Przed wyemitowaniem obligacji komunalnych⁴⁶ Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie emisji 1.500 obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł wraz z określeniem zasad ich zbywania, nabywania i wykupu⁴⁷. Gmina uzyskała pozytywną opinię RIO⁴⁸ o możliwości wykupu obligacji planowanych do emisji w 2015 r. Środki uzyskane z emisji obligacji komunalnych miały być przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, w związku z realizacją zadań majątkowych oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Analiza sposobu realizacji zobowiązań z tytułu 3 pożyczek zaciągniętych w WFOŚiGW⁴⁹ wykazała, że Gmina terminowo i w prawidłowej wysokości regulowała te zobowiązania.

W 2015 r. spłacono łącznie kwotę 255.504 zł zobowiązania głównego z tytułu kredytów oraz 395.224 zł z tytułu pożyczek. Wysokość kosztów obsługi kredytów, pożyczek i papierów wartościowych wyniosła 99.149 zł. Wydatki w tym zakresie ujęte zostały w ewidencji konta 130 wg podziałki klasyfikacji budżetowej rozdziału 75702-Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jst.

(dowód: akta kontroli str. 629-630, 643-677, 711-755, 944)

Spełniony został warunek określony w art. 91 ust. 1 ufp, gdyż zaciągnięte w 2015 r. zobowiązania z tytułu pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych w łącznej kwocie 2.720.585 zł były niższe od limitu zobowiązań, ustalonego w uchwale Rady Gminy z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2015, które wynosiły: 300.000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, 2.387.969 zł na finansowanie planowanego deficytu budżetu, 652.530 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz do kwoty 200.000 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 711-712, 778-779)

Zobowiązania Gminy wg stanu na koniec 2015 r. z tytułu zaciągniętych kredytów w łącznej kwocie 1.278.400 zł zostały ujęte w ewidencji na koncie 134, z tytułu zaciągniętych pożyczek w łącznej kwocie 2.270.947 zł na koncie 260.

(dowód: akt kontroli str. 633-634, 637-640, 643-649)

4.3. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej (dalej: WPF) na lata 2015-2031 został sporządzony zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰ i przez RIO pozytywnie zaopiniowany⁵¹. W przyjętej WPF na lata 2015–2013⁵² dla roku 2015 przyjęto wartości wynikające z projektu budżetu na 2015 r. (zarówno dla dochodów jak i wydatków), a prognozę dotyczącą lat 2016–2031 przyjęto na poziomie roku bazowego 2015. Planowane dochody na 2015 r. ujęto w kwocie 14.882.230 zł, które wykonane zostały w 94,3%

⁴⁵ Uchwała nr LXII.229.Z.2015 z dnia 5 czerwca 2015 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki przez Gminę Wierzchowo oraz uchwała nr LXII.230.Z.2015 z 5 czerwca 2015 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki przez Gminę Wierzchowo.

⁴⁶ Umowa organizacji, prowadzenia i obsługi emisji obligacji z zawarta 22 czerwca 2015 r. z Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim Spółką Akcyjną z siedzibą w Warszawie.

⁴⁷ Uchwała nr VII/32/2015 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 kwietnia 2015 r.

⁴⁸ Uchwała nr LXII.231.Z.2015 z dnia 5 czerwca 2015 r.

⁴⁹ Nr 2015P0527K z 16.11.2015 r. na kwotę 393.401,48 zł, nr 2015M0529K z 16.11.2015 r. na kwotę 827.184,31 zł i 2014P0289K z 14.10.2014 r. na kwotę 100.000 zł.

⁵⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 92.

⁵¹ Uchwała nr CXI.519.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obachunkowej w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wierzchowo na lata 2015-2031.

⁵² Uchwała nr III/10/2014 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 30 grudnia 2014 r.

