



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.005.09.2016  
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](mailto: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 <sup>1</sup> Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Iwona Gołębiwska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/57/2016 z dnia 15.07.2016 r.  (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Chojnie <sup>2</sup> , ul. Jagiellońska 4, Chojna (74-500).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Fedorowicz Burmistrz Gminy Chojna <sup>3</sup> od 26.11.2006 r.  (dowód: akta kontroli str. 3, 21, 22)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### Ocena ogólna

Na koniec 2015 r. wystąpił nieplanowany deficyt budżetu Gminy Chojna<sup>5</sup> wynoszący -589 tys. zł (przy planowanej nadwyżce w wysokości 1.773,6 tys. zł). Zadłużenie Gminy z tytułu pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji komunalnych wyniosło 14.986,8 tys. zł (było niższe jedynie o 2% w porównaniu do roku poprzedniego) i stanowiło 36% wykonanych dochodów ogółem. Mimo, że na koniec 2014 r. wystąpił znaczący deficyt budżetu, który wynosił -5.614,3 tys. zł, uchwalono budżet Gminy na 2015 r. i Wieloletnią Prognozę Finansową<sup>6</sup> na lata 2015-2022 w oparciu o nierealny plan dochodów. W 2015 r. plan dochodów został wykonany w 86,2% (41.650,4 tys. zł), w tym dochodów majątkowych w 47,7% (4.032,4 tys. zł). Potwierdzeniem trudnej sytuacji finansowej Gminy był wysoki stan zobowiązań wymagalnych, który na koniec 2015 r. wynosił 2.586,3 tys. zł.

W związku z koniecznością spłaty zaciągniętych zobowiązań i urealnienia prognozy dochodów na lata 2016-2026 doszło do przekroczenia limitowanego wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>, wyliczonego na 2016 i 2017 r. W listopadzie 2015 r. Gmina uchwaliła program postępowania naprawczego na lata 2015-2017 i w 2016 r. wystąpiła o pożyczkę z budżetu państwa. Uzyskana w lipcu 2016 r. transza pożyczki na kwotę 7.023.585 zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań i terminowo rozliczona.

W ocenie NIK sposób realizacji tego programu rokuje poprawę trudnej sytuacji finansowej Gminy. Podjęte działania w okresie pierwszego półrocza 2016 r., w tym

<sup>1</sup> Dalej: NIK.

<sup>2</sup> Dalej: Urząd.

<sup>3</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>4</sup> NIK 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.

<sup>5</sup> Dalej: Gmina.

<sup>6</sup> Dalej: WPF.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

wprowadzone ograniczenia w dokonywaniu wydatków, pozwalają zakładać, że Gmina odzyska zdolność do regulowania zobowiązań, a zagrożenie realizacji zadań publicznych zostanie usunięte.

Realizując budżet w 2015 r. Gmina poniosła koszty finansowe z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań finansowych w kwocie 14,3 tys. zł.

Do końca 2015 r. nie dokonano spłaty kredytu zaciągniętego w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, naruszając art. 89 ust. 2 ufp. W konsekwencji 31.12.2015 r. zaciągnięto zobowiązanie w wysokości 1.637.661 zł - na kwotę nieujęta w budżecie Gminy, tj. bez zgody Rady Miejskiej.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości dotyczą:

- nieujęcia w planie kont Urzędu konta 983–Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego,
- niezamieszczenia na 36 notach odsetkowych na łączną kwotę 2,5 tys. zł stwierdzenia ich sprawdzenia poprzez wskazanie miesiąca księgowania,
- nieujęcia w kosztach 2015 r. 9 dowodów księgowych na kwotę 14,9 tys. zł, co skutkowało zaniżeniem zobowiązań niewymagalnych wg stanu na 31.12.2015 r.,
- nieterminowego odprowadzenia w 2015 r. 3 składek do ZUS i 4 zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych,
- nieprzeznaczenia w 2014 r. i w 2015 r. pełnej kwoty wpływów za udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań związanych z profilaktyką i przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii.

Procedury kontroli zarządczej w zakresie windykacji należności, udzielania i rozliczania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, udzielania zamówień publicznych były przestrzegane. Rzetelnie sporządzono sprawozdania budżetowe Rb-27S, Rb-28S i Rb-NDS za 2015 r.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej.**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Burmistrz wprowadził zasady (politykę) rachunkowości zarządzeniem nr 461/VI/2012 z 16.08.2012 r. ustalając w nim, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup>, ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, obowiązujące zasady wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym ksiąg pomocniczych, ich powiązania z kontami księgi głównej oraz system ochrony danych w jednostce. W latach 2014-2015 Burmistrz dokonał aktualizacji polityki rachunkowości na podstawie 3 zarządzeń: nr 938/VI/2014 z 23.01.2014 r.<sup>9</sup>, nr 51/VII/2015 z 26.02.2015 r., nr 122/VII/2015 z 29.05.2015 r. zgodnie z art. 10 ust. 2 uor.

(dowód: akta kontroli str. 25-29, 285)

<sup>8</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1047, dalej: uor.

<sup>9</sup> Ustalające następujące zasady ujmowania dokumentów rozliczeniowych, stanowiących podstawę dokonania wydatku (faktury, rachunki i inne): te, które wpłynęły do 4 dnia miesiąca następnego po kwartale (tj.: kwietnia, lipca, października) ujmuje się w księgach rachunkowych okresu którego dotyczą, a za IV kwartał – które wpłynęły do 20 dnia następnego miesiąca (tj. stycznia) po miesiącu ich wystawienia, ujmuje się w księgach rachunkowych okresu którego dotyczą. Natomiast dokumenty, które wpłyną po tym terminie ujmowane są w księgach rachunkowych bieżącego okresu, czyli w miesiącu w którym wpłynęły. Ponadto wprowadzono zapis, że w zakresie dokumentów księgowych, które są podstawą do określenia poziomu zobowiązań, w przypadku nieokreślenia przez kontrahenta terminu płatności przyjmuje się termin 14 dni od daty wpływu dokumentu.

Plan kont dla organu (Gminy) i dla jednostki budżetowej (Urzędu) uwzględniał konta syntetyczne bilansowe zgodnie z załącznikiem 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 Polskiej<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 30-73)

W planie kont pozabilansowych Urzędu nie ujęto konta 980–Plan finansowy wydatków budżetowych, 982–Plan wydatków środków europejskich, 983–Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego, określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości i planów kont. Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy<sup>11</sup> kont 980 i 982 nie ujęto w polityce rachunkowości, ponieważ plan na bieżąco (pod datą każdego zarządzenia wprowadzającego zmiany w planie finansowym Urzędu) jest wprowadzany na koncie 130.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 44, 52, 53, 295, 296)

Księgi rachunkowe, dowody księgowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania, tj. dokumentacja księgowa, o której mowa w art. 10 ust. 1 uor, przechowywane były zgodnie z art. 71 ust. 1 i art. 73 ust. 1- 3 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 285)

1.2. Ewidencja księgowa prowadzona w Urzędzie obejmowała m.in. konta rozrachunkowe, w tym: z odbiorcami i dostawcami (konto 201), z budżetem (konto 225), z tytułu wynagrodzeń (konto 231) oraz pozostałe rozrachunki publicznoprawne (konto 229). Do ewidencji dochodów budżetu Gminy służyły następujące konta: należności z tytułu dochodów budżetowych (konto 221), długoterminowe należności budżetowe (konto 226), rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich (konto 224).

(dowód: akta kontroli str. 291-293)

Ewidencja kosztów prowadzona była w szczególności klasyfikacji wydatków budżetowych. Badanie ewidencji kosztów za czerwiec i grudzień 2015 r. wykazało, że zapisy księgowe zgodne były z treścią ekonomiczną analityki kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 298-422)

Prawidłowość ewidencjonowania dowodów księgowych zbadano na próbie 28 dowodów księgowych o łącznej wartości 691,5 tys. zł, zaewidencjonowanych na kontach 201, 231, 225, 229, 221, 226 i 224. Zbadane dowody były właściwie opisane. Zamieszczono na nich stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. Badanie tych dowodów nie ujawniło nieprawidłowości w księgowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 423, 424)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości i planów kont.

