



SPRAWOZDANIE

z audytu finansowego Gminy Skąta
za lata 2021-2024

Temat zadania	Analiza prawno-finansowa zorganizowania i funkcjonowania gospodarki finansowej Gminy Skąta
Zakres podmiotowy zadania	Urząd Miasta i Gminy w Skale
Audytora	Krzysztof Paliwoda
Kierownik jednostki	Piotr Trzcionka – Burmistrz Skąty
Termin realizacji zadania	III kwartał 2024 r.
Okres objęty oceną	lata 2021-2024 (I półrocze)

Cel audytu

Celem niniejszego audytu było dostarczenie kierownikowi jednostki syntetycznych informacji na temat funkcjonowania badanych obszarów, w tym skuteczności i efektywności przyjętych rozwiązań. Rolą audytu było także wskazanie takich elementów i procedur funkcjonowania danego obszaru, których naruszenie mogło lub nadal może rodzić ryzyko działań nielegalnych, nierzetelnych lub niegospodarnych. Dokonane w ramach niniejszego audytu oceny zostały oparte nie tylko na obowiązującym prawodawstwie, ale także na standardach i rozwiązaniach stosowanych w innych jednostkach, jako tzw. dobre praktyki zarządcze.

Charakter audytu

Audyt miał charakter przeglądowy. Oznacza to, że w niniejszym dokumencie zostały jedynie zasygnalizowane nieprawidłowości systemowe. Zadaniem audytora, podobnie jak w przypadku kontroli zewnętrznej, nie jest wskazywanie konkretnych rozwiązań organizacyjnych, finansowych lub strategicznych, które prowadziłyby do przyjęcia przez niego obowiązków, odpowiedzialności lub uprawnień wchodzących w zakres zarządzania jednostką. Decyzje w tym zakresie są wyłączną kompetencją kierownika jednostki.

Spis treści

	strona:
<i>Zagadnienia wstępne</i>	3
<i>Organizacji pracy Urzędu Miasta i Gminy w Skale</i>	4
<i>Zasady (polityka) rachunkowości i sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych</i>	8
<i>Gospodarka pieniężna</i>	9
<i>Należności i zobowiązania</i>	11
<i>Sprawozdawczość finansowa</i>	20
<i>Struktura dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów</i>	21
<i>Kontrole podatkowe</i>	40
<i>Umorzenia podatków, ulgi, zwolnienia, obniżenia górnych stawek</i>	41
<i>Kontrola i rozliczanie dotacji z budżetu gminy</i>	42
<i>Prowadzenie audytu wewnętrznego</i>	45
<i>Wnioski i zalecenie</i>	50

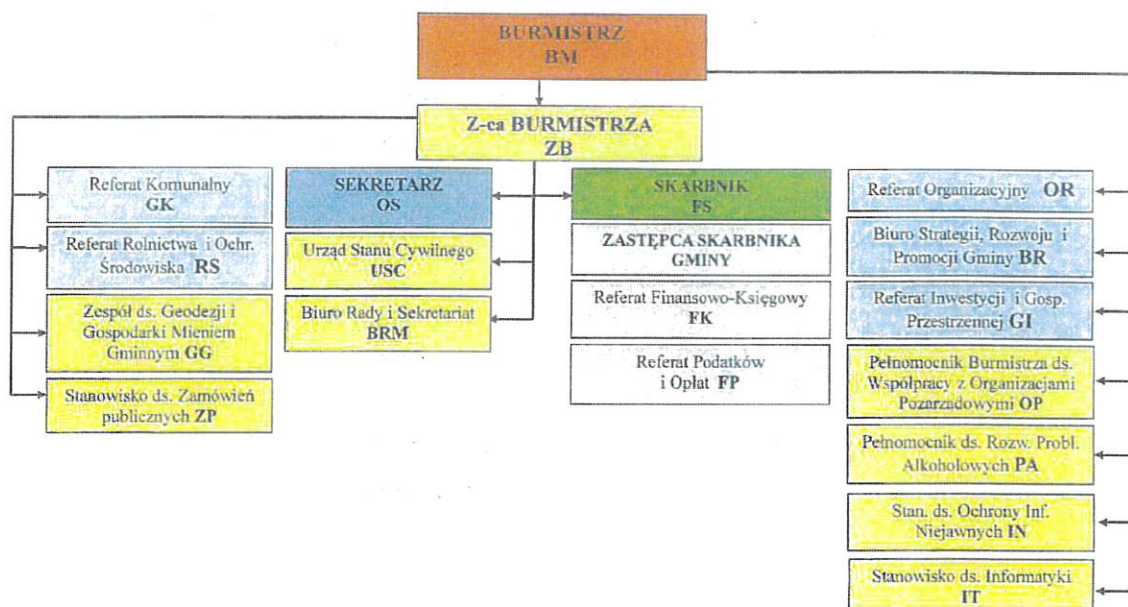
II. Stan faktyczny - ustalenia i oceny

ORGANIZACJA PRACY URZĘDU MIASTA I GMINY w SKALE

Zanim audytor przejdzie do podstawowej części zlecenia, tj. analizy i oceny gospodarki finansowej Gminy Skala w latach 2021-2024, w pierwszej kolejności należy poświęcić kilka zdań na temat organizacji pracy Urzędu Miasta i Gminy w Skale. Właściwe zorganizowanie struktury organizacyjnej każdego urzędu administracji publicznej jest warunkiem niezbędnym do prawidłowego dysponowania powierzonymi środkami finansowymi.

Na przestrzeni badanego okresu, w Urzędzie Miasta i Gminy Skala kilkakrotnie zmieniał się jego Regulamin organizacyjny.¹ Aktualnie obowiązujący – w dacie prowadzenia niniejszych czynności audytowych – Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Skale został wprowadzony do stosowania zarządzeniem nr 55/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Skala z dnia 8 marca 2023 r. Regulamin ten zakładał następujący schemat organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Skale:

Załącznik nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego
Urzędu Miasta i Gminy Skala



Schemat organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Skale

Przeprowadzona analiza zapisów w Regulaminie organizacyjnym oraz porównanie ich z powyższym schematem wykazało, że Regulamin zawierał następujące błędy i nieścisłości:

- 1) W §7 Regulaminu wymienione zostały referaty i samodzielne stanowiska pracy, których zakresy zadań opisano następnie w dalszej treści tego dokumentu. Pomimo ujęcia na

¹ Por. np.: zarządzenie nr 150/2021 z dn. 28 czerwca 2021 r., zarządzenie nr 294/2021 z dn. 3 listopada 2021 r., zarządzenie nr 332/2021 z dn. 10 grudnia 2021 r., zarządzenie nr 16/2022 z dn. 14 stycznia 2022 r., zarządzenie nr 159/2022 z dn. 15 czerwca 2022 r.

schemacie komórki organizacyjnej pn. „Stanowisko ds. zamówień publicznych – ZP”, treść Regulaminu nie przewidywała takiego stanowiska, nie precyzowała zadań do niego należących, a przede wszystkim zadania z zakresu zamówień publicznych powielane były indywidualnie przy każdym z referatów, co wskazywało, że obszar ten nie został scalony w jednej komórce (jednym stanowisku). Sytuacja taka była niekorzystana dla bieżącej pracy Urzędu Miasta i Gminy w Skale. Stopień skomplikowania przepisów o zamówieniach publicznych, różnorodność procedur i konieczność stałego uaktualnienia kwalifikacji osób zatrudnianych na tego typu stanowiskach pracy skutkuje – w ocenie audytora – potrzebą powrotu do takiej organizacji pracy urzędu, której struktura będzie przewidywała osobne stanowisko pracy w zakresie obsługi zamówień publicznych.² Do decyzji kierownika jednostki pozostaje, czy będzie to stanowisko jedno czy wieloosobowe.

2) W §14 ust. 1 pkt 1 Regulaminu zapisano, że do obowiązków Zastępcy Burmistrza należy nadzór nad działalnością:

- Referatu Komunalnego,
- Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska,
- Stanowiska ds. Geodezji i Gospodarki Mieniem.³

Po pierwsze, taki zapis nie korespondował ze schematem organizacyjnym, z którego wynikała podległość nielastniejącego „Stanowiska ds. zamówień publicznych – ZP” pod nadzór Zastępcy Burmistrza. Po drugie, w zakresie Geodezji i Gospodarki Mieniem, w schemacie mowa jest o „Zespole” a w treści Regulaminu o „Stanowisku”. Po trzecie, o ile w §34 Regulaminu zapisano, że „w skład Zespołu mogą wchodzić stanowiska: Geodety, Głównego Specjalisty, Inspektora, Referenta i Pomocy administracyjnej”, to w żadnym miejscu Regulaminu nie rozstrzygnięto kto kieruje pracami tego Zespołu. Po czwarte, zakres merytoryczny zadań i kompetencji Zespołu Geodezji i Gospodarki Mieniem/Mieniem Gminnym/Gruntami przeplatał się tematycznie z zadaniami Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej. Rozdzielanie zadań z obszaru geodezji i gospodarki przestrzennej pomiędzy dwie odrębne komórki organizacyjne, na dodatek podległe nadzorczo raz pod Burmistrza (Referat Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej) a w drugim przypadku pod Zastępcę Burmistrza (Zespół ds. Geodezji i Gospodarki Mieniem), było – zdaniem audytora – działaniem niecelowym i mogącym utrudniać właściwy przepływ informacji, zadań i odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi urzędnikami.

3) W §15 ust. 2 pkt 1 Regulaminu przypisano do kompetencji i obowiązków Sekretarza nadzór nad działalnością Referatu Organizacyjnego i Urzędu Stanu Cywilnego. Po pierwsze, w schemacie organizacyjnym nadzór nad Referatem Organizacyjnym został

² Niejako na marginesie opisanego ustalenia audytor wskazuje, że w toku realizacji zlecenia odczuł osobiście przedmiotowy problem, w postaci braku możliwości szybkiego i sprawnego dotarcia do dokumentacji zamówieniowej na dostawy i usługi objęte czynnościami sprawdzającymi. „Rozrzucenie” takiej dokumentacji pomiędzy poszczególnych referentów, w szczególności przy zmianach kadrowych w poszczególnych referatach, skutecznie dezorganizowało pracę urzędu.

³ W zapisach Regulaminu nosił on też inne nazwy, np. „Zespół ds. Geodezji i Gospodarki Mieniem Gminnym” lub „Zespół ds. Geodezji i Gospodarki Gruntami”.

przypisany bezpośrednio do pionu nadzorowanego przez Burmistrza a nie przez Sekretarza. Po drugie, z §37 Regulaminu wynikało, że w USC mogą być zatrudnione tylko dwie osoby: Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Zapis taki był wysoce problematyczny dlatego, że w myśl art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1378), kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), co niejako automatycznie niwelowałoby jeden etat urzędniczy, a prawdopodobnie nie takie było zamierzenie autora Regulaminu.

