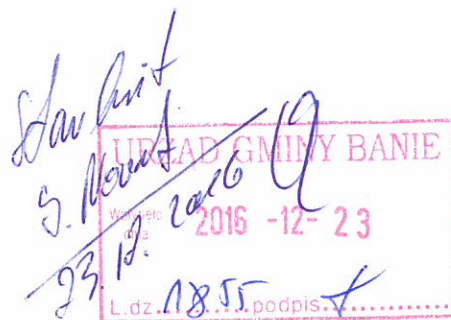




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.005.01.2016
I/16/005



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/005 – Gospodarka finansowa w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Agata Prochotta Miłek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/50/2016 z dnia 08.07.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1–2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Baniach ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Sadowska, Wójt Gminy Banie ² . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Urzędu w zakresie prowadzenia w 2015 r. gospodarki finansowej Gminy Banie⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Osiągnięcie na koniec 2015 r. nadwyżki budżetu w wysokości 2.765,6 tys. zł znacząco wpłynęło na poprawę sytuacji finansowej Gminy w porównaniu do roku poprzedniego (na koniec którego deficyt wynosił -1.176,6 tys. zł).

Zadłużenie Gminy wynoszące 3.380 tys. zł stanowiło 13,8% wykonanych dochodów ogółem (24.507,3 tys. zł) i dotyczyło kredytów zaciągniętych w latach 2011-2015, z których 2.025,9 tys. zł przeznaczono na realizację projektów przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej. Gmina nie przekroczyła limitowanego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. W 2015 r. relacja łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 2,79% przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań 9,66%.

W Urzędzie terminowo regulowano zobowiązania publicznoprawne oraz wynikające z umów zawartych z kontrahentami. Przestrzegane były procedury kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia rachunkowości, windykacji należności, udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, wykorzystywania środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

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.

1.1. Polityka rachunkowości obowiązująca w Urzędzie od 1.01.2011 r.⁶ spełniała wymogi art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września o rachunkowości⁷, w tym określone zasady dotyczące:

- roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym ewidencji wydatków strukturalnych (pozabilansowo bez obowiązku zachowania podwójnego zapisu),
- Zakładowego Planu Kont dla budżetu Gminy i dla Urzędu (jednostki budżetowej) z opisem każdego konta i przyjętych zasad klasyfikacji określonych zdarzeń ujmowanych na poszczególnych kontach,
- wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych; opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz zasad ochrony danych, w tym w szczególności metody zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania.

Ponadto ustalono, że ochrona danych dla ksiąg rachunkowych prowadzonych przy użyciu komputerów polega na stosowaniu odpornych na zagrożenie nośników danych, doborze stosowanych środków ochrony zewnętrznej, systematycznym tworzeniu rezerwowych kopii zbiorów danych opisanych na innych nośnikach komputerowych pod warunkiem zapewnienia trwałości zapisu informacji systemu rachunkowości, przez czas nie krótszy od wymaganego przechowywania ksiąg rachunkowych i chroniących przed nieupoważnionym dostępem lub zniszczeniem.

Ewidencja księgowa w Urzędzie prowadzona była oparciu o system SIGiD⁸. System ten automatycznie generował codziennie kopię ksiąg. Zamknięcie roku blokowało w systemie SIGiD możliwość zmiany danych. Kopię przyrostową ksiąg wykonywano codziennie, kopię całościową raz na tydzień. Kopie codzienne i tygodniowe przechowywano za 3 okresy wstecz. Wszystkie kopie wraz z zamknięciem roku przechowywano na osobnym dysku w serwerowni.

(dowód: akta kontroli str. 9–28)

Sposób przechowywania i ochrony dokumentów, w tym: dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, dokumentów wymiarowych i podatkowych, sprawozdań budżetowych przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem, zniszczeniem został określony w zarządzeniu w sprawie wprowadzenia do realizacji instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątkowymi⁹.

(dowód: akta kontroli str. 26–28)

⁶ Ustalona zarządzeniem nr 12/10 z dnia 31.12.2010 r. Zmiany wprowadzone zarządzeniami: nr 55/2012 z 20.06.2012 r. wprowadzającym do wykazu kont Urzędu konto 245–Wypływy do wyjaśnienia, nr 22/2015 z 25.02.2015 r. wprowadzającym konto bilansowe 640–Rozliczenia międzyokresowe, nr 57/2016 z 29.06.2016 r. wprowadzającym konta pozabilansowe 910–Poręczenia i gwarancje i 911–Obce środki trwałe i obce pozostałe środki trwałe.