<sup>11</sup> Dalej: Skarbnik.

W planie kont Urzędu nie ujęto konta 983–Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego, co było niezgodne z wykazem kont określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości i planów kont.  
(dowód: akta kontroli str. 25-28, 44, 52, 53)

Skarbnik wyjaśniła, że *konto 983 nie zostało ujęte w polityce rachunkowości jednostki budżetowej z uwagi na fakt, że ewidencja zaangażowania wszystkich wydatków, w tym również wydatków środków europejskich prowadzona jest na koncie 998.*

(dowód: akta kontroli str. 295, 296)

Zgodnie z opisem kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości i planów kont konto 998-Zaangażowanie wydatków budżetowych służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej danego roku budżetowego, a konto 983 – do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków środków europejskich na dany rok budżetowy.

## 2. Funkcjonowanie kontroli zarządczej.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Burmistrz ustalił procedury kontroli zarządczej w zakresie: gromadzenia dochodów budżetowych<sup>12</sup>, gospodarowania majątkiem<sup>13</sup>, ponoszenia wydatków<sup>14</sup>. Ponadto zarządzeniem nr 569/VI/2012 z dnia 21.11.2012 r. Burmistrz wydał polecenie wprowadzenia w terminie do 28.02.2013 r. procedur kontroli zarządczej do zastosowania w jednostkach budżetowych Gminy, samorządowym zakładzie budżetowym tj. Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Chojnie i samorządowej instytucji kultury – Centrum Kultury w Chojnie.

(dowód: akta kontroli str. 285-288)

2.2. Dochody Gminy na 31.12.2015 r. wyniosły 41.650,4 tys. zł i wzrosły o 4,8% w porównaniu do 2014 r. Należności Gminy na koniec 2015 r. wyniosły 4.788,4 tys. zł i były wyższe o 13,5% w porównaniu do 2014 r. Zaległości na 31.12.2015 r. wyniosły 3.595,7 tys. zł (stanowiły 75,1% należności pozostałych do zapłaty i 8,6% dochodów wykonanych w 2015 r.).

Największe zaległości (3.455,8 tys. zł - 96,2% ogółu zaległości) dotyczyły 4 z 21 źródeł dochodów Gminy, tj.:

- podatku od nieruchomości (§ 0310) - 1.942,8 tys. zł (wzrost o 15,4% w porównaniu do 2014 r.), co stanowiło 54% wszystkich zaległości Gminy,
- najmu i dzierżawy składników majątkowych (§ 0750) - 703,5 tys. zł (wzrost o 8,1% w porównaniu do 2014 r.) - 19,6% wszystkich zaległości;
- podatku rolnego (§ 0320) – 602,7 tys. zł (wzrost o 18,9% w porównaniu do 2014 r.) - 16,8% wszystkich zaległości;

<sup>12</sup> Zarządzeniami nr 1063/VI/2014 z dnia 2.07.2014 r. w sprawie przyjęcia procedury windykacji należności Gminy do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa i nr 1064/VI/2014 z dnia 2.07.2014 r. w sprawie przyjęcia procedury windykacji należności, do których stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

<sup>13</sup> Zarządzeniem nr 1197/IV/2010 z dnia 24.09.2010 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie” w Urzędzie.

<sup>14</sup> Zarządzeniem nr 759/VI/2013 z dnia 28.06.2013 r. w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji przedmiotowej przyznawanej Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Chojnie (zmienione zarządzeniem nr 155/VII/2015 z dnia 5.08.2015 r.), zarządzeniem nr 631/VI/2013 z dnia 31.01.2013 r. w sprawie zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji przyznawanej z budżetu Gminy dla samorządowej instytucji kultury, zarządzeniem nr 65/VII/2015 z dnia 20.03.2015 r. w sprawie ustalenia instrukcji opisu dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków pochodzących z dotacji celowej udzielonej przez Gminę na 2015 r., zarządzeniem nr 1080/VI/2014 z dnia 16.07.2014 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Chojnie.

- odsetek (§ 0920) – 206,8 tys. zł (wzrost o 30,5% w porównaniu do 2014 r.) - 5,8% wszystkich zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 143-157, 425-429)

Badaniem w zakresie prowadzonego przez Urząd postępowania windykacyjnego objęto 10 dłużników posiadających największe zaległości wobec Gminy<sup>15</sup>. Stan ich zadłużenia na 31.12.2014 r. wyniósł 1.782,7 tys. zł<sup>16</sup> i wzrósł o 114,6 tys. zł do 1.897,4 tys. zł<sup>17</sup> na koniec 2015 r. Badanie wykazało, że postępowanie windykacyjne wobec 7 dłużników będących osobami fizycznymi od początku powstania zaległości prowadzono prawidłowo. Upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiane były zgodnie z zarządzeniem nr 1064/VI/2014 z dnia 2.07.2014 r. w sprawie przyjęcia procedury windykacji należności, do których stosuje się przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Czynności windykacyjne wobec 3 spółek prawa handlowego, których łączne zadłużenie na 31.12.2015 r. wyniosło 1.332,5 tys. zł., mimo, że były prawidłowo prowadzone przez Urząd, okazały się nieskuteczne i zostały przekazane do dalszego prowadzenia przez kancelarię prawną na drodze sądowej. W 2015 r. stan zaległości 2 osób fizycznych zmniejszył się o 65,3 tys. zł, w tym o 55,6 tys. zł na skutek częściowej spłaty zaległości i o 9,7 tys. zł w związku z korektą wymiaru podatku. W przypadku ww. 3 spółek stan zaległości nie uległ zmianie. Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp Urząd na koniec każdego kwartału naliczał i ewidencjonował odsetki z tytułu nieuregulowanych w terminie należności.

(dowód: akta kontroli str. 430-439, 533-571)

Badanie przypisów należności wg stanu na dzień 30.06.2015 r. z tytułu odsetek od zaległości w spłatach podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych i od posiadania psów - rozdział 75095 § 0910) wykazało, że Urząd prawidłowo ewidencjonował te należności i wykazał je w sprawozdaniu Rb-27S. Łączna kwota przypisanych odsetek z ww. tytułów wyniosła 15,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-181, 190-218)

2.3. Wydatki zaplanowane na 2015 r. w wysokości 46.575 tys. zł (plan po zmianach) zrealizowano w kwocie 42.239,4 tys. zł (90,7% planu). Największe wydatki poniesiono w działach: 801 Oświata i wychowanie – 16.219,1 tys. zł (38,4% ogółu wydatków), 852 Pomoc społeczna – 8.728 tys. zł (20,7% ogółu wydatków), 750 Administracja publiczna – 4.355,4 tys. zł (10,3% ogółu wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 190-191)

Zadania własne gminy, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup> Gmina realizowała przy pomocy jednostek organizacyjnych i spółki komunalnej.

W 2015 r. najwyższe wydatki poniesiono na:

- |  |                     |
|--|---------------------|
| - edukację publiczną   | - 16.976,8 tys. zł, |
| - pomoc społeczną  | - 4.013,1 tys. zł,  |
| - kulturę i ochronę zabytków   | - 1.873,2 tys. zł,  |
| - gminne drogi, ulice i mosty  | - 1.709,5 tys. zł,  |
| - wodociągi, kanalizację, gospodarkę odpadami  | - 1.853,8 tys. zł,  |
| - ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarkę wodną | - 867,9 tys. zł,    |

<sup>15</sup> 4 dłużników (osoby fizyczne) podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości na terenach wiejskich, których stan zadłużenia na 31.12.2015 r. wyniósł 348,1 tys. zł (33,4% zaległości ogółem z tego tytułu); 5 dłużników podatku od nieruchomości w miejscowości Chojna – 938,5 tys. zł (91,2% zaległości ogółem z tego tytułu), w tym 3 osoby fizyczne – 216,8 tys. zł, 2 podmioty – 721,7 tys. zł; 2 dłużników (podmioty) z tytułu umowy najmu i dzierżawy – 610,8 tys. zł.