- 4) §15 ust. 2 pkt 2 i 16 Regulaminu upoważniał Sekretarza Gminy do nadzoru nad pracą odpowiednio: Sekretariatu i Biura Rady Miejskiej. Było to zgodne z treścią schematu organizacyjnego. W §27 Regulaminu szczegółowo opisano zadania Sekretariatu, a w nich szereg zadań związanych z obsługą organu stanowiącego Gminy Skała. Nie wiadomo natomiast, czy komórka organizacyjna pn. „Biuro Rady Miejskiej” była fragmentem struktury Sekretariatu? Czy Sekretariat jest odrębną komórką organizacyjną czy też funkcjonuje w ramach Referatu Organizacyjnego? Wreszcie, skoro §10 ust. 4 Regulaminu przewiduje, że *„Pracę referatów kierują ich kierownicy, którzy są odpowiedzialni za sprawne i zgodne z prawem funkcjonowanie referatów”*⁴, to czy Referat Organizacyjny posiada kierownika, czy też Sekretarz jest jednocześnie kierownikiem Referatu Organizacyjnego i osobą nadzorującą ten pion? Obecny Regulamin organizacyjny nie daje odpowiedzi na te pytania.

Nadto, audytor zwrócił uwagę, że Sekretariat faktycznie prowadził rejestr umów Gminy Skała. Jest to bardzo poważny i odpowiedzialny obszar działania urzędu. Tymczasem w Regulaminie organizacyjnym kwestia ta została pominięta.

- 5) W §24 pkt 4 Regulaminu, do obowiązków Referatu Inwestycji i Gospodarki Przestrzennej przypisano m.in.: *„Realizację zadań inwestycyjnych, remontowych i bieżącego utrzymania wodociągów i kanalizacji”*. O ile tematyka zadań inwestycyjnych i remontowych mogłaby jeszcze zostać uznana za uzasadnioną, to już przypisanie temu Referatowi zadań w zakresie *„bieżącego utrzymania wodociągów i kanalizacji”* rodzi uzasadnione wątpliwości w kontekście zapisów §31 pkt 14-17 Regulaminu. Wynika z nich, że zdania dotyczące:

- prowadzenia spraw zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków,
- podejmowania niezwłocznych działań przy zgłoszeniach awarii i usterek na gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- eksploatacja sieci wodociągowej,⁵

należą do obowiązków Referatu Komunalnego. Taki dualizm w delegowaniu odpowiedzialności za realizację przedmiotowego zadania własnego gminy, jakim jest dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, może być szczególnie problematyczny przy

⁴ Podobną w przekazie treść zawierał §18 ust. 2 Regulaminu (cyt.): *„Referatem kieruje kierownik.”*

⁵ Nota bene, Regulamin pomijał „eksploatację sieci kanalizacyjnej”.

konieczności ustalenia osób odpowiedzialnych za ewentualne zaniedbania obowiązków służbowych w tym obszarze. Na dzień dzisiejszy kwestia ta – w ocenie audytora – nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta.

- 6) Za niezrozumiałe należy uznać stworzenie stanowiska Pełnomocnika Burmistrza ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, o którym mowa w §40 Regulaminu. Zwarzywszy na szeroki i precyzyjny zakres zadań Biura Strategii, Rozwoju i Promocji Gminy (§29 Regulaminu) tworzenie dodatkowej komórki organizacyjnej (wprawdzie jednoosobowej) do obsługi wąskiego zakresu zadań gminy nie daje się usprawiedliwić na gruncie racjonalnego zarządzania urzędem.
- 7) Gmina Skąpa była w audytowanym okresie udziałowcem dwóch spółek kapitałowych:
- Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych SKAŁA Sp. z o.o. – KRS 0000915085, 100% udziałów o wartości 700.000,00 zł.,
 - KZN SIM Ziemia Krakowska Sp. z o.o. – KRS 0001090812, brak danych w KRS o posiadanej liczbie udziałów przez poszczególne 11 gmin w terenie województwa małopolskiego.⁶

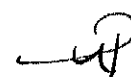
W Regulaminie nie wyznaczono komórki organizacyjnej ani stanowiska odpowiedzialnego na koordynację spraw dotyczących wykonywania przez Gminę praw z posiadanych udziałów, w tym obowiązków wynikających ze statusu członka Zgromadzenia Wspólników, pełnionego przez Burmistrza Skąpy.

- 8) Regulamin organizacyjny całkowicie pomijał stanowisko audytora wewnętrznego, który powinien w strukturze organizacyjnej podlegać bezpośrednio pod nadzór Burmistrza. Opisywał natomiast zadania przewidziane dla obsługi prawnej urzędu. Zarówno usługi audytu wewnętrznego jak i obsługi prawnej świadczone były przez podmioty zewnętrzne. Nie zmienia to faktu, że powinny zostać prawidłowo odzwierciedlone zarówno w treści Regulaminu jak i załączonym do niego schemacie organizacyjnym, z uwzględnieniem właściwej podległości organizacyjno-służbowej.
- 9) Za prawidłowe i adekwatne do potrzeb uznać należy – zdaniem audytora – zorganizowanie obszaru gospodarki finansowej Gminy Skąpa w formule dwóch referatów⁷: Referatu Finansowo-Księgowego i Referatu Podatków i Opłat.

W myśl §16 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy Skąpa do zadań Skarbnika należało m.in. nadzorowanie pracy Referatu Finansowo-Księgowego oraz Referatu Podatków i Opłat. O ile §19 Regulaminu nie przewidywał stanowiska kierownika Referatu Finansowo-Księgowego, a wśród jego pracowników wymieniał jedynie „Zastępcę Skarbnika Gminy”, o tyle §21 Regulaminu, w odniesieniu do Referatu Podatków i Opłat zakładał, że jego zwierzchnikiem będzie „Kierownik Referatu Podatków i Opłat”. W praktyce, to ostatecznie stanowisko było obsadzone, ale z przyczyn losowych, w trakcie trwania audytu, pozostawał na nim wakat. W ocenie audytora doprecyzowania wymagał

⁶ Działalność SIM oparta była na przepisach ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

⁷ Formuła taka jest często spotykana w innych gminach i sprawdza się w praktyce.



zapis Regulaminu, czy Referatem Finansowo-Księgowym miała kierować Skarbnik Gminy, Zastępca Skarbnika Gminy czy też inna osoba zatrudniona na stanowisku kierownika tej komórki organizacyjnej.

Jak wcześniej wspomniano, właściwe zorganizowanie struktury organizacyjnej każdego urzędu administracji publicznej jest warunkiem niezbędnym do prawidłowego dysponowania powierzonymi środkami finansowymi. Wskazane błędy i nieścisłości w Regulaminie organizacyjnym z pewnością wymagają korekty i weryfikacji. Obecnie mogą być źródłem nieporozumień podczas delegowania poleceń zarządczych przez kierownictwo jednostki. Z drugiej strony, pracownicy Urzędu Gminy Skała mają prawo do czytelnej i zrozumiałej hierarchii służbowej, a chaos organizacyjny z pewnością nie służy efektywności ich pracy.

ANALIZA I OCENA GOSPODARKI FINANSOWEJ

a) Zasady (polityka) rachunkowości i sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120), jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

Polityka rachunkowości w Gminie Skała została określona zarządzeniem nr 213/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Skała z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości oraz Planu Kont dla Gminy Skała oraz Urzędu Miasta i Gminy w Skale jako jednostki budżetowej. Dokument ten został zmieniony zarządzeniem nr 90/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Skała z dnia 29 czerwca 2018 r.

Żaden z powyżej wskazanych dokumentów nie został upubliczniony w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Skała. Wprawdzie BIP Gminy Skała posiadał zakładkę pt. „Zarządzenia”, ale publikowane tam akty wewnętrzne były niekompletne i zamieszczane w sposób wyrywkowy, bez zachowania chronologii zdarzeń. W ocenie audytora właściwym dokumentem, w którym powinno się doprecyzować czy i w jakim zakresie zarządzenia organu wykonawczego będą publikowane w BIP był statut gminy. W uchwale nr XIII/115/19 Rady Miejskiej w Skale z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Skała nie zawarto takich dyspozycji. Choć nie istnieje bezpośrednio określony obowiązek publikacji zarządzeń i uchwał, to wiele jednostek samorządu terytorialnego, bazując na art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zamieszcza je w BIP, zapewniając w ten sposób jawność działalności organów gminy, o której mowa w art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zważywszy, że w BIP Gminy Skała od lat były zamieszczane zarządzenia Burmistrza, właściwym wydaje doprecyzowanie Statutu Gminy Skała o powyższe zagadnienie.

Przeprowadzona w toku audytu analiza zapisów polityki rachunkowości Gminy Skała nie wykazała uchybień w zakresie zredagowanych tam treści.

b) Gospodarka pieniężna

Od 2024 roku obsługę bankową Gminy Skąta realizował bank PKO BP S.A., na podstawie umowy z dnia 19 grudnia 2023 r.

Bank prowadził wyodrębnione rachunki bankowe (główne i pomocnicze) dla następujących jednostek:

	NAZWA JEDNOSTKI	NAZWA JEDNOSTKI DO PREZENTOWANIA NA KARTACH BANKOWYCH (maksymalnie 21 znaków)	PIK KLIENTA
1	Urząd Miasta i Gminy Skąta	UMIG W SKALE	65508190
2	Miejsko - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skale	MGOPS W SKALE	21105614
3	Administracja Szkół Gminnych Skąta	ASG SKALA	64837491
4	Szkoła Podstawowa nr 1 w Skale	SP NR 1 W SKALE	26767737
5	Szkoła Podstawowa nr 2 w Skale	SP NR 2 W SKALE	72825288
6	Szkoła Podstawowa w Minodze	SP W MINODZE	33476662
7	Szkoła Podstawowa w Cianowicach	SP W CIANKOWICACH	70636465
8	Szkoła Podstawowa w Szczodrkowicach	SP W SZCZODRKOWICACH	52736676
9	Szkoła Podstawowa w Smardzowicach	SP W SMARDZOWICACH	73389825
10	Przedszkole Samorządowe w Skale	PS W SKALE	55739369
11	Żłobek Samorządowy „Bajka” w Skale	ŻS BAJKA W SKALE	26075228

Przed 2024 rokiem obsługę bankową dla Gminy Skąta realizował Bank Spółdzielczy w Wolbromiu o/Skąta.

Koszty obsługi bankowej przedstawiały się w audytowanym okresie następująco:

- 2021 r. (BS WOLBROM) – 66.000,00 zł,
- 2022 r. (BS WOLBROM) – 84.000,00 zł,
- 2023 r. (BS WOLBROM) – 120.000,00 zł,
- 2024 r. I półrocze (PKO BP S.A.) – 12.000,00 zł.