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

⁸ System Informatyczny Gmin i Dzielnic Zakładu Usług Informatycznych SIGiD Sp. z o.o. na podstawie umowy S-37/91, przedłużonej na okresy roczne; ostatnią umowę z 3.12.2015 r. przedłużono do 31.12. 2016 r.

⁹ Zarządzenie Wójta z dnia 31.12.2013 r. - z mocą obowiązującą od 1.03.2013 r.

1.2. W obowiązującym w Urzędzie w 2015 r. planie kont przewidziano 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 Polskiej¹⁰.

Ewidencja księgowa obejmowała m.in. konta w ramach zespołu 2–Rozrachunki i rozliczenia: 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 publicznoprawne, 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. 6–10, 29-83)

Na podstawie losowo wybranych 22 operacji dokonanych w czerwcu i grudniu 2015 r. stwierdzono, że podstawą dokonanych zapisów były dowody źródłowe, treścią odpowiadające ekonomicznej treści kont, do których zostały przypisane.

Badanie dowodów księgowych (po 2 dowody z czerwca i grudnia) zaewidencjonowanych na kontach rozrachunkowych 201, 231, 225¹¹, 229¹², 234 oraz 240 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.

Ewidencję kosztów prowadzono w szczególności klasyfikacji wydatków budżetowych, umożliwiając sporządzanie sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

¹¹ W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

¹² W zakresie składek ZUS.

2. Funkcjonowanie kontroli zarządczej.

2.1. W badanym okresie obowiązywało zarządzenie Wójta z dnia 9.03.2012 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej określające m.in., że przez kontrolę zarządczą rozumie się wszelkie czynności, które dają wystarczającą pewność, że cele stawiane przez Urząd zostaną osiągnięte oraz, że przyjmuje się za obowiązujące standardy kontroli zarządczej zawarte w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹³. W § 7 zarządzenia ustalono, że kontrolę zarządczą prowadzi się przez samokontrolę, kontrolę funkcjonalną i kontrolę instytucjonalną definiując każdy z tych rodzajów kontroli. Załącznikiem do zarządzenia była instrukcja zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 84–96)

Dokumentacja dotycząca kontroli zarządczej obejmowała również zarządzenia Wójta z 10.12.2009 r. w sprawie instrukcji inwentaryzacyjnej, z 4.07.2014 r. w sprawie regulaminu zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, z 31.12.2013 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo księgowych i gospodarki rzeczowymi składnikami majątkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 9–28, 396–399)

2.2. Na koniec 2015 r. stan należności budżetu Gminy ogółem wynosił 26.805,9 tys. zł, a dochody wykonane 24.507,3 tys. zł. Należności pozostałe do zapłaty w wysokości 2.330,9 tys. zł stanowiły 9,5% dochodów wykonanych. Zaległości na koniec 2015 r. wynosiły 2.330 tys. zł i wzrosły w stosunku do 2014 r. (1.962,9 tys. zł) o 18,7%. Najwyższe zaległości dotyczyły opłat za lokale mieszkalne – 991,7 tys. zł (które wzrosły o 1,3% w porównaniu do roku poprzedniego), dłużników alimentacyjnych – 978,9 tys. zł (wzrost o 51,9%), podatku od nieruchomości – 213,5 tys. zł (wzrost o 1,3%).

(dowód: akta kontroli str. 131, 280–281)

Badaniem szczegółowym objęto działania wobec 10 dłużników posiadających największe zaległości wobec Gminy (5 dłużników z tytułu czynszów i opłat za odbiór odpadów komunalnych oraz 5 z tytułu podatku od nieruchomości). W stosunku do dłużników z tytułu opłat komunalnych działania windykacyjne podejmowano po dwóch latach, tj. na krótko przed okresem przedawnienia zaległości. W każdym z badanych przypadków wysyłano wezwania do zapłaty, jednak w wyniku żadnego z nich nie doszło do uregulowania zaległości. Następnie kierowano do właściwego sądu wnioski o wydanie nakazu zapłaty. Po uzyskaniu takiego nakazu składano wnioski o nadanie mu klauzuli natychmiastowej wykonalności. W jednym przypadku nastąpiła spłata kwoty całkowitej kwoty zadłużenia w wysokości 8.901 zł. W pozostałych przypadkach Wójt kierował wnioski do komornika sądowego o wszczęcie i prowadzenie egzekucji. W wyniku tych czynności dokonano wpisu jednej hipoteki przymusowej, jednej licytacji ruchomości¹⁴, w jednym przypadku komornik umorzył postępowanie po stwierdzeniu braku dochodów oraz mienia, w jednym przypadku rozpoczęto dochodzenie należności z emerytury.

(dowód: akta kontroli str. 73–79, 266–269)

W sprawie podejmowania czynności windykacyjnych w odniesieniu do należności cywilnoprawnych dopiero tuż przed terminem ich przedawnienia Wójt wyjaśnił m.in.: *zadania i terminy w zakresie windykacji należności cywilnoprawnych są prowadzone zgodnie z przepisami, a w szczególności przepisami Kodeksu Cywilnego oraz*

¹³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹⁴ Licytacja z dnia 2.06.2016 r. bezskuteczna.

Kodeksu Postępowania Cywilnego. Po nowelizacji w/w przepisów wysyłanie wezwań do zapłaty nie jest już obowiązkiem, pomimo tego w sytuacjach, w których prawdopodobieństwo spłaty należności przez dłużnika jest wysokie Gmina wysyła wezwania do zapłaty. Wysyłanie wezwania do zapłaty wiąże się z dodatkowym kosztem dla wierzyciela, a Gmina Banie jest małą społecznością i zna sytuację materialną swoich dłużników (w większości są to osoby bez pracy, utrzymujące się z pomocy z Ośrodka Pomocy Społecznej i dodatków rodzinnych), staramy się nie generować kosztów, które obciążają znacznie nasz budżet. Jednocześnie wierzyciel prowadzi windykację należności tak, by nie dopuścić do przedawnienia należności cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 272)

W dniu 5.04.2011 r. Wójt wydał zarządzenie w sprawie ułatwienia spłaty zadłużenia osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej w formie odpracowania należności na rzecz Gminy, które umożliwia najemcom (dłużnikom) będącym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej spłatę należności z tytułu użytkowania lokali mieszkalnych Gminy w formie świadczenia rzeczowego.

(dowód: akta kontroli str. 273–279)

Ustalono, że w stosunku do wszystkich 5 badanych dłużników z tytułu podatku od nieruchomości Urząd wystawiał wezwania do zapłaty, upomnienia, tytuły wykonawcze. W stosunku do 2 dłużników spłata zaległości została zabezpieczona poprzez ustanowienie hipoteki na posiadanych przez nich nieruchomościach. W przypadku 3 dłużników, których należności nie zabezpieczono hipoteką, dłużnicy dokonywali po otrzymaniu wezwań do zapłaty nieregularnych wpłat (dłużnik A.W. 14,2 tys. zł z całkowitej kwoty zadłużenia wraz z odsetkami i kosztami upominawczymi w wysokości 15,9 tys. zł, dłużnik E.W. 205 zł z całkowitej kwoty zadłużenia 2,3 tys. zł)¹⁵. W jednym przypadku – spośród należności zabezpieczonych hipoteką - w toku egzekucji administracyjnej uzyskano 377 zł wpłat przy całkowitej kwocie należności 2,9 tys. zł i egzekucja administracyjna była kontynuowana. W drugim przypadku (dotyczącym należności powstałych od 15.03.1998 r. i wynoszących na dzień 18.08.2016 r. 12,4 tys. zł) w okresie od 2006 do końca 2015 r. podatek regulował dzierżawca gruntów, a dłużnik zadeklarował sprzedaż gruntów do końca 2016 r. W trzecim przypadku nastąpiła bezskuteczna licytacja nieruchomości. Całkowita kwota należności wynosiła na koniec 2015 r. 34,8 tys. zł, a uzyskane w toku postępowania egzekucyjnego kwoty wyniosły 2,2 tys. zł.

W stosunku do wszystkich 10 objętych badaniem dłużników, stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp i § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, na koniec każdego kwartału były naliczane i ewidencjonowane odsetki z tytułu nieuregulowania w terminie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 266-269)

¹⁵ Oba przypadki dotyczą należności, które powstały w 2015 r.

2.3. Zaplanowane na 2015 r. wydatki w wysokości 22.928,9 tys. zł zrealizowano na kwotę 21.741,8 tys. zł. W 2015 r. Gmina realizowała wszystkie zadania własne o charakterze obowiązkowym¹⁶. Spośród zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷ najwięcej wydatkowano na zadania związane z edukacją publiczną – 7.675 tys. zł, zaopatrzeniem w wodę, utrzymaniem czystości i porządku, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków – 2.247 tys. zł, pomocą społeczną – 2.354,2 tys. zł, administracją publiczną – 1.933,2 tys. zł, utrzymaniem dróg gminnych – 1.390,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 163–166, 282–302)

2.4. W 2015 r. z budżetu Gminy udzielono dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na łączną kwotę 142,7 tys. zł na realizację zadań własnych z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, działalności wspomagającej rozwój wspólnot lokalnych oraz turystyki i krajoznawstwa, po przeprowadzeniu konkursu w trybie określonym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸. Badaniem szczegółowym objęto rozliczenie dwóch największych wartościowo dotacji przyznanych 2 Klubom Sportowym - po 36,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 170–203)

Badanie realizacji zadań publicznych pod nazwą: „Organizowanie współzawodnictwa sportowego w piłce nożnej w Gminie Banie” przez Klub Sportowy „Czarni” Lubanowo oraz „Organizowanie współzawodnictwa sportowego w piłce nożnej w miejscowości Babinek” przez Klub Sportowy „Ogniwo” Babinek wykazało, że zostały one rozliczone w terminach określonych w umowach dotacji i wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 204–260)

2.5. W planie dochodów na 2015 r. (dział 756, rozdział 75618, § 0480) wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu przyjęto kwotę 115 tys. zł. Wydatki w tym zakresie ujęte zostały w dziale 851, w rozdziale 85153 na zwalczanie narkomanii w wysokości 13,5 tys. zł oraz rozdziale 85154 na przeciwdziałanie alkoholizmowi - 101,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 135, 148)

Faktycznie uzyskano dochody za wydawane zezwolenia na sprzedaż alkoholu na kwotę 110,8 tys. zł. Wykonane wydatki związane z zapobieganiem narkomanii oraz przeciwdziałaniem alkoholizmowi wyniosły łącznie 80,8 tys. zł. Niewykorzystane środki na kwotę 30 tys. zł zostały ujęte¹⁹ w planie wydatków na rok 2016 w dziale 851, rozdziale 85154-przeciwdziałanie alkoholizmowi.

(dowód: akta kontroli str. 168, 261, 253¹-254¹, 271, 292–293)

Powyższą kwotę 80,8 tys. zł²⁰ wydatkowano na realizację zadań wynikających z przyjętych na 2015 r. Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii, w tym na zadania związane z:
- działalnością 5 świetlic środowiskowych - 48,3 tys. zł,

¹⁶ 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.).

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1817.

¹⁹ Na podstawie zarządzenia Wójta nr 77/2016.

²⁰ 75.260 zł na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; 5.532 zł na realizację Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

- finansowaniem pogadanek, konkursów, udziału w gminnych, regionalnych i ogólnopolskich imprezach i konkursach związanych z przeciwdziałaniem spożywania alkoholu, narkotyków i innych substancji szkodliwych - 32,5 tys. zł.
Poniesione wydatki dotyczyły zadań określonych w art. 4¹ ust. 1 w związku z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²¹.

(dowód: akta kontroli str. 255–263, 403)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań Urzędu (jako samorządowej jednostki budżetowej) za 2015 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S),
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S).

Kwoty wykazane w powyższych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo²², a także zatwierdzone przez osoby upoważnione do dokonywania tych czynności. Zostały one wykonane z wykorzystaniem programu Ministerstwa Finansów Besti@.

(dowód: akta kontroli str. 306-343)

3.2. Kontrola terminowości składania deklaracji rozliczeniowych i odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczek na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za marzec, lipiec, wrzesień i grudzień 2015 r. wykazała, że zarówno składki płacone do ZUS jak i zaliczki na podatek dochodowy odprowadzane do Drugiego Urzędu Skarbowego w Gryfinie regulowane były terminowo, tj. odpowiednio do 5-go dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku składek ZUS), stosownie do treści art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²³ oraz do 20-go dnia następnego miesiąca za dany miesiąc (w przypadku zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych), stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 343-371)

Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zawartych przez Gminę umów z kontrahentami sprawdzono na podstawie 5 umów dotyczących wykonania: remontu pokrycia dachowego budynku mieszkalnego, remontu lokalu mieszkalnego (dwie umowy), przebudowy drogi Kunowo – Parnica, wykonania nakładki asfaltowej na drodze gminnej nr 420001Z. Kontrola wykazała, że jedną spośród 5 umów zawarto w wyniku rozstrzygniętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie art. 39 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵, tj. w przetargu nieograniczonym. W przypadku 4 umów wydatki zostały dokonane bez stosowania ustawy, gdyż zachodziły ustawowe przesłanki

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

²² Przy uwzględnieniu przesunięcia terminu przez Ministerstwo Finansów w związku z opóźnieniem publikacji kwoty udziału jest we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na stronie internetowej Ministerstwa.

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.; dalej: pzp.

wyłaczenia określone w art. 4 pkt 8 pzp. Rozliczenia z tytułu zawartych 5 umów dokonywane były po uprzednim protokolarnym odbiorze wykonanych prac, a wypłaty wynagrodzeń dokonywano przelewem w ustalonych tymi umowami terminach. Wydatki ponoszone z tytułu objętych kontrolą umów były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 400-402)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

4. Sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego.

4.1. W 2015 r. Gmina wykonała dochody w wysokości 24.507,3 tys. zł (o 3.578 tys. zł wyższe niż w 2014 r.), a wydatki na kwotę 21.741,8 tys. zł (o 364,2 tys. zł niższe niż w 2014 r.). Osiągnięta nadwyżka budżetu wyniosła 2.765,6 tys. zł (w 2014 r. deficyt budżetu wynosił -1.176,6 tys. zł).

W 2015 r. przychody Gminy wykonano na kwotę 1.686,8 tys. zł (kredyty i pożyczki – 1.586,2 tys. zł, wolne środki – 100,6 tys. zł), a rozchody stanowiące spłaty kredytów i pożyczek wyniosły łącznie 3.761,8 tys. zł (w 2014 przychody wynosiły 2.977,2 tys. zł, rozchody - 1.700 tys. zł). Dane w zakresie przychodów i rozchodów wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 r. były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 303–305, 372–375a, 384-385)

4.2. Stan zobowiązań (zaliczanych do długu publicznego) na koniec 2015 r. wyniósł 3.380 tys. zł (i był o 2.175,6 tys. zł niższy w porównaniu do roku poprzedniego). Zadłużenie Gminy dotyczyło 4 kredytów zaciągniętych w latach 2011-2015, z których 2.025,9 tys. zł przeznaczono na realizację projektów przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 168, 376-377)

W odniesieniu do zaciągniętego w 2015 r. kredytu (612 tys. zł) Gmina uzyskała pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie²⁶, dotyczącą możliwości jego spłaty. Do składania ofert w trybie pzp zaproszono 5 banków, z których w wymaganym terminie 2 złożyły ofertę. Kryterium wyboru oferty była cena.

(dowód: akta kontroli str. 378–383)

Wysokość kosztów obsługi długu w 2015 r. zamknęła się kwotą 115,1 tys. zł. Kwota ta została ujęta w sprawozdaniu Rb-28S w dziale 757 Obsługa długu publicznego, rozdziale 75702 Obsługa papierów wartościowych i pożyczek jst, § 8110 Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 288, 301)

4.3. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej (dalej: WPF) na lata 2015-2019 został sporządzony zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁷ i przez RIO pozytywnie zaopiniowany²⁸.

WPF zawierała dane wymagane przepisami art. 226 ufp oraz została opracowana na okres, na jaki przyjęto limity wydatków dla każdego przedsięwzięcia, oraz na

²⁶ Dalej: RIO.

²⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 92.

²⁸ Uchwała nr CCXLI.555.2014 Składu Orzekającego RIO z 10.12.2014 r. w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały o zmianie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Banie.

który zaciągnięto i planowano zaciągnąć zobowiązania, zgodnie z art. 227 ufp. W przyjętej WPF na lata 2015-2019 (uchwałą Rady Gminy z dnia 30.12.2014 r.) założenia dotyczące roku 2015 były realistyczne. Faktycznie uzyskane w 2015 r. dochody w wysokości 24.507,3 tys. zł stanowiły 103,5% kwoty dochodów przyjętej w WPF, a zrealizowane wydatki w wysokości 21.741,8 tys. zł - 99,8% kwoty wydatków ujętej w WPF. Założony w WPF wskaźnik spłaty zobowiązań o wartości 3,18% (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) spełniał warunek określony w art. 243 ust. 1 ufp. Natomiast relacja wykonanej w 2015 r. łącznej kwoty spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wraz z odsetkami do prognozowanych dochodów wyniosła 2,79% przy dopuszczalnym wskaźniku 9,66%.
(dowód: akta kontroli str. 387, 389-395, 410-411)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

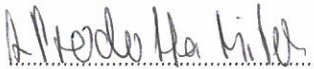
IV. Pozostałe informacje i pouczenia

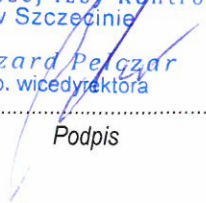
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹ 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 22 grudnia 2016 r.

Kontroler
Agata Prochotta Miłek
Specjalista kontroli państwowej

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie
z up. Ryszard Pelczar
p.o. wicedyrektora

Podpis

²⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.