<sup>16</sup> 62,4% zaległości netto ogółem.

<sup>17</sup> 72,1% zaległości netto ogółem.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego - 701,1 tys. zł.

W 2015 r. Gmina realizowała wszystkie zadania własne o charakterze obowiązkowym<sup>19</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 74, 75)

2.4. W ramach realizacji zadań wynikających z Rocznej Programu Współpracy Gminy Chojna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2015 r.<sup>20</sup> wyłoniono realizatorów zadań w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w wyniku postępowania konkursowego, ogłoszonego na podstawie 2 zarządzeń Burmistrza<sup>21</sup>. Dotacje w łącznej kwocie 426 tys. zł przyznane zostały 10 klubom sportowym, na podstawie umów określających m.in. ich przeznaczenie, termin wykorzystania, tryb rozliczenia i sprawozdawczość. W trakcie roku Burmistrz wystąpił do 2 klubów o zmniejszenie planowanej kwoty dotacji z powodu trudności finansowych Gminy i po uzyskaniu ich zgody zmniejszono je o 28 tys. zł<sup>22</sup>. Kluby sportowe wykorzystywały łącznie 376 tys. zł, w tym niezgodnie z przeznaczeniem 14,1 tys. zł. Urząd zażądał zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem wraz z należnymi odsetkami. Badanie rozliczenia 2 największych dotacji udzielonych: MKS Odra Chojna (210 tys. zł) i Klubowi Bokserskiemu Garda Chojna (50 tys. zł) wykazało, że zostały rzetelnie rozliczone. MKS Odra wykorzystał dotację w całości zgodnie z przeznaczeniem, należycie dokumentując poniesione wydatki, natomiast Klub Bokserski Garda część dotacji w kwocie 8,96 tys. zł wykorzystał niezgodnie z umową. Środki zwrócono 8.04.2016 r. wraz z należnymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 440-495, 514-521)

2.5. Wydatki poniesione w 2015 r. na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy na 2015 r.<sup>23</sup> wyniosły łącznie 314,1 tys. zł (89,7% planu), w tym na: działalność 20 świetlic środowiskowych na rzecz 297 dzieci - 211,2 tys. zł<sup>24</sup> (67,2% wydatków), pomoc osobom dotkniętym problemem alkoholowym - 45,5 tys. zł (14,5%), pokrycie kosztów funkcjonowania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - 34,5 tys. zł (11%), imprezy adresowane do rodzin dotkniętych problemem alkoholowym - 21,8 tys. zł (6,9%) i na pozostałe wydatki - 1,1, tys. zł (0,4%). Wpływy z opłat uzyskanych z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2015 r. wyniosły 356,4 tys. zł i wykorzystane zostały w 88,4% tj. w wysokości 315,1 tys. zł (na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi<sup>25</sup>). Na zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii wykorzystano w 2015 r. 1 tys. zł (100% planu) z przeznaczeniem na profilaktykę w zakresie uzależnienia od narkotyków i dopalaczy.

(dowód: akta kontroli str. 148, 496-513)

<sup>19</sup> M.in. określone w ustawach: z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.), z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.), z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406, ze zm.) oraz z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.).

<sup>20</sup> Przyjętym uchwałą nr XLVI/403/2014 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 30.10.2014 r.

<sup>21</sup> Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały nr III/17/2010 Rady Miejskiej w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Burmistrz ogłosił konkurs otwarty ofert na podstawie zarządzenia: nr 3/VII/2014 r. z 10.12.2014 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu na terenie Gminy w 2015 r. i nr 46/VII/2015 z 18.02.2015 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu rozwoju sportu na terenie Gminy w 2015 r.

<sup>22</sup> MKS Odra Chojna o 18 tys. zł i Klub Bokserski Garda Chojna o 10 tys. zł.

<sup>23</sup> Uchwała nr VI/44/2015 Rady Miejskiej w Chojnie z dnia 19.03.2015 r.

<sup>24</sup> W tym 200 tys. zł dotacja przedmiotowa i 11,2 tys. zł partycypacja w kosztach eksploatacji świetlic i zakup sprzętu RTV.

<sup>25</sup> Wydatki zaplanowane w budżecie Gminy w rozdziałach 85154 i 85153.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opisy 36 zbadanych not odsetkowych na łączną kwotę 2.512 zł nie zawierały adnotacji o zakwalifikowaniu dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca księgowania, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. Przepisy te stanowią, że dowód księgowy powinien zawierać m.in. stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 525, 526)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że *wynikało to z niedopatrzenia.*

(dowód: akta kontroli str. 531, 532)

2. Uzyskane w 2015 r. wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 356,4 tys. zł wykorzystane zostały w 88,4 % (315,1 tys. zł). Nie wydatkowano środków na kwotę 41,2 tys. zł. W 2014 r. dochody z tego tytułu wyniosły 350 tys. zł, a wydatkowano na zadania w rozdziałach 85153 i 85154 łącznie 342,8 tys. zł. Nie wykorzystano środków na kwotę 7,2 tys. zł. Łącznie w latach 2014–2015 r. Gmina nie przeznaczyła na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi środków na kwotę 48,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 148, 496-513)

Zgodnie z art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>26</sup> dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> ww. ustawy wykorzystywane będą na realizację: 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ww. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii - i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

Burmistrz wyjaśnił, że *niewykorzystane środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych za 2014 rok w kwocie 7.153,27 zł oraz za 2015 r. w kwocie 41.237,27 zł zostały przeznaczone na realizację Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Programów Alkoholowych Gminy Chojna w 2016 r. – zwiększono plan wydatków na te zadania uchwałą nr XXV/179/2016 Rady Miejskiej z dnia 29 sierpnia 2016 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Chojna na 2016 rok.*

(dowód: akta kontroli str. 583-598)

Zwiększenia planu wydatków w 2016 r. o 48,4 tys. zł na realizację ww. Programu nastąpiło w trakcie kontroli NIK.

Ocena cząstkowa

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

<sup>26</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań zbiorczych budżetu Gminy i jednostkowego Urzędu za 2015 r.:

- rocznego z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i jednostki budżetowej (Rb-27S),
- rocznego z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego<sup>27</sup> i jednostki budżetowej (Rb-28S).

Kwoty wykazane w powyższych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>28</sup>. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i zatwierdzone przez osoby upoważnione do dokonywania tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 142-173)

3.2. Zobowiązania wymagalne (jednostek budżetowych) na 31.12.2015 r. wyniosły 1.026,6 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2014 r. o 161,6 tys. zł (865 tys. zł). Wystąpienie zobowiązań wymagalnych było skutkiem pogłębiania się od 2014 r. trudnej sytuacji finansowej Gminy, spowodowanej sukcesywnym spadkiem wpływów dochodów (głównie majątkowych), koniecznością zakończenia podjętych w latach poprzednich przedsięwzięć inwestycyjnych, niemożnością zapewnienia dodatkowego źródła przychodów na pokrycie deficytu w 2015 r.

Zobowiązania wymagalne na 31.12.2015 r. dotyczyły m.in.:

- zadania inwestycyjnego „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na ul. Jagiellońskiej w Chojnie wraz z budową kanalizacji sanitarnej” - 34,8% ogółu zobowiązań wymagalnych (357,6 tys. zł),
- odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w placówkach oświatowych - 32% (328,3 tys. zł),
- zakupu usług pozostałych - 8,5% (87,8 tys. zł),
- wynagrodzenia pracowników (podatku dochodowego i pożyczki mieszkaniowej dla nauczycieli) - 8% (82,4 tys. zł),
- świadczeń społecznych z tytułu dodatków mieszkaniowych - 4,7% (48,3 tys. zł).

Największe zobowiązania wystąpiły w działach: 801 - 478,2 tys. zł (46,6% łącznej kwoty zobowiązań wymagalnych), 900 – 391,7 tys. zł<sup>29</sup> (38,2%), 852 – 87,2 tys. zł (8,5%). Główne tytuły i kwoty zobowiązań ogółem były zgodne z ewidencją księgową. Kontrola nie wykazała przypadków niewykazywania w ciągu roku zobowiązań wymagalnych i jednoczesnego wykazania na koniec roku wydatków lub zobowiązań z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 674-702)

W ewidencji kosztów stycznia 2016 r. ujęto 9 dowodów księgowych na łączną kwotę 14,9 tys. zł (z tytułu zakupu energii elektrycznej, usługi weterynaryjnej i prowadzenia schroniska dla zwierząt, zakupu usług tłumaczenia oraz opracowania karty informacyjnej przedsięwzięcia inwestycyjnego), które zostały wystawione w 2015 r. za usługi wykonane w 2015 r. Dowody wpłynęły do Urzędu przed 20.01.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 317-410)

<sup>27</sup> Dalej: jst.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.

<sup>29</sup> W tym: 357,6 tys. zł wobec Spółki z tytułu realizacji zadania inwestycyjnego „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na ul. Jagiellońskiej w Chojnie wraz z budową kanalizacji sanitarnej”, 25,7 tys. zł wobec dostawcy energii elektrycznej na oświetlenie ulic i 8,4 tys. zł z tytułu pozostałych usług.

Łączna kwota odsetek wynikających z not odsetkowych wystawionych w 2015 r. przez dostawców energii elektrycznej, usług pocztowych, telekomunikacyjnych i wody wyniosła 2.172 zł. Ponadto w 2015 r. Urząd zapłacił odsetki za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych w 2014 r. na kwotę 370 zł. Łącznie w 2015 r. wydatkowano 2.542 zł z tytułu odsetek za niedotrzymanie terminu regulowania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 525-530)

Kontrola terminowości składania deklaracji rozliczeniowych i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za marzec, czerwiec, wrzesień i grudzień 2015 r. wykazała, że składki do ZUS za marzec odprowadzono 7.04.2015 r., za wrzesień – 9.11.2015 r. i za grudzień – 7.01.2016 r. Zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych za sierpień 2015 r. przekazano z 51-dniowym opóźnieniem, za wrzesień z 20-dniowym opóźnieniem, za październik z 3-dniowym opóźnieniem i za listopad z 9-dniowym opóźnieniem. Od zobowiązań z tytułu składek na ZUS nie naliczono odsetek, a z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych naliczono odsetki w wysokości 204 zł. Zapłata tych odsetek nastąpiła 8.02.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 599-618)

Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zawartych przez Gminę umów z kontrahentami sprawdzono na podstawie 5 umów dotyczących: budowy kanalizacji sanitarnej (łącznie wartość zrealizowanych robót 993 tys. zł), budowy przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy – etap III (wartość zrealizowanych robót 386,3 tys. zł), wykonanie dokumentacji technicznej do zadania budowa naturalnych przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy – etap IV (wartość zrealizowanych robót 38,4 tys. zł), montaż windy w budynku Gimnazjum w Chojnie (wartość zrealizowanych robót 289 tys. zł, w tym partycypacja PFRON 150 tys. zł), pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu przy realizacji projektu Montaż windy w budynku Gimnazjum w Chojnie (wartość zadania 29 tys. zł).

Ustalono, że ww. umowy zawarto na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>30</sup> oraz zgodnie z § 7 regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie, wprowadzonym do stosowania zarządzeniem nr 1080/VI/2014 r. Burmistrza z dnia 16.07.2014 r. Roboty rozliczono zgodnie z warunkami umów.

Gmina nie wywiązała się w terminie z zobowiązań wobec wykonawcy zadania „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na ul. Jagiellońskiej w Chojnie wraz z budową kanalizacji sanitarnej (umowa nr BPI.7013.14.8.2015 z dnia 01.06.2015 r.). Na koniec 2015 r. zobowiązania wymagalne wyniosły łącznie 357,6 tys. zł (rozd. 90001 § 6050), w tym: 206,1 tys. zł<sup>31</sup> za roboty związane z budową kanalizacji sanitarnej oraz 151,5 tys. zł<sup>32</sup> za wymianę sieci wodociągowej w ramach zamówienia uzupełniającego. Wezwaniem (z 16.11.2015 r.) Spółka wystąpiła do Gminy o zapłatę należności w łącznej kwocie 667,5 tys. zł, w tym z tytułu ww. zobowiązań. W odpowiedzi Burmistrz pismem z 26.11.2015 r. wystąpił do Spółki z wnioskiem o przesunięcie do 31.12.2015 r. terminu płatności pozostałego zadłużenia w kwocie 553,2 tys. zł i nienaliczanie odsetek ustawowych, uzasadniając to niewykonaniem planowanych dochodów majątkowych oraz nieuzyskaniem środków z emisji obligacji. Spółka wniosła (16.12.2015 r.) do Sądu Okręgowego w

<sup>30</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm., dalej: ustawa Pzp.

<sup>31</sup> FV Nr S1/FAK/15/10/00041 z dnia 30.10.2015 r.

<sup>32</sup> W tym: 81,7 tys. zł (FV Nr S1/FAK/15/07/00058 z dnia 13.07.2015 na 101.665,99 zł, częściowo opłacona 18.12.2015 r. - 20.000 zł), i 69.801,50 zł (FV Nr S1/FAK/15/09/00005 z dnia 07.09.2015 r.).

Szczecinie pozew o zapłatę 553,2 tys. zł<sup>33</sup> oraz zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego i opłaty sądowej od pełnomocnictwa w kwocie 7.217 zł. W toku postępowania sądowego dokonano spłaty całości zobowiązań. Burmistrz wystąpił (10.02.2016 r.) do Sądu o cofnięcie powództwa w związku z zapłatą ostatniej należności (206.093 zł<sup>34</sup>) i zwrot kosztów postępowania sądowego (11.841 zł). Spółka wycofała pozew w całości, w tym również w zakresie żądania odsetek za opóźnienie w płatności.

Nie stwierdzono w kontrolowanym obszarze innych przypadków nieterminowych płatności, skutkujących koniecznością zapłacenia odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 758-798)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ewidencji księgowej Urzędu w kosztach stycznia 2016 r. ujęto 9 dowodów księgowych na łączną kwotę 14,9 tys. zł, dotyczących 2015 r. tj., roku obrotowego w którym miały miejsce zdarzenia gospodarcze. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Ww. dowody wpłynęły do Urzędu przed 20.01.2016 r., tj. przed datą, która zgodnie z zasadą określoną w Polityce rachunkowości<sup>35</sup> zobowiązywała do zaewidencjonowania dowodu do poprzedniego miesiąca (tj. przed 20-tym dniem miesiąca wpływu do Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 317-410)

Główna księgowia Urzędu wyjaśniła m.in., że *faktury Enea Operator są fakturami wystawianymi przez kontrahentów cyklicznie i w podobnej wysokości. Zatem w księgach rachunkowych Urzędu ujęto te zobowiązania odzwierciedlając koszty w wartości odpowiadającej 12 miesiącom roku budżetowego. Takie ujęcie zobowiązań w urzędzeniach księgowych nie ma wpływu na kwotę wyniku finansowego, nie doszło do jego zniekształcenia. Sprawozdanie finansowe zapewnia rzetelne i realistyczne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej, wyniku finansowego jednostki. Również poziom zobowiązań został wykazany poprawnie w stosunku do poprzednich okresów sprawozdawczych. Taka praktyka ujęcia kosztów w jednostce stosowana jest od dawna i nigdy nie była kwestionowana. Ostatnia kontrola kompleksowa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie miała miejsce w I kwartale 2015 r., protokół podpisano 9.03.2015 r. Wówczas kontroli poddano wszystkie dowody księgowe dotyczące rozrachunków z kontrahentami za IV kwartał 2013 r. i stwierdzono, że „przestrzegano obowiązku ujęcia w księgach rachunkowych danego roku wszystkich kosztów jednostki i przypadających na jej rzecz przychodów, niezależnie od terminu zapłaty”. Nadmieniam, iż faktury za energię elektryczną wystawiane są za okresy różne, niekiedy dwumiesięczne, co oznacza że dotyczą sprzedaży energii elektrycznej dwóch miesięcy. W tych przypadkach księgowanie w dacie sprzedaży również nie byłoby właściwe. W odniesieniu do rachunku nr 2/BPI/15 z dnia 4.01.2016 r. na kwotę 425 zł za wykonanie usługi tłumaczeń wyjaśniam, że trudno jest mi odpowiadać za obce dowody księgowe wystawiane przez osoby fizyczne lub kontrahentów, którzy wykonali swoją pracę zgodnie z umową, a nie przedłożyli w odpowiednim czasie dokumentów potwierdzających ich wykonanie. (...) Rachunek nr 1/01/2016 z dnia 15.01.2016 r. na kwotę 1.580 zł zaksięgowano również w dacie wystawienia zgodnie*

<sup>33</sup> 175.693,69 należne od dnia 06.09.2015 r., 101.655,99 zł - od dnia 06.09.2015 r., 69.801,50 zł - od dnia 10.10.2015 r. i 206.092,71 zł - od dnia 07.12.2015 r.

<sup>34</sup> Za fakturę Nr S1/FAK/15/10/00041 z dnia 30.10.2015 r.

<sup>35</sup> Zgodnie z zarządzeniem Burmistrza nr 938/VI/2014, z dnia 23.01.2014 r.

*z praktyką stosowaną w jednostce. Zarówno kwota 425 zł jak i kwota 1.580 zł nie wpłynęły na zniekształcenie wyniku finansowego jednostki.*

(dowód: akta kontroli str. 619-622)

Skutkiem błędnego ujęcia do stycznia 2016 r. ww. zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych 2015 r. zaniżono wysokość zobowiązań niewymagalnych (wg stanu na 31.12.2015 r.) o 14,9 tys. zł.

2. W 2015 r. składki do ZUS za marzec odprowadzono z 1-dniowym opóźnieniem, za wrzesień i grudzień odpowiednio: z 35-dniowym i 2-dniowym opóźnieniem, tj. niezgodnie z terminem określonym art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>36</sup>. Zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych w 2015 r. przekazano do Urzędu Skarbowego w Gryfinie z opóźnieniem: za sierpień – 51 dni, wrzesień – 20 dni, październik – 3 dni, listopad – 9 dni, co było niezgodne z art. 38 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 599-618)

Skarbnik Gminy<sup>38</sup> wyjaśniła, że *nieterminowe odprowadzanie należnych składek do ZUS w 2015 r. za marzec, wrzesień i grudzień oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych za wrzesień wynikało z faktu, że pojawiły się trudności w finansowaniu bieżącej działalności jednostki. W poszczególnych miesiącach zobowiązania były regulowane w miarę możliwości finansowych jednostki z zachowaniem zasady hierarchii ważności zobowiązań. W pierwszej kolejności regulowane były zobowiązania wobec ZUS i Urzędu Skarbowego, zabezpieczane środki na wynagrodzenia pracowników Urzędu, OPS oraz jednostek oświatowych i transze dotacji, w szczególności dotacji podmiotowej dla instytucji kultury.*

(dowód: akta kontroli str. 623-631)

Burmistrz odnosząc się do zapytania o działania podjęte celem dotrzymania terminów realizacji zobowiązań publicznoprawnych i przeciwdziałania powstaniu zobowiązań wymagalnych z tytułu składek do ZUS i z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w 2015 r. oraz zobowiązań wobec kontrahentów, wyjaśnił, że *aby zmniejszyć poziom zobowiązań wymagalnych w 2015 r. negocjowaliśmy terminy spłaty zobowiązań z ZUS oraz innymi kontrahentami.*

(dowód: akta kontroli str. 583-598)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

System obsługi finansowo-księgowej ZSI SIGID wer. KB 2.50a nie był wyposażony w narzędzie umożliwiające wiekowanie zobowiązań, służące ewidencji zobowiązań wymagalnych. Do 29.05.2015 r. ewidencjonowanie zobowiązań wymagalnych prowadzono poza systemem SIGID, w wersji papierowej i przy użyciu arkuszy kalkulacyjnych. Zarządzeniem nr 122/VII/2015 Burmistrza z 29.05.2015 r. wprowadzono do planu kont pozabilansowych Urzędu konta 292–Zobowiązania wymagalne, służące ewidencji zobowiązań przeterminowanych, jednakże i to rozwiązanie nie dawało gwarancji ujęcia w księgach wszystkich przeterminowanych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 25-72, 623-631)

**Ocena cząstkowa**

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

<sup>36</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

<sup>38</sup> Dalej: Skarbnik.

#### 4. Sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu faktycznego

4.1. W budżecie Gminy na 2015 rok dochody zaplanowano w kwocie 44.993,5 tys. zł (w tym bieżące 36.042,5 tys. zł i majątkowe – 8.950,98 tys. zł), wydatki 47.384,7 tys. zł (w tym: bieżące 36.514,5 tys. zł i majątkowe 10.870,2 tys. zł), deficyt budżetu w kwocie 2.391,2 tys. zł (do sfinansowania przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 1.919,2 tys. zł i wolnymi środkami na rachunku bankowym<sup>39</sup> w kwocie 472 tys. zł). W § 12 uchwały budżetowej ustalono maksymalny limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych – łącznie do kwoty 5.800 tys. zł, w tym: do 2.000 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Gminy, do 1.919,2 tys. zł finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Burmistrz otrzymał upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, do wysokości kwot określonych w uchwale. Przychody ustalono w kwocie 4.272 tys. zł, w tym 3.800 tys. zł z emisji papierów wartościowych (obligacji) i 472 tys. wolnych środków na rachunku bankowym, rozchody w kwocie 1.880,8 tys. zł, w tym: 728,3 tys. zł na spłaty kredytów, 152,5 tys. zł na spłaty pożyczek i 1.000 tys. zł na wykup obligacji. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej<sup>40</sup> pozytywnie zaopiniował projekt uchwały budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 76, 92a, 102-109)

Uchwałą Rady Miejskiej z dnia 26.01.2015 r. wprowadzono zmiany w budżecie na 2015 r. polegające na zwiększeniu planowanych: dochodów majątkowych o 563,9 tys. zł i zmniejszeniu wydatków o 3.708,1 tys. zł<sup>41</sup>, w tym bieżących o 3.604,4 tys. zł i majątkowych o 103,7 tys. zł. Planowaną nadwyżkę budżetu w kwocie 1.880,8 tys. zł przeznaczono na spłatę: kredytów - 728,3 tys. zł i pożyczek - 152,5 tys. zł oraz wykup papierów wartościowych - 1.000 tys. zł. Rozchody zaplanowano w łącznej kwocie 1.880,8 tys. zł i zrezygnowano z emisji obligacji w kwocie 3.800 tys. zł ustalając przychody na poziomie 0 zł. Zmniejszono limit zobowiązań do 2.000 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 76, 92a, 121-125)

W sprawie przyczyn niezawarcia umowy emisyjnej Burmistrz wyjaśnił m.in., że w 2015 r. podejmowano próbę uzyskania finansowania zewnętrznego w kwocie 5.800 tys. zł, uruchamiając procedurę zamówienia „Zaproszenie do składania ofert na agenta emisji obligacji komunalnych Gminy Chojna”. Rada Miejska podjęła w tej sprawie uchwały<sup>42</sup>, które uzyskały pozytywną opinię RIO<sup>43</sup>. Procedurę tego zamówienia przeprowadzono dwukrotnie, tj. 24 sierpnia 2015 r. i 7 września 2015 r., niemniej jednak taki agent nie został wyłoniony, a Gmina nie wyemitowała obligacji, które pozwoliłyby sfinansować deficyt 2015 r. Główną przyczyną, dla której banki

<sup>39</sup> Jako nadwyżka środków pieniężnych wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

<sup>40</sup> Dalej: RIO.

<sup>41</sup> W tym: 320 tys. zł dotacji dla samorządowego zakładu budżetowego Zakład Gospodarki Mieszkaniowej (160 tys. wydatki bieżące i 160 wydatki majątkowe).

<sup>42</sup> Uchwałę nr X/75/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany w budżecie gminy Chojna na 2015 rok, uchwałę nr X/76/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Chojna na lata 2015-2025 oraz uchwałę nr X/77/2015 z dnia 20 sierpnia 2015 roku w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.

<sup>43</sup> Uchwała nr CCXXVIII.378.2015 Składu Orzekającego RIO z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wydania opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu publicznego Gminy Chojna na lata 2015-2025, uchwała nr CCXXVIII.379.2015 Składu Orzekającego RIO z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wydania opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego wykazanego w budżecie gminy Chojna na 2015 rok oraz uchwała nr CCXXVIII.380.2015 Składu Orzekającego RIO z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wydania opinii o możliwości wykupu obligacji w kwocie 5.800.000 zł emitowanych przez Gminę Chojna.

*komercyjne nie przystąpiły do w/w zaproszenia był fakt, że Gmina nie zachowuje relacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Brak posiadania przez Gminę nadwyżki operacyjnej w analizach banków oznacza duże ryzyko w zakresie obsługi zadłużenia danego podmiotu. Stąd też mimo wielu zabiegów nie udało się przekonać banków do współpracy. Brak płynności, brak nadwyżki operacyjnej, trudności w spłacie istniejącego zadłużenia, zmusiły Gminę do podjęcia działań naprawczych po to, aby uniknąć posilkowania się instrumentami finansowymi oferowanymi przez parabanki, co mogłoby w rezultacie jeszcze bardziej pogłębić trudności finansowe Gminy. W efekcie opracowano i przyjęto uchwałę nr XIV/96/2015 w dniu 13.11.2015 r. w sprawie programu postępowania naprawczego, którego elementem była pożyczka z budżetu państwa.*

(dowód: akta kontroli str. 584, 593, 594)

Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej z dnia 26.01.2015 r. planowane dochody wyniosły 45.557,3 tys. zł, w tym: bieżące 36.042,5 tys. zł i majątkowe 9.514,8 tys. zł, a wydatki - 43.676,6 tys. zł w tym: bieżące 32.910,1 tys. zł i majątkowe 10.766,5 tys. zł. Największe dochody (stanowiące 75,8% dochodów ogółem) zaplanowano z następujących źródeł:

- 1) subwencje – 11.662,4 tys. zł;
- 2) dochody z podatków i opłat lokalnych – 11.089,7 tys. zł;
- 3) wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności<sup>44</sup> i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności – 5.970 tys. zł<sup>45</sup> (§ 0760 i § 0770),
- 4) udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych - 5.799,3 tys. zł.

Dochody budżetowe zrealizowano w wysokości 41.650,4 tys. zł (86,2% planu po zmianach), z tego: dochody bieżące w kwocie 37.618 tys. zł (94,3% planu), dochody majątkowe – 4.032,4 tys. zł (47,7% planu). Realizacja dochodów z ww. tytułów przedstawiała się następująco<sup>46</sup>:

- 1) subwencje – dochody otrzymane 11.235 tys. zł (94,1 % planu po zmianach);
- 2) dochody z podatków i opłat lokalnych – 9.229,1 (83,2% planu), należności wyniosły 2.586,8 tys. zł, w tym zaległości netto 2.584,6 tys. zł;
- 3) wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności – 920,4 tys. zł (19,2% planu), w tym należności 16,1 tys. zł i zaległości 1,3 tys. zł;
- 4) udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych – dochody otrzymane 5.832,1 tys. zł (100,6% planu).

(dowód: akta kontroli str. 137-141, 143-157)

Przyczyną niskiej realizacji dochodów w 2015 r. było zbyt optymistyczne ustalenie planu dochodów ze sprzedaży majątku Gminy (nie wykonano planu dochodów na kwotę 4.428 tys. zł, stanowiącą 52,3% planu). Plan wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (rozdział 70005 § 0770) ustalono w kwocie 4.795 tys. zł, mimo, że w 2014 r. wpływy z tego tytułu wyniosły 1.099,5 tys. zł przy założonym planie 3 512,6 tys. zł, a należności tylko 11,5 tys. zł. W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy<sup>47</sup> na lata

<sup>44</sup> W uzasadnieniu do uchwały nr IV/20/2015 Rady Miejskiej z dnia 26 stycznia 2015 r. stwierdzono, że dochody z tytułu sprzedaży mienia komunalnego ustalono na podstawie prognozy i możliwości sprzedaży mienia komunalnego położonego na terenie Gminy.

<sup>45</sup> Plan po zmianach na 31.12.2015 r. wyniósł 4.795 tys. zł (§ 0770).

<sup>46</sup> Plan po zm. 33.622 tys. zł, dochody wykonane 27.948,1 tys. zł, dochody otrzymane 27.236,9 tys. zł, tj. 81%.

<sup>47</sup> Dalej: WPF.

2015-2022<sup>48</sup> dochody ze sprzedaży majątku na 2015 r. zaplanowano w kwocie 5.995 tys. zł, na 2016 r. - 16.300 tys. zł, 2017 r. - 5.840 tys. zł, 2018 r. - 5.000 tys. zł, 2019 r. - 4.000 tys. zł, 2020 r. - 7.500 tys. zł, 2021 - 4.800 tys. zł i na 2022 - 4.900 tys. zł. W uzasadnieniu do uchwały argumentowano, że w najbliższych latach utrzyma się pozytywna tendencja na rynku nieruchomości. W WPF na lata 2016-2026 dochody ze sprzedaży majątku na 2016 r. urealniono określając plan na kwotę 1.770,6 tys. zł, na 2017 r. - 1.399 tys. zł, 2018 r. - 1.775 tys. zł, 2019 r. - 1.636 tys. zł, 2020 r. - 1.177 tys. zł a na lata 2021-2026 po 7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 704, 705, 728, 729, 741, 852, 887)

Burmistrz wyjaśnił, że *prognozę dochodów majątkowych z gospodarki gruntami i nieruchomościami z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zaplanowano w budżecie Gminy na 2015 r. w oparciu o informację o posiadanych i przygotowanych nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży w 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 583-598)

Zrealizowane dochody w 2014 r. i w 2015 r. wyniosły odpowiednio: 39.727 tys. zł i 41.650,4 tys. zł (86,2% planu)<sup>49</sup> a wydatki: 45.341,3 tys. zł i 42.239,4 tys. zł (90,7% planu po zmianach)<sup>50</sup>. Wynik finansowy budżetu Gminy w 2014 r. zamknął się deficytem w wysokości -5.614,3 tys. zł, a w 2015 r. wyniósł -589 tys. zł.

Stan zadłużenia Gminy na koniec 2015 r. wyniósł 17.573,1 tys. zł, w tym z tytułu:

- 1) kredytów - 4.085,9 tys. zł<sup>51</sup>,
- 2) pożyczek - 230,9 tys. zł<sup>52</sup>,
- 3) emisji obligacji komunalnych - 10.670 tys. zł<sup>53</sup>,
- 4) zobowiązań wymagalnych - 2.586,3 tys. zł; zobowiązania jednostek budżetowych wynosiły 1.026,5 tys. zł, a zakładu budżetowego (Zakład Gospodarki Mieszkaniowej) - 1.559,8 tys. zł.

W wykonanych przychodach wykazano nieplanowane wpływy z tytułu kredytu w rachunku bieżącym<sup>54</sup> w wysokości 1.637.661 zł według stanu na 31.12.2015 r., który przeznaczony został na częściowe pokrycie nieplanowanego deficytu budżetowego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a także wolne środki na kwotę 182.142 zł (zgodnie z planem po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 844-935, 945-947)

#### **4.2. Stan zobowiązań jednostki z tytułu kredytów, pożyczek i papierów wartościowych na koniec 2015 r.**

Według stanu na dzień 31.12.2015 r. zadłużenie Gminy wynosiło 14.986.825 zł, z tego z tytułu kredytów 4.085.941 zł, pożyczek - 230.884 zł, wyemitowanych papierów wartościowych - 10.670.000 zł.

<sup>48</sup> Przyjętej uchwałą nr III/18/2014 Rady Miejskiej z dnia 30.12.2014 r.

<sup>49</sup> Z tego dochody bieżące wykonano w kwocie 37.618 tys. zł (94,3% planu) a majątkowe - 4.032,4 tys. zł (47,7% planu).

<sup>50</sup> Z tego wydatki bieżące wykonano w kwocie 37.018,2 tys. zł (92,4% planu) a majątkowe - 5.221,2 tys. zł (80,4% planu po zmianach).

<sup>51</sup> 2.400 tys. zł kredyt obrotowy w Banku Spółdzielczym w Chojnie na finansowanie planowanego deficytu Gminy Chojna w roku 2014 oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów, 48,3 tys. zł kredyt w Banku Ochrony Środowiska w Szczecinie na zadanie pn. Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Krzymowie, 1.637,7 tys. zł kredyt w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczym w Chojnie.

<sup>52</sup> W Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie umowa nr 2011P0010S z dnia 7-02-2011 r. na kwotę 390 883,99 z ł z przeznaczeniem na zadanie pn. Kontynuacja budowy kanalizacji sanitarnej w kierunku do miejscowości Godków Osiedle PKP.

<sup>53</sup> W Banku Millennium Warszawa - 5.000 tys. zł i w PKO Bank Polski S.A. Warszawa - 5.670 tys. zł.

<sup>54</sup> Umowa o kredyt w rachunku bieżącym nr 8163/664/2015 z dnia 20.03.2015 r. z Bankiem Spółdzielczym w Chojnie do kwoty 2.000.000 zł.

Na koniec 2014 r. stan zadłużenia Gminy był wyższy i wynosił 15.304.951 zł, w tym z tytułu kredytów - 3.176.567 zł, pożyczek – 458.384 zł i emisji obligacji komunalnych – 11.670.000 zł.

W 2015 r. dokonano spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych na łączną kwotę 1.955.787 zł stanowiącą należność główną. Z tytułu odsetek wydatki wyniosły 520.599 zł.

Na koniec 2015 r. Gmina posiadała niespłacony kredyt w rachunku bieżącym na kwotę 1.637.661 zł, zaciągnięty w dniu 20.03.2015 r. na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego, którego termin spłaty upłynął 31.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 844-935, 941-947)

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 r. były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 831-843)

Gmina terminowo i w wysokościach wynikających z warunków umów regulowała zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji, zaciągniętych kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami. Wysokość kosztów obsługi długu w 2015 r. wyniosła 520.599 zł i została prawidłowo ujęta w sprawozdaniu Rb-28S (dział 757-Obsługa długu publicznego, rozdział 75702-Obsługa papierów wartościowych i pożyczek, § 8110-Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub kredytów i pożyczek).

(dowód: akta kontroli str. 898)

#### 4.3. Wieloletnia prognoza finansowa.

Opis stanu faktycznego

Uchwałą z dnia 30.12.2014 r. Rada Miejska przyjęła zmianę Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata<sup>55</sup> 2015-2022. Zgodnie z art. 229 ufp zapewniono zgodność wartości przyjętych w WPF na lata 2015-2022 z wartościami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów. Upoważnienia dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań zawarte w ww. uchwale zgodne były z art. 228 ufp. WPR na lata 2015-2022 została sporządzona z zachowaniem wymogów określonych w art. 226 ufp, a także z zachowaniem zasad określonych w art. 242 ust. 1 ufp i 243 ust. 1 ufp. Projekt WPF na lata 2015-2022 został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający RIO. Gmina uzyskała również pozytywną opinię RIO w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu. Ujęte w prognozie na 2015 r. kwoty dochodów ogółem 44.993,5 tys. zł, w tym bieżących 36.042,5 tys. zł oraz wydatków ogółem 47.384,7 tys. zł, w tym bieżących 36.514,5 tys. zł wynikały z projektu uchwały budżetowej na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 728-748)

Uchwałą z dnia 28.09.2015 r. Rada Miejska dokonała zmiany WPF na lata 2015-2022. Kolegium RIO w Szczecinie stwierdziło nieważność tej uchwały z powodu naruszenia art. 243 ufp, poprzez niezachowanie w 2016 r. relacji, o której mowa w tym przepisie<sup>56</sup>, dotyczącej dopuszczalnej wartości wskaźnika spłaty zobowiązań.

<sup>55</sup> Dalej: WPF.

<sup>56</sup> W załączniku Nr 1 do uchwały Rada Miejska przyjęła, że w 2016 r. relacja łącznej kwoty spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami od tych zobowiązań oraz wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych oraz potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu wyniesie 7,22%, która przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, wynoszącą 7,18%.

Burmistrz pismem z 8.10.2015 r. przedłożył oświadczenie, w którym wskazał na brak możliwości uchwalenia WPF z zachowaniem zasady wynikającej z art. 243 ufp.  
(dowód: akta kontroli str. 703-757)

Uchwałą z dnia 11.12.2015 r. Skład Orzekający RIO pozytywnie zaopiniował projekt WPF na lata 2016-2026<sup>57</sup>, który został sporządzony z zachowaniem wymogów określonych w art. 226 ufp, natomiast nie przewidywał zachowania w roku 2016 i 2017 zasad określonych w art. 242 ust. 1 ufp i 243 ust. 1 ufp<sup>58</sup>. W myśl art. 240a ust. 4 ufp dopuszczalne jest uchwalenie WPF z naruszeniem ww. przepisów w okresie realizacji programu naprawczego. Zgodnie z art. 229 ufp zapewniono zgodność wartości przyjętych w WPF na lata 2016-2026 z wartościami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2016 r.<sup>59</sup> w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów.

(dowód: akta kontroli str. 704-727, 750-751)

Program postępowania naprawczego na lata 2015-2017 Rada Miejska przyjęła uchwałą z dnia 13.11.2015 r., który uzyskał pozytywną opinię RIO (1.12.2015 r.), pod warunkiem otrzymania przez Gminę w 2016 r. planowanej pożyczki z budżetu państwa. W uzasadnieniu programu postępowania naprawczego podano, że trudna sytuacja finansowa Gminy wynikała z dużego poziomu wydatków bieżących, przy niedostosowaniu struktury dochodowej budżetu do potrzeb wydatkowych. Koszty obsługi zadłużenia przypadające do spłaty od 2016 r. oraz niewykonanie zaplanowanego poziomu dochodów, szczególnie ze sprzedaży mienia w 2014 r., wpłynęły na niezachowanie relacji o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 969-972)

Gmina w 2016 r. uzyskała pożyczkę z budżetu państwa na podstawie umowy zawartej w dniu 1.07.2016 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów udostępnił Gminie pożyczkę w maksymalnej kwocie 8.023.585 zł określając jej przeznaczenie. Środki pochodzące z pierwszej transzy w wysokości 7.023.585 zł - wyłącznie na pokrycie planowanego deficytu budżetowego na rok 2016 w kwocie 1.897.643 oraz spłatę zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 6.125.942 zł, a z drugiej transzy - do kwoty 1.000.000 zł planowanej do wypłaty Gminie w grudniu 2016 r. - na spłatę zobowiązań z tytułu kredytu zaciągniętego w rachunku bieżącym w dniu 20.03.2015 r.

Spłata kapitału pożyczki ma być dokonywana kwartalnie w okresie od 31.03.2017 r. do 31.12.2026 r., a spłata odsetek kwartalnie - naliczanych od dnia wypłaty pożyczki w wysokości ½ stopy redyskontowej weksli, nie mniej niż 3%.

(dowód: akta kontroli str. 948-963, 968)

Pierwszą transzę pożyczki w wysokości 7.023.585 zł Gmina wykorzystwała zgodnie z umową na kwotę 7.003.584,51 zł. Spłacono zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych (4.000.000 zł), zaciągniętych kredytów (1.085.941,51 zł) i pożyczek (40.000 zł), wobec ZUS (1.487.508,31 zł), a także wobec 2 spółek (odpowiednio 357.550,20 zł i 32.584,49 zł). Niewykorzystane środki w wysokości 20.000,49 zł zostały zwrócone w dniu 15.07.2016 r. na rachunek Ministerstwa Finansów. Gmina

<sup>57</sup> Przyjęty uchwałą nr XVII/123/2015 RM z dnia 29.12.2015 r.

<sup>58</sup> W 2016 r. wydatki bieżące zaplanowano na wyższym poziomie niż dochody bieżące o kwotę 2.840,9 tys. zł (naruszenie art. 242 ufp). Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosił 16,29% przy dopuszczalnym wskaźniku na poziomie 7,18% (naruszenie art. 243 ust 1 ufp). W 2017 r. planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosił 7,75% przy dopuszczalnym wskaźniku na poziomie 4,51%.

<sup>59</sup> Skład Orzekający RIO uchwałą nr CCCXXXIII.635.2015 z dnia 11.12.2015 r. pozytywnie zaopiniował projekt uchwały budżetowej Gminy na 2016 r. uwagami, a uchwałą nr CCCXXXIII.636.2015 z 11.12.2015 r. pozytywnie zaopiniował możliwość sfinansowania planowanego deficytu, pod warunkiem uzyskania w 2016 r. planowanej pożyczki z budżetu państwa.

wyjaśniła, że we wniosku o udzielenie pożyczki zobowiązania wobec jednego wykonawcy zostały omyłkowo zawyżone o 20.000 zł, a kwota 0,49 zł wynika z zaokrąglenia.

(dowód: akta kontroli str. 964-967, 973, 974)

Zgodnie z § 2 pkt 6a umowy pożyczki Burmistrz przekazał Dyrektorowi Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów informację o stanie realizacji programu postępowania naprawczego przedstawiając efekty jego realizacji na dzień 30.06.2016 r. (w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego) poprzez:

- podwyższenie stawek podatku od nieruchomości – uzyskano wzrost wpływów o 291,2 tys. zł,
- podwyższenie stawek za najem lub dzierżawę nieruchomości gminnych – wzrost o 47,6 tys. zł,
- ujednoczenie stawek za najem świetlic wiejskich - wzrost o 3,9 tys. zł,
- podwyższenie stawek podatku od środków transportowych – wzrost o 4,4 tys. zł,
- likwidację targowiska w Krajiniku Dolnym - zmniejszenie wydatków o 170,5 tys. zł,
- zmniejszenie wysokości diet dla radnych – zmniejszenie wydatków o 5,1 tys. zł,
- zmniejszenie wysokości diet dla sołtysów - zmniejszenie wydatków o 16,1 tys. zł,
- zmniejszenie wysokości wynagrodzeń kierownictwa Urzędu – zmniejszenie wydatków o 62,2 tys. zł,
- zmianę struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego oraz zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych – zmniejszenie wydatków o 154,2 tys. zł,
- rezygnację z ryczałtów samochodowych i telefonicznych – oszczędności na kwotę 18,3 tys. zł
- likwidację Straży Miejskiej – oszczędności na kwotę 151,2 tys. zł,
- zmniejszenie kosztów funkcjonowania szkół na terenie Gminy – zmniejszenie wydatków o 217,3 tys. zł.

Ponadto Rada Miejska uchwałą z dnia 26.10.2015 r. zawiesiła realizację zadań w ramach funduszu sołeckiego w 2015 r. oraz wycofała zgodę na wyodrębnienie w budżecie Gminy środków stanowiących fundusz sołecki w latach następnych. Roczny limit środków na fundusz sołecki wynosił 290 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 648-671, 973-987)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W sprawozdaniu Rb-NDS wg stanu na 31.12.2015 r. wykazano wykonanie przychodów z tytułu kredytów i pożyczek na kwotę 1.637.661 zł bez zaplanowania ich w budżecie, tj. bez zgody Rady Miejskiej. Ta kwota dotyczyła niespłaconego do końca 2015 r. kredytu zaciągniętego w rachunku bieżącym w dniu 20.03.2015 r. do kwoty 2.000.000 zł, który miał być przeznaczony na częściowe pokrycie przejściowego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niedokonanie spłaty tego kredytu stanowiło naruszenie art. 89 ust. 2 ufp. Przepisy te stanowią, że zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

W związku z tym Skład Orzekający RIO uchwałą z dnia 25.04.2016 r. negatywnie zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 848, 849, 936-947)

Burmistrz wyjaśnił, że pod koniec grudnia w obliczu dużego poziomu zobowiązań ciążących na Gminie, przy jednoczesnym braku dochodów własnych rozpoczęto rozmowy z bankiem obsługującym rachunek budżetu Gminy, co do spłaty zobowiązania wynikającego z zaciągniętego kredytu w rachunku bieżącym. W dniu 31.12.2015 r. została podpisana umowa o kredyt w rachunku bieżącym z Bankiem Spółdzielczym w Chojnie do kwoty 2.000.000 zł w okresie od dnia 1.01.2016 r. do dnia 30.12.2016 r. Umowę o kredyt w rachunku bieżącym podpisano w ostatnim dniu roku, a sam kredyt został uruchomiony w dniu 1.01.2016 r. zgodnie z § 1 pkt 1 w/w umowy. Dostępność kredytu rozpoczęła się w pierwszym dniu roboczym 2016 r. tj. 4.01.2016 r. Takie działanie miało na celu powstrzymanie działań windykacyjnych ze strony banku. Kredyt w rachunku bieżącym z dnia 20.03.2015 r. nie został zakwalifikowany przez bank jako kredyt przeterminowany. Naraziłoby to Gminę na dodatkowe koszty, które zwiększyłyby się o oprocentowanie według zmiennej stopy procentowej obowiązującej dla kredytów przeterminowanych równej czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego NBP w stosunku rocznym. W dniu zawarcia umowy oprocentowanie zadłużenia przeterminowanego wynosiło 10%. Powyższe działanie było podyktowane również faktem, iż w przypadku przeterminowania kredytu z 2015 r. i zakwalifikowania go przez bank do kredytów przeterminowanych, nastąpiłaby całkowita blokada dostępności jakichkolwiek środków finansowych na wszystkich kontach Gminy. Takie rozwiązanie niosłoby za sobą ryzyko niemożliwości wydatkowania środków w pierwszym dniu roboczym 2016 r. w postaci wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w jednostkach budżetowych Gminy. Konsekwencją takich działań byłoby naruszenie przepisów Kodeksu pracy, Karty Nauczyciela, a w ślad za tym również ryzyko wystąpienia przez nauczycieli na drogę sądową za nieterminową wypłatę wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 648, 650)

#### 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>60</sup>, wnosi o:

1. Ewidencjonowanie zaangażowania wydatków środków europejskich na właściwym koncie pozabilansowym.
2. Wskazywanie miesiąca księgowania na dowodach księgowych i ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w miesiącach, w których miały miejsce.
3. Terminowe regulowanie zobowiązań finansowych.
4. Wykorzystywanie pełnej kwoty wpływów za udzielone zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań związanych profilaktyką i przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

<sup>60</sup> Dz.U. z 2015 r., poz.1096 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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

29 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler  
Iwona Gołębiowska  
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*