W okresie objętym audytem – wg oświadczenia złożonego przez Skarbnik Gminy – nie były wydawane karty bankowe (płatnicze, kredytowe) do żadnego z rachunków prowadzonych przez banki obsługujące Gminę Skąta.

Stan środków pieniężnych w ewidencji księgowej budżetu Miasta i Gminy Skąta wynosił:

- 1) konto 133 „Rachunek bieżący budżetu” – wg stanu na:
 - koniec 2021 r. – 12.431.745,04 zł,
 - koniec 2022 r. – 7.518.152,95 zł,
 - koniec 2023 r. – 9.505.979,68 zł.
- 2) konto 135 „Rachunek środków na niewygasające wydatki” – wg stanu na:
 - koniec 2021 r. – 947.160,08 zł,
 - koniec 2022 r. – 1.496.368,22 zł,
 - koniec 2023 r. – 1.397.047,13 zł.

W poszczególnych bilansach za powyższe lata wykazano po stronie aktywów w pozycji „Środki pieniężne” kwoty:

- na koniec 2021 r. – 13.378.905,12 zł,
- na koniec 2022 r. – 9.014.521,17 zł,
- na koniec 2023 r. – 10.903.026,81 zł.

czyli zgodnie z prowadzoną ewidencją księgową.

Stan środków pieniężnych na wybranych kontach Zespołu 1 w ewidencji księgowej Urzędu Miasta i Gminy Skała wynosił:

Symbol i nazwa konta	Saldo Wn na dzień:		
	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
130 – Rachunek bieżący jednostki	0,00	11.021,23	0,00
135 – Rachunek środków ZFŚS	25.598,17	27.564,37	17.028,55
139 – Inne rachunki bankowe	209.671,07	666.464,75	548.371,13
Razem:	235.269,24	705.050,35	565.399,68

Łącznie stan środków pieniężnych, wg ewidencji księgowej budżetu i Urzędu łącznie, wynosiła w audytowanym okresie:

Symbol i nazwa konta	Saldo Wn na dzień:		
	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Budżet	13.378.905,12	9.014.521,17	10.903.026,81
Urząd	235.269,24	705.050,35	565.399,68
Razem:	13.614.174,36	9.719.571,52	11.468.426,49

Stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych (wg wyciągów bankowych) Urzędu Miasta i Gminy Skała wynosił łącznie (dla budżetu i Urzędu):

Symbol i nazwa konta	Saldo Wn na dzień:		
	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Wg potwierdzenia sald przesłanego przez bank	13.614.174,36	9.719.547,61	11.468.425,42

W 2021 r. stan ewidencyjny zgadzał się ze stanem faktycznym (rachunkiem bankowym). W 2022 r. i 2023 r. istniała rozbieżność i w ewidencji księgowej wykazano odpowiednio o 23,91 zł i 1,07 zł więcej środków pieniężnych niż wynikałoby to z zapisów na rachunkach bankowych.

W latach 2021, 2022, 2023 i 2024 r. w Urzędzie Miasta i Gminy Skała nie funkcjonowała kasa a urządzenia księgowe (konto 101 – Kasa) nie wykazywało obrotów ani sald w ocenianym okresie.

c) Należności i zobowiązania

NALEŻNOŚCI

Analiza stanu i struktury należności, w tym wymagalnych, prezentowana była każdorazowo w sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2021, 2022 i 2023 r. Według poszczególnych sprawozdań stan należności w rozbiu na poszczególne tytuły kształtował się następująco:

2021 r.

Wyszczególnienie		Należności	Kwota osiągniętego dochodu	Kwota zaległości wymagalnych	% zaległości w stosunku do należności	% zaległości w stosunku do zaległości ogółem
I.	Zaległości w podatkach i opłatach lokalnych	8 640 710,44	7 835 658,47	858 109,98	9,93%	71,11%
1.	podatek od nieruchomości	2 830 271,80	2 701 440,86	136 487,86	4,82%	11,31%
2.	podatek rolny	791 381,05	735 148,89	70 830,57	8,95%	5,87%
3.	podatek leśny	44 044,58	43 747,73	331,69	0,75%	0,03%
4.	podatek od środków transportowych	312 561,73	285 828,10	27 836,63	8,91%	2,31%
5.	podatek od działalności gospodarczej opłacony w formie karty podatkowej	75 237,34	23 896,68	50 969,66	67,75%	4,22%
6.	opłata za odbiór odpadów komunalnych	3 738 937,77	3 199 841,61	569 132,00	15,22%	47,16%
8.	podatek od czynności cywilnoprawnych	848 276,17	845 754,60	2 521,57	0,30%	0,21%
II.	Zaległości w pozostałych dochodach realizowanych przez gminę	4 164 309,48	3 727 388,54	348 700,25	8,37%	28,89%
1.	opłata za wodę	1 402 743,86	1 253 125,25	127 357,20	9,08%	10,55%
2.	czynsze dzierżawy	109 113,63	93 915,85	14 904,03	13,66%	1,23%
3.	opłata za ścieki	2 101 053,81	1 883 151,28	158 913,02	0,00%	13,17%
4.	wpłaty od ludności na zadania inwestycyjne	5 804,28	2 200,00	2 604,28	44,87%	0,22%
5.	dochody z przedszkoli	376 575,46	388 400,74	3 501,81	0,00%	0,29%
6.	opłata planistyczna	21 012,18	0,00	21 012,18	0,00%	1,74%
7.	opłata za i zanieczyszczenie	2 336,73	2 250,12	99,85	4,27%	0,01%
8.	opłata rezerwacyjna	74 661,23	69 378,12	7 363,14	9,86%	0,61%
9.	opłata za zajęcia pasa	48 815,30	29 702,06	4 829,74	9,89%	0,40%
10.	Oplaty i kary za korzystanie ze środowiska	22 193,00	5 265,12	8 115,00	36,57%	0,67%
	R A Z E M	12 805 019,92	11 563 047,01	1 206 810,23	9,42%	100,00%

W celu ściągnięcia zaległości w dochodach realizowanych przez gminę podjęto w 2021 r. m.in. następujące działania windykacyjne:

- Przeprowadzono 3 kontrole podatkowe dotyczące zajmowanych powierzchni pod działalność gospodarczą w Skale i w Ojcowie.

- W zakresie podatków od osób fizycznych i prawnych wystawiono i wysłano łącznie 484 upomnienia na kwotę 123.880,01 zł oraz 212 tytułów wykonawczych na kwotę 55.536,82 zł. Na poczet windykowanych zaległości wpłynęło 108.641,90 zł.
- W zakresie opłat za wodę i ścieki wystawiono 142 upomnienia. Na poczet zaległości wpłynęło 94.003,00 zł.
- W zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wystawiono 1247 upomnień na kwotę 730.613,14 oraz 40 tytułów wykonawczych na kwotę 78.731,40 zł. Z wystawionych tytułów wykonawczych US wyegzekwował łącznie 48.859,10 zł.

2022 r.

Wyszczególnienie		Należności	Kwota osiągniętego dochodu	Kwota zaległości wymagalnych	% zaległości w stosunku do należności	% zaległości w stosunku do zaległości ogółem
I.	Zaległości w podatkach i opłatach lokalnych	9 654 841,19	8 501 111,35	1 206 666,55	12,50%	76,60%
1.	podatek od nieruchomości	3 053 157,94	2 891 239,58	162 512,72	5,32%	10,32%
2.	podatek rolny	822 651,16	745 098,16	89 365,09	10,86%	5,67%
3.	podatek leśny	47 554,85	47 254,08	430,25	0,90%	0,03%
4.	podatek od środków transportowych	286 408,33	255 150,27	31 606,64	11,04%	2,01%
5.	podatek od działalności gospodarczej opłacony w formie karty podatkowej	64 657,18	42 533,38	22 123,80	34,22%	1,40%
6.	opłata za odbiór odpadów komunalnych	4 722 272,16	3 871 002,95	891 944,41	18,89%	56,62%
8.	podatek od czynności cywilnoprawnych	658 139,57	648 832,93	8 683,64	1,32%	0,55%
II.	Zaległości w pozostałych dochodach realizowanych przez gminę	4 768 323,07	3 797 587,99	368 644,06	7,73%	23,40%
1.	opłata za wodę	1 314 558,78	1 138 061,11	126 915,79	9,65%	8,06%
2.	czynsze dzierżawy	108 949,40	91 910,84	16 702,56	15,33%	1,06%
3.	opłata za ścieki	2 240 295,16	1 943 567,57	173 585,28	7,75%	11,02%
4.	wpłaty od ludności na zadania inwestycyjne	3 604,28	1 000,00	2 604,28	72,26%	0,17%
5.	dochody z przedszkoli	484 900,22	494 776,52	4 925,72	1,02%	0,31%
6.	dochody za wyżywienie w szkołach	112 991,49	112 866,07	2 110,30	1,87%	0,13%
7.	dochody ze ziółka	299 472,99	285 734,65	14 111,75	4,71%	0,90%
8.	opłata planistyczna	21 012,18	1 775,84	19 236,34	91,55%	1,22%
9.	opłata za i zamiatanie	6 647,19	6 071,84	595,44	8,96%	0,04%
10.	opłata rezerwacyjna	74 927,82	67 444,30	11 503,06	15,35%	0,73%
11.	opłata za zajęcia pasa	55 160,56	49 415,97	5 744,59	10,41%	0,36%
12.	opłaty i kary za korzystanie ze środowiska	20 113,00	3 564,00	6 831,00	33,96%	0,43%
13.	opłata za rozgraniczenie	25 690,00	20 530,00	3 250,00	12,65%	0,21%
	R A Z E M	14 423 164,26	12 298 699,34	1 575 310,61	10,92%	100,00%

W celu ściągnięcia zaległości w dochodach realizowanych przez gminę podjęto w roku 2022 następujące działania windykacyjne:

- W zakresie podatków od osób fizycznych i prawnych wystawiono i wysłano łącznie 290 upomnień na kwotę 86.860,12 zł. Na poczet zaległości wpłynęło 103.876,85 zł.
- W zakresie opłat za wodę i ścieki – wystawiono 149 upomnień na kwotę 189.299,32 zł. Na poczet zaległości wpłynęło 50.010,49 zł. Na wniosek mieszkańców dokonano rozłożeń na raty trzech zaległości.
- W zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wystawiono 810 upomnień na kwotę 518.569,64 zł.

2023 r.

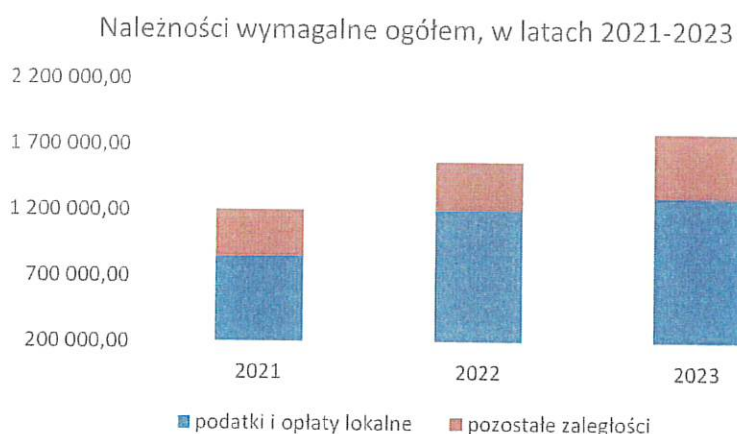
Wyszczególnienie		Należności	Kwota osiągniętego dochodu	Kwota zaległości wymagalnych	% zaległości w stosunku do należności	% zaległości w stosunku do zaległości ogółem
I.	Zaległości w podatkach i opłatach lokalnych	10 818 181,42	9 533 335,97	1 307 128,06	12,08%	72,81%
1.	podatek od nieruchomości	3 407 872,92	3 219 646,99	167 482,36	4,91%	9,53%
2.	podatek rolny	1 000 536,14	902 456,52	107 090,44	10,70%	6,09%
3.	podatek leśny	72 398,77	71 747,38	785,82	1,09%	0,04%
4.	podatek od środków transportowych	348 382,06	289 988,28	58 450,06	16,78%	3,32%
5.	podatek od działalności gospodarczej opłacany w formie karty podatkowej	67 546,85	45 678,46	21 868,39	32,38%	1,24%
6.	opłata za odbiór odpadów komunalnych	5 049 329,21	4 154 245,13	928 934,73	18,39%	51,75%
7.	podatek od czynności cywilnoprawnych	749 463,97	747 773,21	1 664,76	0,22%	0,09%
8.	podatek od spadków i darowizn	122 651,50	101 800,00	20 851,50	17,00%	1,19%
II.	Zaległości w pozostałych dochodach realizowanych przez gminę	6 166 365,84	5 680 080,32	487 893,64	7,91%	27,19%
1.	opłata za wodę	1 632 780,41	1 504 353,41	132 349,33	9,33%	8,67%
2.	czynsze dzierżawy	160 912,86	140 724,88	21 100,27	13,11%	1,20%
3.	opłata za ścieki	3 046 369,32	2 763 745,74	247 293,29	8,12%	14,07%
4.	wpłaty od ludności na zadania inwestycyjne	2 604,28	400,00	2 204,28	84,64%	0,13%
5.	dochody z przedszkoli	616 881,31	620 031,24	5 970,67	0,97%	0,34%
6.	dochody za wyżywienie w szkołach	190 880,42	186 205,06	4 675,36	2,45%	0,27%
7.	dochody ze łobka	349 029,84	336 063,05	12 966,79	3,72%	0,74%
8.	opłata planistyczna	19 236,34	630,34	18 606,00	96,72%	1,06%
9.	opłata za zamiatanie	9 920,36	7 163,38	789,68	7,96%	0,04%
10.	opłata rezerwacyjna	74 357,57	65 216,80	15 749,42	21,18%	0,90%
11.	opłata za zajęcie pasa	44 245,63	41 631,42	2 614,05	5,91%	0,15%
12.	opłata za rozgraniczenie	19 147,50	13 915,00	3 572,50	18,66%	0,20%
	R A Z E M	16 657 490,21	14 930 174,11	1 795 021,70	10,77%	100,00%

W sprawozdaniu rocznym za 2023 r. nie wyszczególniono jakie działania windykacyjne ani z jakim rezultatem były podejmowane w celu dochodzenia należności budżetu Gminy Skafa.

W ocenie audytora, zwrócenia uwagi wymaga niepokojąca tendencja narastania, rok do roku, należności wymagalnych, tj. takich, dla których upłynął już termin płatności. Zjawisko to było zauważalne zarówno w odniesieniu do zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych jak i z tytułu zaległości w pozostałych dochodach realizowanych przez gminę. Trend ten przedstawiał się następująco:

Wyszczególnienie	2021	2022	2023
Należności wymagalne ogółem, z tego:	1.206.810,23	1.575.310,61	1.795.021,70
- podatki i opłaty lokalne	858.109,98	1.206.666,55	1.307.128,06
- pozostałe zaległości	348.700,25	368.644,06	487.893,64

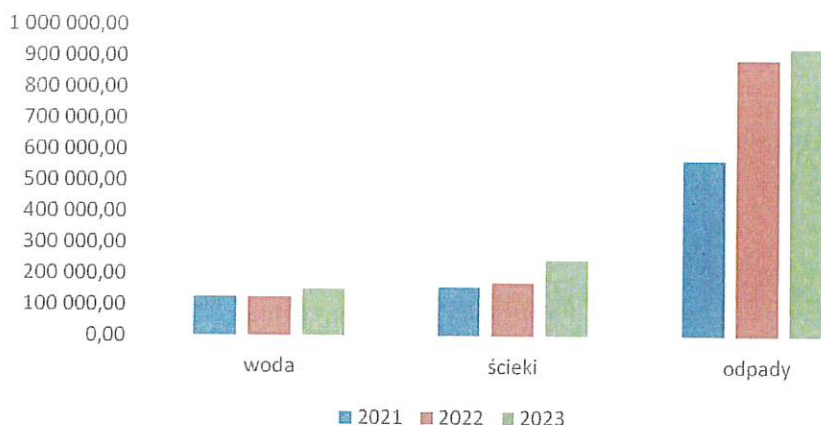
W ujęciu graficznym, zaobserwowane zjawisko kształtowało się jak na poniższym wykresie:



Największe należności wymagalne (zaległości) wygenerowane zostały w wyniku realizacji przez gminę zadań własnych w zakresie gospodarki komunalnej i zaspakajania potrzeb mieszkańców w obszarach: dostarczania wody, odprowadzania ścieków i odbioru odpadów komunalnych. Sytuacja w tym obszarze wyglądała następująco:

Należności wymagalne z tytułu:	2021	2022	2023
opłat za wodę	127.357,20	126.915,79	152.349,33
opłat za ścieki	158.913,02	173.585,28	247.295,29
opłat za odbiór odpadów komunalnych	569.132,00	891.944,41	928.934,73

Należności wymagalne z tytułu gospodarki komunalnej,
w latach 2021-2023



Należności wymagalne z tytułu realizacji przez gminę zadań własnych w zakresie gospodarki komunalnej i zaspakajania potrzeb mieszkańców w obszarach: dostarczania wody, odprowadzania ścieków i odbioru odpadów komunalnych wygenerowały w latach 2021-2023 łącznie odpowiednio 71%, 75% i 74% wszystkich należności wymagalnych Gminy Skąta w tych latach.

Zdaniem audytora przedstawiony problem wymaga podjęcia przez władze Gminy Skąta intensywniejszych działań na rzecz wyegzekwowania od mieszkańców spełniania obowiązków płatniczych wobec gminy za świadczone usługi komunalne. Nie sposób nie zauważyć, że w latach 2021-2023 w odniesieniu do należności za dostawy wody i odprowadzanie ścieków (częściowo za sprawą nieadekwatnych do rachunku ekonomicznego wysokości taryf zatwierdzanych przez regulatora zewnętrznego – PGW Wody Polskie) występował już na etapie planowania budżetu deficyt pomiędzy dochodami a wydatkami z tego tytułu. Wyglądało to w następujący sposób:

klasyfikacja	dochody		wydatki	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie
2021				
40002 Dostarczanie wody	1 307 000,00	1 266 657,02	1 797 000,00	1 646 228,94
90001 Gospodarka ściekowa	2 035 462,00	2 017 856,58	2 886 066,00	2 547 163,55
2022				
40002 Dostarczanie wody	1 331 752,85	1 150 467,32	2 116 353,00	1 914 796,32
90001 Gospodarka ściekowa	2 575 627,04	1 978 180,46	2 981 080,00	2 687 398,37
2023				
40002 Dostarczanie wody	1 457 000,00	1 518 497,94	3 068 000,00	2 357 226,99
90001 Gospodarka ściekowa	2 824 530,00	2 800 523,27	4 944 727,00	3 059 086,47

2024				
40002 Dostarczanie wody	1 513 000,00	258 681,24	2 725 000,00	776 012,08
90001 Gospodarka ściekowa	2 817 000,00	501 449,39	4 764 400,00	817 090,01

W powyższej sytuacji, doprowadzanie dodatkowo do nieefektywnego ściągania należności pomimo, że nawet gdyby zostały w całości zapłacone to i tak nie pokryłyby realnych wydatków, było działaniem niekorzystnym dla gminy. Nadto, nieściągnięcie należności od dłużników jednocześnie korzystających nadal z usług komunalnych było działaniem demoralizującym wobec tych mieszkańców, którzy w sposób uczciwy (nierzadko z uszczupleniem budżetu domowego) regularnie i w pełnej wysokości realizowali swoje zobowiązania wobec gminy.

Warto w tym miejscu nadmienić, iż co do zasady wyższą efektywnością w egzekwowaniu należności za świadczenie usług wykazują się podmioty działające w oparciu o przepisy prawa handlowego. Gmina Skała posiadała taką spółkę – Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych SKAŁA Sp. z o.o., ale z sobie tylko wiadomych powodów nie przekazała do tego podmiotu obszaru wod.-kan. Tematyka ta będzie przedmiotem odrębnych czynności audytowych, stąd w niniejszym sprawozdaniu jedynie zawarto krótką wzmiankę na ten temat.

ZOBOWIĄZANIA

Ze sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Gminy Skała za oceniany okres wynikało, że jednostka posiadała następujące zobowiązania:

Wyszczególnienie (tytuł)	2021	2022	2023	2024 I poł.
1. Kredyty i pożyczki długoterminowe, w tym:	9 909 496,55	13 774 254,62	17 381 262,95	16 574 978,62
- umowy kredytu i pożyczki	4 946 000,00	2 400 000,00	6 100 000,00	5 341 666,68
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona	4 500 000,00	11 000 000,00	11 000 000,00	11 000 000,00
- leasing finansowy	463 496,55	374 254,62	281 262,95	233 311,94
Wymagalne zobowiązania	0,00	0,00	2 519,90	0,00
2. Poręczenia i gwarancje (niewymagalne)	0,00	750 000,00	750 000,00	750 000,00

Z roku na rok zobowiązania Gminy Skała rosły. Według stanu na I półrocze 2024 r. poziom zobowiązań wzrósł w stosunku do 2021 roku aż o 67%, przy regularnym obniżaniu się dochodów budżetowych.

2021 rok

W roku 2021 wyemitowano obligacje na kwotę 4.500.000,00 zł. W roku tym dokonano spłaty kredytów i pożyczek w wysokości 2.117.568,94 zł.

Zobowiązania budżetu gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji i innych tytułów na 31 grudnia 2021 r. wyniosły 9.909.496,55 zł., w tym:

- a) kredyty:
 - BS Wolbrom – na pokrycie planowanego deficytu 2018 r. - 1.000.000,00 zł,
 - BS Wolbrom – na pokrycie planowanego deficytu 2019 r. - 2.000.000,00 zł,
- b) pożyczki:
 - WFOŚiGW w Krakowie – Budowa kanalizacji sanitarnej Cianowice Małe, Niebyła-Świńczów 881.000,00 zł,
 - WFOŚiGW w Krakowie – Budowa kanalizacji sanitarnej Maszyce 665.000,00 zł,
 - MARR w Krakowie – Modernizacja infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Rzeplinie 400.000,00 zł,
- c) obligacje komunalne 4.500.000,00 zł,
- d) umowa leasingu finansowego na zakup 2 ciągników 463.496,55 zł.

2022 rok

W 2022 roku wyemitowano obligacje na kwotę 6.500.000,00 zł. Dokonano spłaty kredytów i pożyczek w wysokości 2.006.993,49 zł. WFOŚiGW umorzył Gminie częściowo 2 pożyczki w łącznej w kwocie 539.006,51 zł.

Zobowiązania budżetu gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji i innych tytułów na 31 grudnia 2022 r. wyniosły 13.774.254,62 zł., w tym:

- a) kredyty:
 - BS Wolbrom – Na pokrycie planowanego deficytu 2018 r. 500.000,00 zł,
 - BS Wolbrom – Na pokrycie planowanego deficytu 2019 r. 1.600.000,00 zł,
- b) pożyczki: MARR w Krakowie – Modernizacja infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Rzeplinie 300.000,00 zł,
- c) obligacje komunalne 11.000.000,00 zł,
- d) umowa leasingu finansowego na zakup 2 ciągników 374.254,62 zł.

2023 rok

W roku 2023 zaciągnięto pożyczkę na kwotę 5.000.000,00 zł. Dokonano spłaty kredytów i pożyczek w wysokości 1.300.000,00 zł.

Zobowiązania budżetu gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji i innych tytułów na 31 grudnia 2023 r. wyniosły 17.381.262,95 zł., w tym:

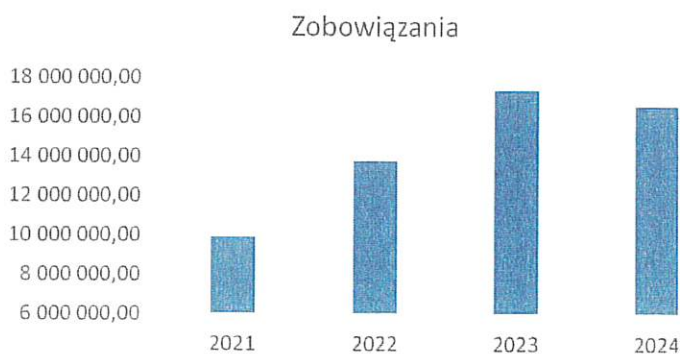
- a) kredyty: BS Wolbrom-Na pokrycie planowanego deficytu 2019 r. 900.000,00 zł,
- b) pożyczki:
 - MARR w Krakowie - Modernizacja infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w Rzeplinie 200.000,00 zł,
 - BS w Mikołowie -Napokrycie deficytu 2023 35.000.000,00 zł,
- c) obligacje komunalne 11.000.000,00 zł,
- d) umowa leasingu finansowego na zakup 2 ciągników 281.262,95 zł.

Na koniec 2023 r. Gmina posiadała zobowiązanie wymagalne z tytułu niezwróconych w terminie zabezpieczeń wykonanych umów w kwocie 2.519,90 zł.

W myśl art. 230 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

Wszystkie dotychczas podejmowane przez Składy Orzekające Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uchwały w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Skała były pozytywne. Według ostatniej z nich, tj. uchwały nr S.O.II.4261.2.2023 z dnia 24 stycznia 2024 r., RIO zwróciła uwagę, że (cyt.): „Planowany na koniec 2024 roku dług, zgodnie z wieloletnią prognozą finansową, wynosi 20.424.363,85 zł i stanowi 29,1% planowanych dochodów. Począwszy od 2025 r. prognoza nie wykazuje nowych zobowiązań dłużnych, a spłata wcześniej zaciągniętego długu odbywać się będzie z planowanych nadwyżek dochodów nad wydatkami. Ostatecznie dług zostanie spłacony w 2037 roku.” Audytor nie uzurpuje sobie prawa do oceny treści uchwał Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, niemniej zwraca uwagę na optymistyczny charakter tych prognoz, niestety nie mający do końca odzwierciedlenia w stanie faktycznym.

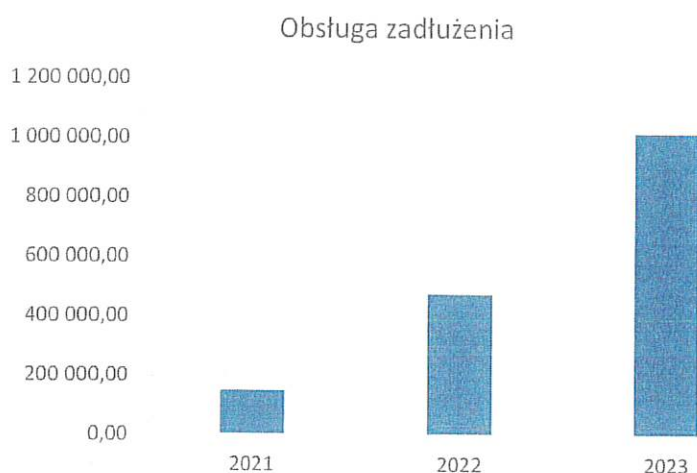
Po pierwsze, w ostatnich latach zobowiązania Gminy Skała znacząco rosły.



Trend wzrostowych zobowiązań został dopiero nieznacznie wyhamowany w 2024 roku w stosunku do roku poprzedniego, przy czym jest to na razie jedynie wielkość za I półrocze.

Po drugie, koszty obsługi zadłużenia również systematycznie rosły i wynosiły:

- w 2021 r. – 150.251,20 zł,
- w 2022 r. – 473.740,03 zł,
- w 2023 r. – 1.016.855,62 zł.



Po trzecie wreszcie, w ostatnich trzech latach dochody gminy malały, a w ostatnich dwóch latach nie udało się wykonać planu dochodów budżetowych, które w stosunku do wielkości faktycznie wykonanych kształtowały się następująco:

dochody ogółem	plan	wykonanie
2021	64 361 920,71	67 215 917,00
2022	67 247 127,28	64 346 345,31
2023	65 753 566,81	63 935 678,16

Audytor zwraca zatem uwagę, że opinie RIO w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Skała opierały się na wielkościach planowanych w budżecie a nie faktycznie osiągniętych. Prognozy te zakładały realizację strony dochodowej budżetu w wielkościach co najmniej wcześniej zaplanowanych przy jednoczesnym zaniechaniu zaciągania dalszych zobowiązań dłużnych w kolejnych latach. Dotychczas jednak takich planów nie udało się zrealizować. Stąd też bierze się umiarkowany sceptycyzm audytora, czy faktycznie bez zintensyfikowania prac nad stroną dochodową budżetu Gminy Skała uda się dokonać terminowo spłaty zaciągniętego długu z planowanych nadwyżek dochodów nad wydatkami w kolejnych latach.

d) Sprawozdawczość finansowa

Stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270) zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki. W myśl art. 296, sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu.

Zgodnie z art. 270 ust. 1 i 4 powołanej ustawy, sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego zarząd przekazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku budżetowym. Stosownie do §28 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 342), sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego składa się z:

- 1) bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) łącznego bilansu obejmującego dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 3) łącznego rachunku zysków i strat obejmującego dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 4) łącznego zestawienia zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień zmian w funduszu jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 5) informacji dodatkowej obejmującej dane wynikające z informacji dodatkowych samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

W audytowanym okresie sprawozdania roczne z wykonania budżetu Gminy Skąła wraz ze sprawozdaniami rocznymi z wykonania planów finansowych samorządowych osób prawnych, tj. Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej oraz Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Skale, były przedkładane Radzie Miejskiej w Skale i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie na podstawie:

- zarządzenia nr 92/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Skąła z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Skąła ze rok 2021,
- zarządzenia nr 78/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Skąła z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Skąła ze rok 2022,
- zarządzenia nr 69/2024 Burmistrza Miasta i Gminy Skąła z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Skąła ze rok 2023.

Po przeprowadzonej analizie dokumentacji sprawozdawczej audytor nie wnosi uwag do ich kompletności i poprawności sporządzenia.

e) Struktura dochodów i wydatków

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 356), dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa oraz subwencja ogólna⁸.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270), wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- zadania własne,
- zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone,
- zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- zadania realizowane wspólnie z innymi j.s.t.,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych j.s.t.,
- programy finansowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych.

Wykonanie dochodów ogółem i wydatków ogółem w Gminie Skała kształtowało się w latach 2021-2023 następująco:

Wyszczególnienie	2021	2022	2023
Dochody	67.215.917,00	64.346.345,31	63.935.678,16
Wydatki	61.585.338,72	74.332.146,23	65.787.888,68
Wynik (nadwyżka/deficyt) ⁹	5.630.578,28	- 9.985.800,92	- 1.852.210,52

DOCHODY

Wysokość łącznych dochodów budżetowych Gminy Skała w ocenianych latach wykazywała niepokojącą tendencję malejącą. Struktura poszczególnych głównych grup (rodzajów) dochodów przedstawiała się jak poniżej:

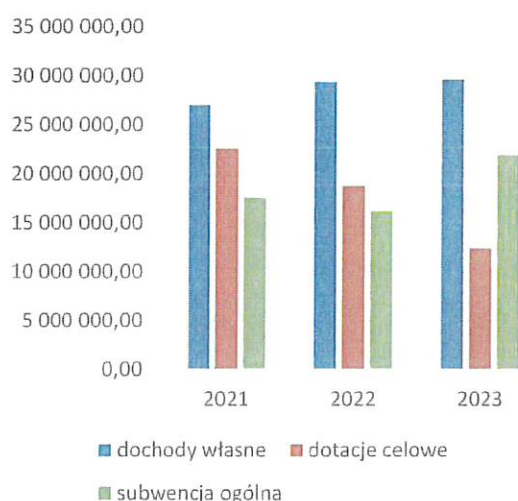
Wyszczególnienie	2021	2022	2023
Dochody ogółem (wykonanie), z tego:	67.215.917,00	64.346.345,31	63.935.678,16
- dochody własne	27.031.387,51	29.394.870,09	29.646.519,67
- dotacje celowe	22.603.161,49	18.771.377,22	12.381.989,14
- subwencja ogólna	17.581.368,00	16.180.098,00	21.907.169,35

⁸ Składająca się z części oświatowej, wyrównawczej i uzupełniającej. W dziale 758 rozliczane są także pozostałe „różne rozliczenia finansowe” (rozdział 75814).

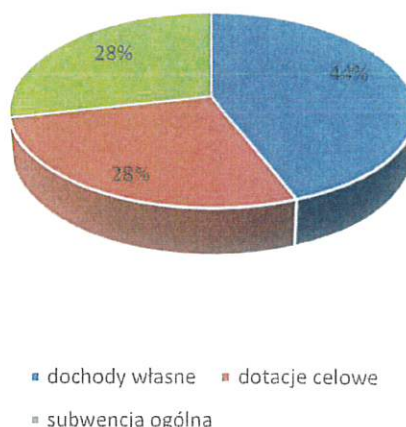
⁹ Por. art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Średnio, w latach 2021-2023 dochody przekazywane z budżetu państwa (dotacje i subwencje) stanowiły łącznie 66% dochodów budżetowych Gminy Skała ogółem. Dochody własne stanowiły 44% dochodów budżetowych ogółem. Należy przy tym pamiętać, że tylko w niewielkim stopniu – biorąc pod uwagę funkcjonujący w Polsce mechanizm dystrybucji wpływów podatkowych – gmina mogła kształtować (wpływać) na wysokość dochodów własnych, a w przypadku dochodów z dotacji i subwencji zdolności sprawcze gminy były marginalne lub żadne. Na dodatek, wysokość dotacji celowych z roku na rok systematycznie malała.

Wysokość rodzajów dochodów w poszczególnych latach (2021-2023)



Struktura dochodów - średnia z lat 2021-2023

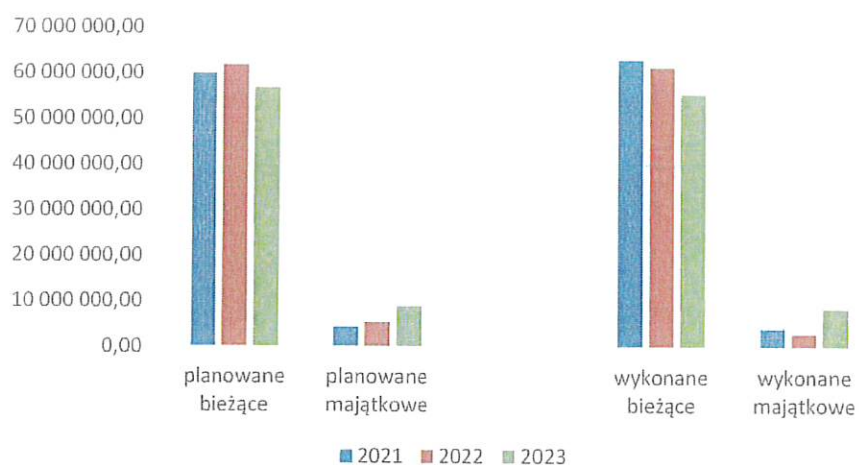


Planowanie i wykonanie dochodów bieżących i majątkowych do dochodów ogółem wynosiło:

dochody/lata	2021	2022	2023
plan, w tym:	64.361.920,71	67.247.127,28	65.753.566,81
bieżące	59.942.640,61	61.795.806,36	56.761.569,91
majątkowe	4.419.280,10	5.451.320,92	8.991.996,90
wykonanie, w tym:	67.215.917,00	64.346.345,31	63.935.678,16
bieżące	63.020.554,21	61.391.689,69	55.447.971,36
majątkowe	4.195.362,79	2.954.655,62	8.487.706,80

AP

Dochody bieżące i majątkowe - plan i wykonanie



Wykonanie dochodów było w ocenianym okresie nierównomierne. W 2021 r. wykonano wyższe dochody bieżące od pierwotnie planowanych (105%). W kolejnych latach plan w zasadzie odpowiadał wykonaniu (2022 r. – 99%, 2023 r. – 98%). W odniesieniu do dochodów majątkowych, w 2021 r. wykonano plan w 95%, w 2022 r. zaledwie w 54% ale już w 2023 r. znowu w 94%.

Szczegółowe zestawienie dochodów budżetu Gminy Skąpa zawiera następujące zestawienie tabelaryczne:

Dochody Gminy Skąpa w latach 2021-2023

klasyfikacja	dochody wykonane		
	2021	2022	2023
010 - Infrastruktura wodociągowa (dofinansowanie inwestycji z innych źródeł)	540 959,04	537 642,72	662 202,87
020 - Gospodarka leśna	1 129,56	1 409,60	1 618,78
40002 - Dostarczanie wody	1 266 657,02	1 150 467,32	1 518 497,94
50095 - Handel - pozostała działalność	69 830,98	68 081,78	66 155,06
60004 - Lokalny transport zbiorowy	0,00	8,82	0,00
60013 - Drogi publiczne wojewódzkie	0,00	0,00	52 250,00
60016 - Drogi publiczne gminne	521 075,42	267 713,21	672 404,92
60017 - Drogi wewnętrzne	0,00	0,00	44 694,68
60019 - Płatne parkowanie	0,00	20 267,30	2 274,00
60078 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	563 945,23	0,00	0,00
63003 - Zadania w zakresie upowszechniania turystyki	62 897,00	0,00	105 645,00
70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami	131 691,47	133 459,77	1 574 454,23
70007 - Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy	0,00	26 177,38	46 347,01
71004 - Plany zagospodarowania przestrzennego		26 300,00	42 350,00
71035 - Cmentarze	0,00	10 000,00	0,00
71095 - Działalność usługowa pozostała (użytkowanie wieczyste, odsetki, inne)	810 165,36	1 002 537,58	419 552,37
75011 - Urzędy wojewódzkie (zadania zlecone)	83 105,10	111 259,22	98 890,76
75023 - Urzędy gmin (miast)	1 502 497,51	382 280,98	3 040 089,86
75056 - Spis powszechny	28 326,00	0,00	0,00
75085 - Wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego	0,00	6 337,76	1 161,09
75095 - Administracja publiczna - pozostała działalność	0,00	7 926,32	0,00
751 - Urzędy naczelnych organów władzy (gl. wybory)	11 991,41	11 073,03	138 398,98
752 - Obrona narodowa (pozostałe)	600,00	600,00	200,00
754 - Bezpieczeństwo publiczne (zarządzanie kryzysowe)	24 069,68	705 030,00	94 855,00
75601 - Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	24 070,86	43 455,02	46 543,03
75615 - Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od <u>osób prawnych</u> i innych jednostek organizacyjnych	1 547 534,36	1 666 358,25	1 878 541,75
75616 - Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od <u>osób fizycznych</u>	3 171 202,22	3 108 470,21	3 609 094,63
75618 - Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego (m.in. opłaty skarbowe, opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alk.)	413 787,05	419 917,88	380 368,93
75619 - Wpływy z różnych rozliczeń	21 273,83	0,00	0,00
75621 - Udziały gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	11 700 982,45	12 907 901,56	9 752 690,00
758 - Subwencje	19 626 923,84	17 030 934,89	22 138 751,35
801 - Oświetła	1 713 917,48	1 520 847,98	1 804 937,70
851 - Ochrona zdrowia (gl. przeciwdziałanie alkoholizmowi)	51 091,00	2 273,50	153 964,52
852 - Pomoc społeczna	1 011 094,76	1 667 135,58	1 087 899,04
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	11 942,29	6 373 715,60	796 544,33
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	24 592,23	23 123,98	12 846,72
855 - Rodzina (świadczenie wychowawcze, rodzinne, alimentacyjne)	16 021 582,62	8 241 925,05	2 935 779,37
90001 - Gospodarka ściekowa	2 017 856,58	1 978 180,46	2 800 523,27
90002 - Gospodarka odpadami komunalnymi	3 223 256,42	3 894 918,04	4 220 291,78
90003 - Oczyszczanie miast i wsi	14 349,01	28 125,77	7 400,91
90005 - Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	770 492,03	603 104,15	585 053,93
90015 - Oświetlenie ulic, placów i dróg	50 703,15	69,56	22 266,12
90019 - Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska	5 265,12	29 937,10	6 863,42
90020 - Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat produktowych	33,87	10,87	0,83
92109 - Kultura - domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	18,71	0,00	0,00
92195 - Kultura - pozostała działalność	0,00	0,00	39 833,28
92601 - Obiekty sportowe	92 128,68	0,00	0,00
92605 - Zadania w zakresie kultury fizycznej	61 180,00	302 221,88	48 840,70
92695 - Kultura fizyczna - pozostała działalność	21 697,66	0,00	0,00

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, źródłami dochodów własnych gminy są m.in. wpływy z następujących podatków i opłat:¹⁰

1) wpływy z podatków:

- od nieruchomości,
- rolnego i leśnego,
- od środków transportowych,
- dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej,
- od spadków i darowizn,
- od czynności cywilnoprawnych,
- z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania,

2) wpływy z opłat:

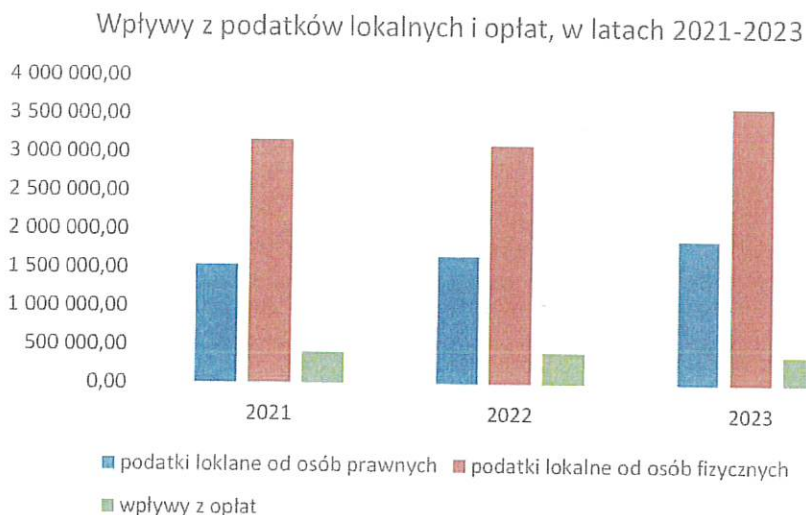
- skarbowej,
- targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów,
- reklamowej,
- eksploatacyjnej,
- innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

W latach 2021-2023 wpływy z powyższych tytułów kształtowały się następująco:

Klasyfikacja	2021	2022	2023
Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od <u>osób prawnych</u> i innych jednostek organizacyjnych	1 547 534,36	1 666 358,25	1 878 541,75
Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od <u>osób fizycznych</u>	3 171 202,22	3 108 470,21	3 609 094,63
Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego (m.in. opłaty skarbowe, opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych)	413 787,05	419 917,88	380 368,93

¹⁰ W ramach czynności audytowych skupiono uwagę na dochodach z tytułu podatków i opłat, uznając je za ten rodzaj dochodów, na który władze gminy mogą w największym stopniu wpływać swoimi decyzjami. Dochodami własnymi gmin są jednak także: dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki oraz zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego a także inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Analiza trendu w zakresie wysokości osiągniętych dochodów z powyższych tytułów wskazywała, że w przypadku wpływów z podatków lokalnych od osób prawnych mieliśmy do czynienia ze wzrostem na poziomie ok. 21%. W podatkach lokalnych od osób fizycznych wzrost ten wyniósł ok. 14%. Natomiast w odniesieniu do wpływów z opłat zanotowano spadek o ok. 8%.



Niestety w ujęciu kwotowym, biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z podstawowymi źródłami dochodów własnych Gminy Skała, mimo tendencji wzrostowej w zakresie podatków lokalnych, w 2023 roku w porównaniu do 2021 roku wzrosty te wyniosły:

- w podatkach lokalnych od osób prawnych – 331.0007,39 zł,
- w podatkach lokalnych od osób fizycznych – 437.892,41 zł,

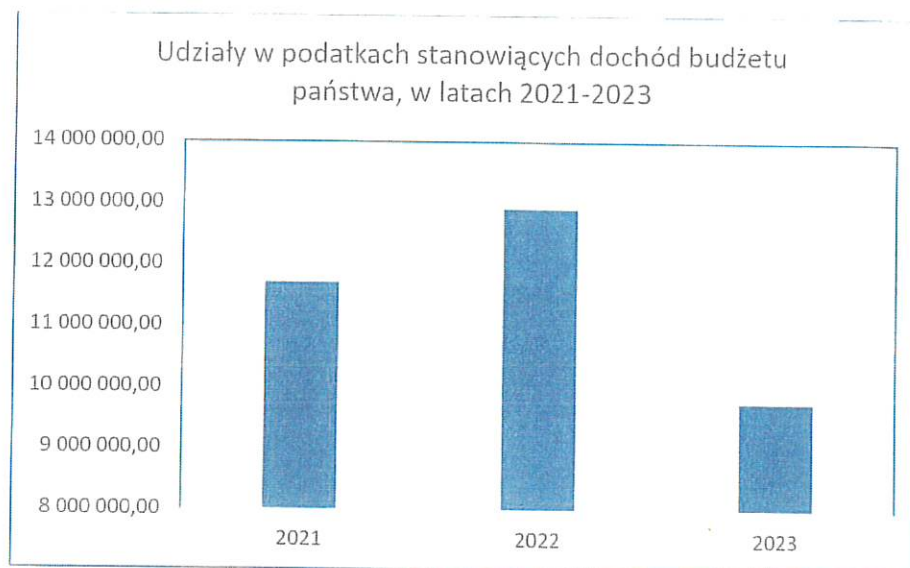
i tym samym miały bardzo umiarkowany wpływ na kondycję budżetu Gminy Skała w ocenianych latach, tym bardziej, że w tym samym czasie wpływy z opłat spadły dodatkowo o 33.418,12 zł.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 powołanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

- wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%,
- wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%.

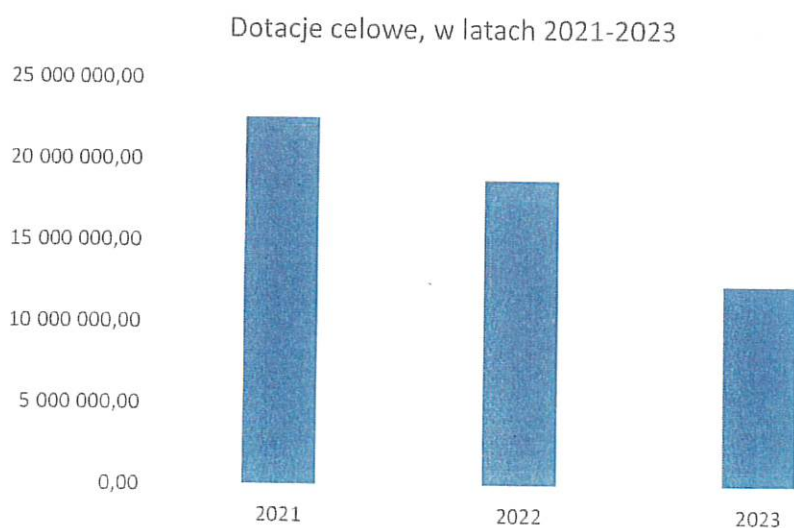
W przypadku budżetu Gminy Skała powołane wskaźniki udziału we wpływach podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa przełożyły się na następujące wartości:

Klasyfikacja	2021	2022	2023
Udziały gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	11 700 982,45	12 907 901,56	9 752 690,00



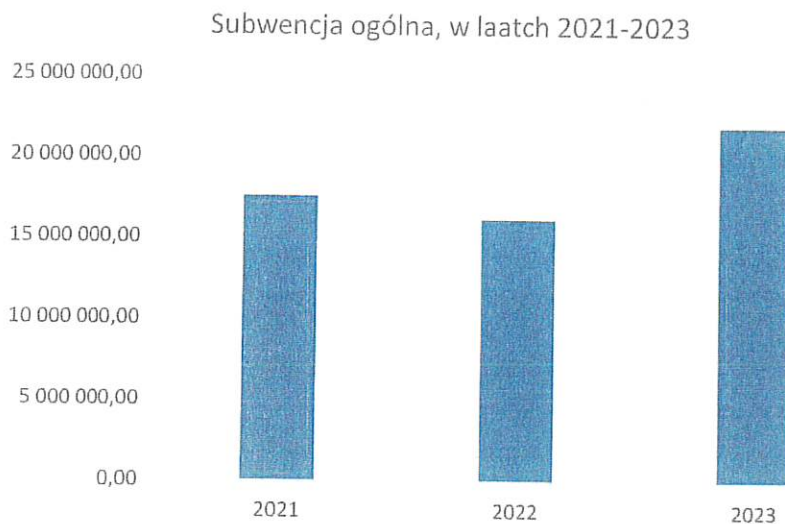
Podobnie niepokojąco, w aspekcie strony dochodowej budżetu Gminy Skała, wyglądała kwestia dotacji celowych, których wysokość rokrocznie spadała i w ocenianym okresie wynosiła:

Klasyfikacja	2021	2022	2023
Dotacje celowe	22 603 161,49	18 771 377,22	12 381 989,14



Odnotować w tym miejscu należy, że pomimo tendencji spadkowej w zakresie dochodów budżetowych Gminy Skała ogółem, rosła w tym czasie wysokość subwencji ogólnej:

Klasyfikacja	2021	2022	2023
Subwencja ogólna	17 581 368,00	16 180 098,00	21 907 169,35



Wzrosty subwencji ogólnej nie zrekomensowały jednak pozostałych dochodów budżetu Gminy Skała, które w ujęciu globalnym rokrocznie zmniejszały się.

W ocenie audytora, Gmina Skała, wobec zmniejszających się dochodów budżetowych, stoi aktualnie przed wyzwaniem polegającym na wypracowaniu i określeniu dalszych kierunków rozwoju. Gmina posiadała „Strategię Rozwoju Miasta i Gminy Skała na lata 2014-2020”, przyjętą uchwałą nr XLIX/365/14 Rady Miejskiej w Skale z dnia 24 czerwca 2014 r., lecz dokument ten już się zdezaktualizował. Koniecznym wydaje się wypracowanie w nowym dokumencie strategicznym, w rozumieniu art. 10e ustawy o samorządzie gminnym, takiego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, w tym lokalizacji obiektów handlu, przemysłu i usług wielkopowierzchniowych, który dawałby Gminie możliwość pozyskiwania dochodów z podatku od nieruchomości i pozostałych danin z podatków lokalnych i opłat, w taki sposób, aby struktura dochodów własnych została odbudowana w stopniu zapewniającym stałe, niezależne do mechanizmów redystrybucji środków budżetu państwa i najlepiej rosnące wpływy budżetowe. Ta sfera w ostatnich latach została zaniedbana. Zmniejszające się dochody przy rosnących potrzebach wydatkowych, będą powiększały deficyt budżetowy, ale co gorsza – mogą negatywnie wpływać na procesy inwestycyjne i obniżyć komfort życia mieszkańców.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że na terenie Gminy Skała utworzony został Ojcowski Park Narodowy, który wprawdzie posiada niezaprzeczalne walory turystyczne i krajobrazowe,

jednak z drugiej strony jest pewnego rodzaju ograniczeniem w jej rozwoju. Zajmuje on blisko 30% powierzchni Gminy Skala. Aktualnie toczą się prace legislacyjne na szczeblu rządowym nad zmianami w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się zatem być zasadnym podjęcie próby zbudowania koalicji gmin posiadających na swoich obszarach parki narodowe, w celu lobbowania nad takimi zmianami w systemie dochodowym, który uwzględniałby rekompensaty dla tych gmin, które oferując ogółowi społeczeństwa walory turystyczno-krajobrazowe jednocześnie muszą borykać się z problematyką ograniczeń inwestycyjnych, z oczywistych powodów.

Mierząc się z problemami stosunkowo niskich dochodów własnych, potęgowany zmniejszaniem się dochodów ogółem, za niezrozumiały audytor uznaje brak w Gminie Skala aktualnego wykazu działek (nieruchomości) kwalifikujących się do sprzedaży. W toku audytu uzyskano wyjaśnienia, iż (cyt.): „*Nie ma wykazu działek na sprzedaż. Jeśli zgłosi się do gminy ktoś zainteresowany kupnem danej działki, to wtedy uruchomiona zostaje procedura z wykonaniem operatu, ogłoszeniem przetargu na sprzedaż*”. Takie podejście do tematu pozyskiwania inwestorów jest z góry skazane na niepowodzenie. Należy pamiętać, że na rynku jest blisko 2,5 tys. konkurentów (w postaci innych gmin)¹¹, którzy oferują szereg instrumentów wsparcia dla potencjalnych nabywców terenów inwestycyjnych. To gmina powinna zachęcać do nabycia takich terenów, przygotować ofertę, uzbroić dany obszar i wyjść z ofertą na zewnątrz, zarówno w formie reklamy tradycyjnej jak i wirtualnej. W tym temacie wydaje się, że jest jeszcze wiele do poprawienia.