(14.031.730 zł). Prognozowane dochody bieżące w kwocie 12.769.681 zł zostały wykonane w 101,3% (12.938.982 zł). W zakresie dochodów majątkowych w 2015 r. prognozowano dochody w wysokości 2.112.549 zł (po zmianach 1.231.011 zł), w tym z tytułu sprzedaży majątku 196.150 zł (sprzedaż lokali mieszkalnych i gruntów należących do Gminy oraz sprzedaż składników majątkowych). Planowanym źródłem dochodów majątkowych były również środki na kwotę 1.916.399 zł (po zmianach 809.472 zł) z tytułu zwrotów dotacji i środków z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego za realizację 2 inwestycji w 2014 r. i 10 inwestycji na początku 2015 r. Faktyczne wykonanie dochodów majątkowych na koniec 2015 r. wyniosło 1.092.747 zł, w tym 110.998 zł ze sprzedaży majątku oraz 756.360 zł z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje. W stosunku do projektu w WPF urealniono źródła finansowania deficytu korygując je o wolne środki, zgodnie z sugestią RIO⁵³. Na obsługę długu w WPF przyjęto wydatki w kwocie 90.789 zł, które zostały wykonane na kwotę 99.149 zł. Założony w WPF wskaźnik spłaty zobowiązań o wartości 2,87% spełniał warunek określony w art. 243 ust.1 ufp i był niższy od wartości dopuszczalnej 3,92%. Relacja wykonanej w 2015 r. łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 2,36% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,57%.
(dowód: akta kontroli str. 764-767, 770-777, 808-812, 875-885)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowizja z tytułu wynagrodzenia za wykonanie zlecenia objętego umową z 22.06.2015 r. w związku z emisją obligacji komunalnych w wysokości 5.000 zł została ujęta w księgach rachunkowych w dziale 750-Administracja publiczna, rozdział-75023 Urzędy gmin, § 4300-Zakup usług pozostałych. Było to niezgodne z art. 39 ufp, stanowiącym, że wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz wg paragrafów określających rodzaj wydatku. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁴ wydatki związane z obsługą zobowiązań z tytułu emisji obligacji komunalnych ujmują się w dziale 757-Obsługa długu publicznego, rozdziale 75702-Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jst, § 8090-Koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje.

(dowód: akta kontroli str. 746-757)

W sprawie przyczyn błędnego zaklasyfikowania wydatków oraz kosztów prowizji od umowy emisji obligacji komunalnych Skarbnik wyjaśniła, że potraktowano tę opłatę jako usługę związaną z emisją obligacji w formie wynagrodzenia dla banku za organizację programu emisji obligacji obciążającą koszty Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 758)

2. Na koncie 260 nie ujęto w 2015 r. zobowiązań powstałych z tytułu emisji obligacji komunalnych na kwotę 1.500.000 zł, natomiast błędnie na stronie Ct konta 250-Należności finansowe dokonano zapisu nieistniejących należności z tytułu obligacji w łącznej kwocie 1.500.000 zł. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie planem kont, konto 250 służyło do ewidencji należności zaliczanych do należności finansowych, a w szczególności z tytułu udzielonych pożyczek,

⁵³ Uwaga w punkcie III ppkt 2 i ppkt 4 uchwały nr CXI.519.Z.2014 Składu Orzekającego Regiona;nej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wierzchowo na lata 2015–2031.

⁵⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

natomiast konto 260 służyło do ewidencji zobowiązań zaliczanych do zobowiązań finansowych, z wyjątkiem kredytów bankowych, a w szczególności z tytułu zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych instrumentów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 635-640)

W powyższej sprawie Skarbnik wyjaśniła, że zapisy te zostały dokonane wskutek błędnej interpretacji przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 642)

Na skutek błędnej ewidencji zobowiązań z tytułu emisji obligacji komunalnych na kwotę 1.500.000 zł na koncie 250 zamiast 260 w sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 r. w wierszu D14 „papiery wartościowe” wykazano kwotę 0, natomiast w wierszu D11 „kredyty i pożyczki” wykazano przychody w kwocie 2.291.510 zł, na którą faktycznie składała się kwota 1.500.000 zł z tytułu emisji obligacji komunalnych oraz 791.510 zł z tytułu zaciągniętych pożyczek. W kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z za IV kwartał 2015 r. wykazano łączne zobowiązania w kwocie 5.049.347 zł, przy czym kwota 2.778.400 zł wykazana w kolumnie 10 „Banki” obejmowała kwotę 1.278.400 zł z tytułu zaciągniętych kredytów oraz 1.500.000 zł z tytułu emisji obligacji komunalnych. Powyższa kwota została wykazana w wierszach E2. oraz E2.2. jako długoterminowe kredyty i pożyczki, natomiast w wierszu E1 „papiery wartościowe” wykazano kwotę 0.

(dowód: akta kontroli str. 629-630, 633-640, 944)

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o:

1. Uaktualnienie polityki rachunkowości o wymagane dane, w tym plan kont Urzędu.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań wobec dłużników w celu egzekwowania należności i niedopuszczanie do ich przedawnienia.
3. Prowadzenie ewidencji księgowej z uwzględnieniem kont 226, 260 i 980, zapewniającej możliwość sporządzania sprawozdań budżetowych i dotyczących operacji finansowych.
4. Rzetelne, zgodne z ewidencją księgową, sporządzanie sprawozdań budżetowych i dotyczących operacji finansowych.

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 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.

⁵⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

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 16 listopada 2016 r.

Kontroler
Krzysztof Szczepaniak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis