



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.005.08.2016
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I.16.005. Gospodarka finansowa w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontroler</i>	Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ//56/2016 z 15 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1–2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Rąbinie ¹ , 78–331 Rąbino 27.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof, Bogdan Majewski Wójt Gminy Rąbino ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli sytuacja finansowa Gminy Rąbino⁴ według stanu na koniec 2015 r. była niekorzystna, mimo że deficyt budżetu Gminy został zmniejszony 3-krotnie w porównaniu do roku poprzedniego i wyniósł -375,9 tys. zł (na koniec 2014 r. wynosił -1.160,5 tys. zł).

Zadłużenie Gminy z tytułu pożyczek i kredytów wyniosło 5.636,4 tys. zł (w tym 3.824,2 tys. zł dotyczyło wykupu wierzytelności w związku z realizacją zadania z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej). Zobowiązania te stanowiły 44,1% wykonanych dochodów ogółem (12.786,9 tys. zł), a w porównaniu do 2014 r. zadłużenie Gminy było niższe jedynie o 6% (tj. o 361 tys. zł). Ponadto na ocenę sytuacji finansowej Gminy wpływ mają potencjalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń, których wartość na koniec 2015 r. wynosiła 2.734,2 tys. 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 1,46% przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań 2,72%.

W Urzędzie terminowo regulowano zobowiązania publicznoprawne oraz wynikające z umów zawartych z kontrahentami. Przestrzegane były procedury kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia rachunkowości, udzielania dotacji z budżetu Gminy oraz wykorzystywania środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

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 2016 r. poz. 1870, dalej: ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Stosowana w Urzędzie w 2015 r. polityka rachunkowości została ustalona zarządzeniem Wójta nr 18/2012 z 30.05.2012 r.⁶ Przyjęte zasady rachunkowości zawierały m.in. określenie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, metod wyceny aktywów i pasywów, zasad umarzania i amortyzowania środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz inne ustalenia w zakresie zasad prowadzenia ewidencji i ustalania wyniku finansowego. Ustalono także: plan kont dla budżetu Gminy i dla jednostki budżetowej (Urzędu) z wykazem kont księgi głównej i przyjętych zasady klasyfikacji zdarzeń oraz zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych (analityka) i ich powiązania z kontami księgi głównej; plan kont dla ewidencji podatków, opłat i nieopodatkowanych należności budżetowych; zasady ustalania odpisów aktualizujących wartość należności; procedury nadzoru w zakresie gromadzenia, wydatkowania i zwrotu środków publicznych; wykaz ksiąg rachunkowych (zbiorów tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych) oraz opis systemu przetwarzania danych (systemu informatycznego); wykaz i opis działania programów komputerowych dopuszczonych do użytkowania w Urzędzie. Przyjęte zasady rachunkowości spełniały wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

Sposób przechowywania i ochrony dokumentów, w tym ksiąg rachunkowych przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem, zniszczeniem został określony w załączniku nr 8 do polityki rachunkowości.

Ustalony w polityce rachunkowości plan kont zawierał wszystkie obowiązkowe konta określone w załącznikach nr 2 i 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 Polskiej⁸.

(dowód: akta kontroli str. 15-26, 79)

Na potrzeby obsługi finansowo-księgowej, płac i kadr, ewidencji środków trwałych oraz obsługi budżetu, w Urzędzie przyjęto do stosowania informatyczny system Gmina v.2, stanowiący pakiet oprogramowania do wspomagania zarządzaniem jednostek samorządu terytorialnego ze zmianami autorstwa Zakładu Elektronicznej Techniki Obliczeniowej Sp. z o.o. w Koszalinie. W skład systemu wchodziły m.in. następujące aplikacje:

- Finanse i księgowość – zapewniała prowadzenie planu kont uwzględniającego klasyfikację budżetową w zakresie dochodów i wydatków z dowolnie rozbudowaną analityką, kontrolę dyscypliny wykonania budżetu z sygnalizacją przekroczenia planu, monitorowaniem powstania zobowiązań, informowaniem o bieżącej sytuacji finansowej, tworzeniem rejestru zakupów, przygotowaniem sprawozdań i rozliczeń;
- Budżet – pozwalała na projektowanie budżetu, budżetowanie w rozbiciu na plany dochodów i wydatków poszczególnych jednostek podległych i dysponentów, automatyczne księgowanie sprawozdań do aplikacji F-K;

⁶ Zmiany wprowadzono zarządzeniami Wójta: nr 53/2012 z 27.12.2012 r., nr 33/2014 z 28.05.2014 r., nr 29/2015 z 7.05.2015 r. i nr 83/2015 r. z 31.12.2015 r. w sprawie zmian zarządzenia w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości.

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

⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 289 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

- System podatkowy – dawała możliwość obsługi podatników w zakresie prowadzenia ewidencji podatkowej w rozbiciu na raty o określonych terminach płatności, naliczanie przypisu podatnika, emisji decyzji wymiarowych, ewidencję nadpłat i zaległości, wydruk upomnień, odraczenie płatności;
- Majątek trwały – umożliwiała prowadzenie ewidencji majątku trwałego wg klasyfikacji rodzajowej, obsługę ruchu środków trwałych, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji;
- Fakturowanie – zapewniała prowadzenie rejestrów umów, wystawianie faktur, automatyczną dekretację faktur do systemu F-K;
- Kadry i płace.

(dowód: akta kontroli str. 18)

Program w wersji Gmina v.2. wykorzystywany był na podstawie umowy zawartej ze Spółką w dniu 18.11.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 80–82)

Urząd korzystał ponadto z programów: *Home Banking* umożliwiającego korzystanie z usług bankowych oraz *Besti@*, wykorzystywanego do ewidencji budżetu i zmian w budżecie, sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych oraz przesyłania danych, udostępnionego przez Ministerstwo Finansów za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie⁹. Wymiana danych była możliwa z wykorzystaniem podpisu elektronicznego i bez użycia zewnętrznych systemów pocztowych. Dodatkowo Urząd korzystał z następujących programów: PŁATNIK–wersja 8.01. firmy PROKOM w Warszawie (przekazany nieodpłatnie przez ZUS) i systemu GEOBAZA–wersja V7.8.

(dowód: akta kontroli str. 18, 80–90)

Funkcje zabezpieczania systemu przed niepowołanym dostępem realizowane były poprzez aplikację Administrator, gdzie zabezpieczenie odbywało się na trzech poziomach:

- a/kontroli dostępu do systemu operacyjnego chronionej identyfikatorem i hasłem,
- b/kontroli dostępu do aplikacji wymagającej podania identyfikatora i hasła dla każdego użytkownika,
- c/kontroli dostępu do aplikacji poprzez określenie uprawnień użytkowników do korzystania z określonych funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 18)

1.2. W Urzędzie księgi rachunkowe prowadzone były przy użyciu komputera z wykorzystaniem systemu informatycznego GMINA II (wersja Gmina v.2) i obejmowały: dziennik i konta księgi głównej, konta ksiąg pomocniczych, zestawienia obrotów i sald księgi głównej i ksiąg pomocniczych, wykaz składników aktywów i pasywów. Ewidencja księgową Urzędu obejmowała m.in. konta: 201-Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, 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 publicznonprawne, 231-Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, 234-Pozostałe rozrachunki z pracownikami, 240-Pozostałe rozrachunki, 245-Wpływy do wyjaśnienia, 290-Odpisy aktualizujące należności.

(dowód: akta kontroli str. 20–23)

Analiza operacji dokonanych w czerwcu i grudniu 2015 r. wykazała, że podstawą dokonanych zapisów były odpowiednie dowody źródłowe, treścią odpowiadające ekonomicznej treści kont, do których zostały przypisane.

⁹ Dalej: RIO.

Badanie dowodów księgowych (po 2 dowody z czerwca i grudnia) ewidencjonowanych na kontach rozrachunkowych: 201–Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami, 231–Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, 225–Rozrachunki z budżetami, 229–Pozostałe rozrachunki publicznoprawne, 234–Pozostałe rozrachunki z pracownikami oraz 240–Pozostałe rozrachunki, wykazało, że:

- a/ ujęte w ewidencji dokumenty spełniały wymogi dowodów księgowych,
- b/ zawierały pełną dekretację obejmującą wskazanie symboli kont księgi głównej, do których operacje przypisano,
- c/ zostały opisane poprawnie pod kątem klasyfikacji budżetowej,
- d/ zawierały podpisy osób odpowiedzialnych za sprawdzenie pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz datę wykonania tych czynności,
- e/ zostały zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione, co potwierdzono podpisem wraz z datą dokonania zatwierdzenia.

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

(dowód: akta kontroli str. 91–92)

W 2015 r. nie prowadzono ewidencji na kontach pozabilansowych budżetu Gminy 991-Planowane dochody budżetu, 992-Planowane wydatki budżetu mimo, że konta te zostały wskazane w obowiązującym planie kont.

(dowód: akta kontroli str. 20, 27)

Skarbnik Gminy¹⁰ wyjaśniła m.in., że *plan dochodów i jego zmiany oraz plan wydatków i jego zmiany ewidencjonuje się w programie komputerowym Gmina v.2 w module „Budżet”. W tym systemie ewidencjonuje się plan dochodów i wydatków wg uchwały budżetowej (pierwotny) oraz kwoty zmniejszenia i zwiększenia planu - numer aktu zmieniającego kwoty planu, datę zmiany oraz plan wydatków po zmianie. Ewidencja prowadzona jest w pełnej szczególności klasyfikacji budżetowej – dział, rozdział, paragraf. Taki system ewidencjonowania jest czytelny. Dodatkowo zmiany planu dochodów i wydatków budżetu oraz jednostek budżetowych ewidencjonuje się w ministerialnym programie sprawozdawczości budżetowej „Bestia”.*

(dowód: akta kontroli str. 27-78)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

2. Funkcjonowanie 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. Zostały wprowadzone do stosowania zarządzeniem Wójta z 8.05.2012 r. w sprawie kontroli zarządczej. Zasady kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych wynikały m.in. z instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Do zadań Skarbnika należało dokonywanie: wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, kontrolowanie i nadzorowanie realizacji budżetu oraz bieżące informowanie Wójta o jego realizacji, nadzór nad oszczędnym gospodarowaniem środkami publicznymi, prowadzenie kontroli finansowej

¹⁰ Dalej: Skarbnik.

w Urzędzie. Elementami systemu kontroli zarządczej były także zarządzenia w sprawie: postępowania w zakresie windykacji należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹¹, ustalenia procedur windykacji należności¹², ustalenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 EURO¹³.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 24–26)

2.2. Należności budżetu Gminy na koniec 2015 r. wynosiły 943,1 tys. zł, w tym zaległości na kwotę 738,1 tys. zł stanowiły 5,8% dochodów wykonanych (12.786,9 tys. zł). W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił wzrost zaległości o 127 tys. zł, głównie z tytułu świadczeń alimentacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 100–108, 135)

Największe zaległości na koniec 2015 r. dotyczyły zadań związanych z wypłatą świadczeń alimentacyjnych - 433,8 tys. zł, podatku od nieruchomości – 133,8 tys. zł, podatku rolnego – 63,3 tys. zł, opłat za wywóz odpadów komunalnych – 39,5 tys. zł oraz z tytułu z najmu i dzierżawy składników majątkowych – 30,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 100–108)

Przestrzeganie procedur kontrolnych w zakresie gromadzenia dochodów zbadano na podstawie prowadzonych działań wobec 10 dłużników, którzy posiadali kwotowo największe zobowiązania wobec Gminy wg stanu na koniec 2014 i 2015 r. Ustalono, że w stosunku do wszystkich dłużników w Urzędzie wystawiano wezwania do zapłaty, upomnienia oraz tytuły wykonawcze. W przypadku 8 dłużników czynności były podejmowane w okresie od 12 do 21 dni od upływu terminu płatności należności, natomiast w przypadku 2 dłużników (Spółdzielni Eksploatacyjnej „Przyszłość” w likwidacji i Bomil Spółki z o.o.) wysyłano upomnienia co 3 miesiące, tj. niezgodnie z § 1 pkt 2 zarządzenia Wójta nr 39/10 z dnia 30.09.2010 r. w sprawie instrukcji regulującej kontrolę prawidłowości i terminowości zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych. Zgodnie z Instrukcją w przypadku braku wpłaty należności upomnienie sporządza się niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 21 dni od upływu terminu płatności podatku. Żadna z zaległości podatkowych badanych dłużników nie została zabezpieczona poprzez wpisanie na hipotekę posiadanych przez nich nieruchomości. W przypadku Spółki z o.o. Bomil wierzytelność Gminy, w związku z toczącym się postępowaniem upadłościowym, zgłoszono do masy upadłości. W 2015 r. należności wyegzekwowano w całości od 2 dłużników, od jednego częściowo, w pozostałych 7 badanych sprawach prowadzono czynności egzekucyjne.

W stosunku do wszystkich dłużników, stosownie do wymogów określonych w art. 40 ust. 2 pkt 3 upf i § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, na koniec każdego kwartału w Urzędzie były naliczane i ewidencjonowane odsetki z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 145–175, 179–180)

W wyjaśnieniach w sprawie wysyłania upomnień 2 dłużnikom z naruszeniem terminów ustalonych przez Wójta referent ds. księgowości podatków i opłat wyjaśniła, że wysyłała upomnienia w odstępach kwartalnych mając na uwadze obniżenie kosztów doręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 176–178)

2.3. Zaplanowane na 2015 r. wydatki na kwotę 13.326,3 tys. zł (plan po zmianach) zrealizowano w wysokości 13.162,8 tys. zł (98,8%).

¹¹ Zarządzenie Wójta nr 61/2015 z dnia 16.09.2015 r.

¹² Zarządzenie Wójta nr 40/2015 z dnia 23.06.2015 r.

¹³ Zarządzenie Wójta nr 27/2014 z dnia 20.05.2014 r.

W 2015 r. Gmina realizowała wszystkie zadania własne o charakterze obowiązkowym¹⁴. Spośród zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ najwięcej wydatkowano na zadania związane z:

- oświatą i wychowaniem - 5.071,8 tys. zł,
- pomocą społeczną - 2.699,4 tys. zł,
- ochroną środowiska, ochroną wód, gospodarką komunalną - 2.088,3 tys. zł,
- administracją publiczną - 1.854,9 tys. zł,
- wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz i wodę - 281,9 tys. zł,
- kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego - 112,8 tys. zł,
- edukacyjną opieką wychowawczą - 161 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 95, 124–125)

2.4. W 2015 r. z budżetu Gminy zostały udzielone dotacje 3 podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na kwotę ogółem 32.037 zł na:

- pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Rzecinie oraz Oddziału Przedszkolnego przy tej Szkole, prowadzonych przez Stowarzyszenie Wspierania Samorządności „Nasza Gmina” – 21.037 zł,
- pokrycie wydatków związanych z finansowaniem zadań z zakresu rozwoju sportu Ludowemu Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu „Wicher” w Rąbinie – 10.000 zł,
- dofinansowanie funkcjonowania Gminnej Spółki Wodnej w Rąbinie – 1.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Badaniem szczegółowym objęto dotację udzieloną Stowarzyszeniu Wspierania Samorządności „Nasza Gmina” oraz przekazaną Klubowi Sportowemu „Wicher”.

1) Stowarzyszenie Wspierania Samorządności „Nasza Gmina” otrzymywało dotację na zasadach określonych przez Radę Gminy w uchwale z dnia 30.12.2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielonej z budżetu Gminy Rąbino na prowadzenie niepublicznych szkół podstawowych o uprawnieniach szkół publicznych oraz dla oddziałów przedszkolnych działających przy tych szkołach. Podstawą do wyliczenia miesięcznej kwoty dotacji (2.622 zł) był wniosek Stowarzyszenia z dnia 11.09.2014 r., sporządzony wg wzoru określonego przez Radę Gminy.

Dotowana szkoła, zgodnie z zawartą umową, przedkładała w okresie styczeń–sierpień 2015 r. informację miesięczną o aktualnej liczbie uczniów i rozliczenie wykorzystania otrzymanej dotacji.

Udzielona w 8 ratach dotacja w łącznej kwocie 21.037 zł została wykorzystana na wynagrodzenia nauczycieli 16.887 zł, wynagrodzenia pozostałych pracowników 1.872 zł, zakup pomocy naukowych i dydaktycznych 282 zł i ubezpieczenie mienia 1.996 zł.

W związku z informacją Stowarzyszenia o likwidacji Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Rzecinie z dniem 31.08.2015 r. Wójt wykreślił tę szkołę (na podstawie decyzji z dnia 1.12.2015 r.) z ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Gminę.

2) Dotacja w wysokości 10.000 zł została udzielona Ludowemu Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu „Wicher” w trybie konkursowym, określonym przez Radę Gminy w uchwale z dnia 30.09.2014 r. w sprawie określenia warunków, w tym organizacyjnych oraz trybu finansowania zadań z zakresu rozwoju sportu w Gminie Rąbino. Zgodnie z umową z 3.03.2015 r. zadania związane z rozwojem sportu realizowano do 30.11.2015 r. Środki z dotacji zostały wykorzystane m.in. na opłaty sędziowskie i licencyjne, rejestrację zawodników i sprzęt sportowy oraz terminowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 209–261)

¹⁴ Określonych m.in. w ustawach z dnia: 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.), 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.), 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406, ze zm.), 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

2.5. W planie dochodów na 2015 r. (dział 756 rozdział 75618 § 0480) wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu przyjęto na kwotę 50,4 tys. zł. Wydatki w tym zakresie ujęte zostały w dziale 851 rozdziale 85153 na zwalczanie narkomanii w wysokości 2 tys. zł oraz rozdziale 85154 na przeciwdziałanie alkoholizmowi w wysokości 56,6 tys. zł.

Faktycznie zrealizowane dochody z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu zamknęły się kwotą 62,8 tys. zł (w tym 12,5 tys. zł stanowiło nadpłatę należną Gminie w 2016 r.), a wykonane wydatki związane z zapobieganiem narkomanii oraz przeciwdziałaniem alkoholizmowi wyniosły łącznie 46,5 tys. zł. Dochody uzyskane z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu przeznaczone zostały na zadania wynikające z przyjętego uchwałą Rady Gminy z dnia 25.02.2015 r. Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2015 r. Niewykorzystane środki zostały przeznaczone na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zapobieganie narkomanii w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 264–268)

Ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu sfinansowano m.in.: wynagrodzenie asystenta rodziny – 8,2 tys. zł; wynagrodzenie terapeuty prowadzącego zajęcia terapeutyczne dla dzieci z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym – 7,4 tys. zł; diety członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (GKRPA) za udział w posiedzeniach – 3,3 tys. zł; nagrody dla dzieci za udział w konkursach organizowanych przez GKRPA – 1,6 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia niezbędnego w związku działalnością GKRPA – 6,4 tys. zł; koszty konsultacji psychologicznych i warsztatów – 9,7 tys. zł.

Poniesione wydatki mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 w związku z art. 18² ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 267–276)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

3.1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań Gminy za 2015 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych jst (Rb-27S),
- z wykonania planu wydatków budżetowych jst (Rb-28S),
- za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone przez osoby uprawnione. Sprawozdania sporządzane były z wykorzystaniem programu Ministerstwa Finansów Besti@ i przekazywane do RIO drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 100-140, 280-301)

Opis stanu
faktycznego

¹⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.

3.2. W 2015 r. Gmina regulowała zobowiązania m.in. wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, Urzędu Skarbowego w tytułu podatku dochodowego od wynagrodzeń wypłacanych pracownikom oraz wobec kontrahentów z tytułu zawartych umów na wykonanie usług lub robót. Kontrola terminowości składania deklaracji rozliczeniowych i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za styczeń – grudzień 2015 wykazała, że zarówno składki płacone do ZUS jak i zaliczki na podatek dochodowy odprowadzane do Urzędu Skarbowego regulowane były terminowo, tj. odpowiednio do 5 dnia następnego miesiąca za dany miesiąc, stosownie do treści art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁷ oraz do 20 dnia następnego miesiąca za dany miesiąc, stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 302–324)

Terminowość regulowania zobowiązań wobec kontrahentów sprawdzono na podstawie umów dotyczących: wykonania naprawy pokrycia dachu wraz obróbkami blacharskimi na budynku Zespołu Szkół w Rąbinie, wykonania usługi polegającej na zimowym utrzymaniu dróg gminnych, usuwania azbestu, odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy. Kontrola wykazała, że jedna spośród 5 umów zawarta została w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie art. 39 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹, tj. w przetargu nieograniczonym. Zawarcie 4 umów nie wymagało stosowania procedur przewidzianych w ustawie pzp (art. 4 pkt 8). Rozliczenia z tytułu 4 umów dokonywane były po uprzednim protokolarnym odbiorze wykonanych prac, a wypłaty wynagrodzeń dokonywano przelewem w ustalonych tymi umowami terminach. Zapłata za usługi z tytułu odbioru odpadów, zgodnie z umową, realizowana była w okresach miesięcznych, w terminie 30-tu dni, po otrzymaniu faktury. Wydatki ponoszone z tytułu objętych kontrolą umów były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 325–326)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

4. Ocena sytuacji finansowej Gminy.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W 2015 r. Gmina wykonała dochody w wysokości 12.786,9 tys. zł (wyższe o 4,6% w porównaniu do roku poprzedniego), a wydatki na kwotę 13.162,8 tys. zł (niższą o 1,6% niż w 2014 r.). Deficyt na koniec 2015 r. wynoszący -375,9 tys. zł był trzykrotnie niższy w porównaniu do roku poprzedniego (-1.160,5 tys. zł). Źródłem finansowania deficytu w 2015 r. był kredyt bankowy zaciągnięty na kwotę 400 tys. zł. Wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 r. przychody na kwotę 828,2 tys. zł (w tym kredyt 400 tys. zł.) oraz rozchody w wysokości 233,6 tys. zł (zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek) były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 98, 277–278, 333-339)

4.2. Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych 2 pożyczek i 5 kredytów (w tym na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 963, ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 361, ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.; dalej: ustawa pzp.

z budżetu UE) na koniec 2015 r. wynosiły 5.636,9 tys. zł (na koniec 2014 r. - 5.998 tys. zł). Ponadto Gmina posiadała potencjalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń, których wartość wynosiła 2.734,2 tys. zł.

W 2015 r. spłacono 197,5 tys. zł z tytułu kredytów oraz 36 tys. zł z tytułu pożyczek (zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie na sfinansowanie termomodernizacji budynku Urzędu), a także dokonano wykupu wierzytelności w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na kwotę 527,5 tys. zł²⁰. W 2015 r. Gmina zaciągnęła kredyt w Pomorskim Banku Spółdzielczym w Świdwinie na kwotę 400 tys. zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 283, 330, 392)

W odniesieniu do wszystkich zaciąganych pożyczek i kredytów Gmina uzyskała pozytywne opinie RIO, dotyczące możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań we wskazanych okresach i wysokościach.

(dowód: akta kontroli str. 327-329)

Gmina terminowo i w wysokościach wynikających z warunków umownych regulowała zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów wraz z należnymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 333-339)

Wysokość kosztów obsługi zadłużenia Gminy w 2015 r. wyniosła 169,2 tys. zł, z tego zapłacono odsetki z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na kwotę 67,7 tys. zł oraz związane z wykupem wierzytelności z BGK – 101,5 tys. zł. Wydatki te zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-28S (odpowiednio w rozdziałach 75702 Obsługa papierów wartościowych i pożyczek jst oraz 80101 Szkoły podstawowe).

(dowód: akta kontroli str. 98, 114-115, 330, 333-339)

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 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego²¹ i przez RIO pozytywnie zaopiniowany²². WPF zawierała dane wymagane przepisami art. 226 ufp oraz została opracowana na okres, na jaki przyjęto limity wydatków dla każdego przedsięwzięcia oraz na który zaciągnięto i planowano zaciągnąć zobowiązania, zgodnie z art. 227 ufp. Do ustalonej WPF na lata 2015-2024 uchwałą nr III/13/2014 Rady Gminy z dnia 29.12.2014 r. wprowadzono zmiany uchwałami nr VII/26/2015 z dnia 10.06.2015 r. i nr IX/34/2015 z dnia 30.09.2015 r.

Przyjęte w WPF na rok 2015 założenia w zakresie realizacji dochodów w wysokości 12.516,3 tys. zł i wydatków w wysokości 13.082,8 tys. zł były realistyczne w odniesieniu do faktycznie wykonanych w roku 2015 dochodów w kwocie 12.786,9 tys. zł i wydatków w kwocie 13.162,8 tys. zł.

Założony w WPF wskaźnik spłaty zobowiązań o wartości 1,13% (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) spełniał warunek określony w art. 243 ust. 1 ufp i był niższy od wartości dopuszczalnej 2,72%. Relacja wykonanej w 2015 r. łącznej kwoty spłaty

²⁰ Dotyczy przebudowy Szkoły Podstawowej w Rąbinie wraz z zagospodarowaniem terenu oraz adaptacji budynku na cele mieszkaniowe, tj. zadania realizowanego z udziałem środków z budżetu UE. Kredyt zaciągnięty w 2008 r. na kwotę 6.494,1 tys. zł

²¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 92.

²² Uchwała nr CIX.502.Z.2014 Składu Orzekającego RIO z dnia 9.12.2014 r. w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rąbino na lata 2015-2024.

zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 1,46% przy dopuszczalnym wskaźniku 2,72%.
(dowód: akta kontroli str. 277, 331-332, 340-365, 380, 390-405)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³ 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.

Szczecin, dnia 15 grudnia 2016 r.

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

²³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.