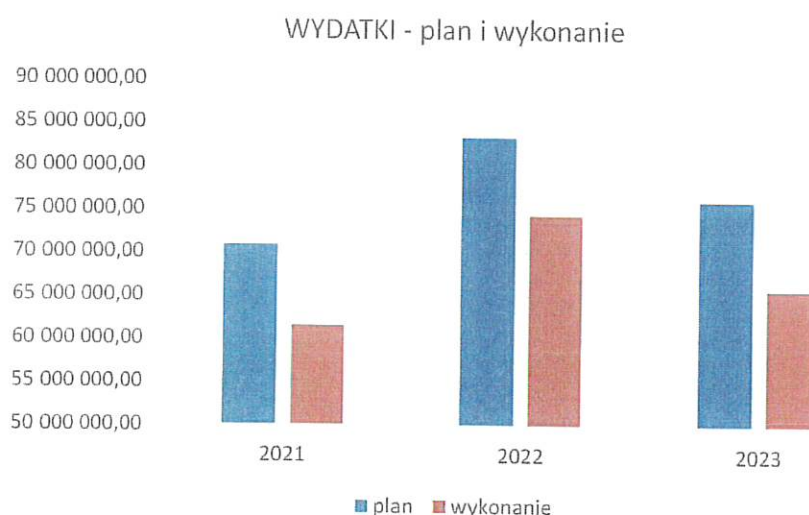
W audytowanym okresie, rokrocznie Składy Orzekające Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wydawały opinie o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej Gminy Skala na dany rok. Wszystkie wydane w tym czasie opinie RIO były pozytywne.

¹¹ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>

WYDATKI

Wysokość łącznych wykonanych wydatków budżetowych Gminy Skała w stosunku do wielkości planowanych w budżecie, wynosiła w poszczególnych latach:

rok/wydatki	plan	wykonanie	stopień wykonania
2021	70.903.187,07	61.585.338,72	87%
2022	83.372.971,92	74.332.146,23	89%
2023	76.082.617,04	65.787.888,68	86%



2021

Zaplanowane wydatki bieżące zamknęły się kwotą 61.853.145,97 zł, a ich realizacja wyniosła 56.418.074,35 zł tj. 91% planu. Składały się na nie:

- wynagrodzenia osobowe i pochodne 20.381.670,92 zł,
- dotacje na zadania bieżące 2.050.101,89 zł,
- świadczenia społeczne na rzecz osób fizycznych 16.924.582,99 zł,
- programy z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej 847.823,13 zł,
- obsługa długu 150.251,20 zł,
- pozostałe wydatki bieżące związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek budżetowych 16.063.644,22 zł.

Wydatki majątkowo-inwestycyjne były planowane w wysokości 9.050.041,10 zł, a wykonanie zamknęło się kwotą 5.167.264,37 zł (57%), w tym:

- przebudowa istniejącego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych 1.230,00 zł,
- wymiany źródeł ciepła (gminy partnerskie) 327.059,29 zł,
- wymiany źródeł ciepła w Gminie Skąła 71.200,00 zł,
- odnawialne źródła energii 609.176,12 zł,
- budowa placu zabaw przy Przedszkolu w Skale 676,50 zł.

2022

Wydatki bieżące, wg planu po zmianach, wynosiły 69.729.582,49 zł, a ich realizacja to 61.932.271,38 zł tj. 89% planu. Składały się na nie:

- wynagrodzenia osobowe i pochodne 22.145.009,42 zł,
- dotacje na zadania bieżące 2.640.368,99 zł,
- świadczenia społeczne na rzecz osób fizycznych 15.751.803,81 zł,
- programy z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej 855.064,21 zł,
- obsługa długu 473.740,03 zł,
- pozostałe wydatki bieżące związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek budżetowych 20.066.284,92 zł.

Wydatki majątkowo-inwestycyjne były planowane na 13.643.389,43 zł, a wykonanie stanowił 91% planu i wyniosło 12.399.874,85 zł, w tym:

- „Nowoczesny e-Urząd w Gminach Skąła i Sułoszowa” 1.553.613,81 zł,
- wymiany źródeł ciepła w 4 gminach partnerskich 474.320,74 zł,
- wymiany źródeł ciepła w Gminie Skąła – etap II 306.584,50 zł,
- odnawialne źródła energii 738,00 zł,
- budowa placu zabaw przy Przedszkolu w Skale 171.753,67 zł.

2023

Zaplanowane wydatki bieżące to 63.383.937,85 zł, a ich realizacja wyniosła 55.709.300,54 zł, tj. 88% planu. Składały się na nie:

- wynagrodzenia osobowe i pochodne 25.252.775,59 zł,
- dotacje na zadania bieżące 3.283.212,63 zł,
- świadczenia socjalne na rzecz osób fizycznych 4.227.383,90 zł,
- programy z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej 957.177,47 zł,
- obsługa długu 1.016.855,62 zł,
- pozostałe wydatki bieżące związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem jednostek budżetowych 20.971.895,33 zł.

Wydatki majątkowo-inwestycyjne zaplanowano w kwocie 12.698.679,19 zł, a wydatkowano w wysokości 10.078.588,14 zł (80%), w tym:

- „Nowoczesny e-Urząd w Gminach Skąła i Sułoszowa” 2.130.145,94 zł,

- „Cyfrowa Gmina Skała" 138.959,66 zł,
- wymiany źródeł ciepła w Gminie Skała - etap II 174.135,00 zł.

Stopień wykonania wydatków bieżących i majątkowych do wydatków ogółem wynosił:

rok/wydatki	ogółem, w tym:	bieżące	majątkowe	stosunek wydatków bieżących do wydatków ogółem
2021	61.585.338,72	56.418.074,35	5.167.264,37	92%
2022	74.332.146,23	61.932.271,38	12.399.874,85	83%
2023	65.787.888,68	55.709.300,54	10.078.588,14	85%



Jak wynika z powyższego zestawienia, pozyskiwane dochody budżetowe pochłaniane były przede wszystkim przez wydatki bieżące, które stanowiły od 83% do 92% wydatków ogółem.

Stosownie do art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody pochodzące z:

- nadwyżki budżetu z lat ubiegłych,
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych,

- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.

Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa powyżej. Jest to tzw. zasada równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących.

Z kolei, w myśl art. 235 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Do dochodów majątkowych zalicza się zaś:

- 1) dotacje i środki przeznaczone na inwestycje,
- 2) dochody ze sprzedaży majątku,
- 3) dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Stosunek planowanych na koniec roku budżetowego dochodów bieżących do planowanych wydatków bieżących wynosił w ocenianych latach:

rok	planowane dochody bieżące	planowane przychody (art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ufp)	Σ dochody i przychody (b + c)	planowane wydatki bieżące	%
a	b	c	d	e	f
2021	59.942.640,61	4.228.835,30	64 171 475,91	61.853.145,97	96,4
2022	61.795.806,36	12.171.844,64	73 967 651,00	69.729.582,49	94,3
2023	56.761.569,91	6.629.050,23	63 390 620,14	63.383.937,85	99,9

Stosunek wykonanych na koniec roku budżetowego dochodów bieżących do wykonanych wydatków bieżących wynosił w ocenianych latach:

rok	wykonane dochody bieżące	wykonane przychody (art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ufp)	Σ dochody i przychody (b + c)	wykonane wydatki bieżące	%
a	b	c	d	e	f
2021	63.020.554,21	4.158.835,30	67 179 389,51	56.418.074,35	83,9
2022	61.391.689,69	12.121.844,64	73 513 534,33	61.932.271,38	84,2
2023	55.447.971,36	6.629.050,23	62 077 021,59	55.709.300,54	89,7

Zasada równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących została w ocenianym okresie zachowana.

Szczegółowe zestawienie wydatków budżetu Gminy Skala zawiera następujące zestawienie tabelaryczne:

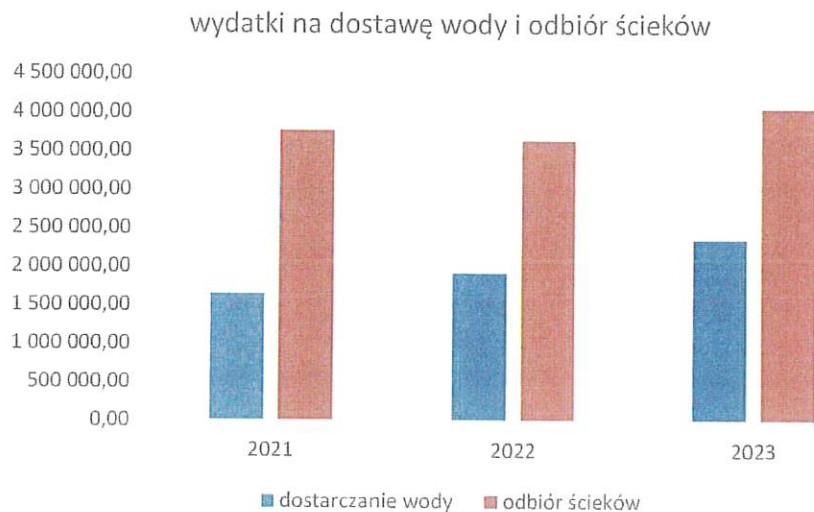
Wydatki Gminy Skąpa w latach 2021-2023

klasyfikacja	wydatki wykonane		
	2021	2022	2023
010 - Infrastruktura wodociągowa (dofinansowanie inwestycji z innych źródeł)	849 798,68	2 524 700,74	1 061 005,41
40002 - Dostarczanie wody	1 646 228,94	1 914 796,32	2 357 226,99
50095 - Handel - pozostała działalność	2 108,72	7 634,74	9 422,82
60004 - Lokalny transport zbiorowy	131 659,57	185 445,50	463 497,84
60013 - Drogi publiczne wojewódzkie	29 153,38	77 015,02	187 990,00
60014 - Drogi publiczne powiatowe	1 155 061,89	236 508,38	268 277,12
60016 - Drogi publiczne gminne	1 846 268,61	6 509 524,84	3 076 057,88
60017 - Drogi wewnętrzne	0,00	0,00	57 059,21
60019 - Płatne parkowanie	0,00	18 612,88	2 818,48
60078 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1 175 460,31	66 521,00	0,00
60095 - Transport - pozostała działalność	404 059,23	607 663,30	942 809,13
63003 - Zadania w zakresie upowszechniania turystyki	73 897,00	113 245,00	125 645,00
70005 - Gospodarka gruntami i nieruchomościami	107 853,83	124 903,98	311 158,28
70007 - Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy	0,00	4 285,78	66 168,60
70021 - 70021 Społeczne inicjatywy mieszkaniowe	0,00	0,00	3 000 000,00
71004 - Plany zagospodarowania przestrzennego	62 276,00	123 608,50	68 050,00
71035 - Cmentarze	369,00	14 613,08	0,00
71095 - Działalność usługowa pozostała (użytkowanie wleczyste, odsetki, inne)	270 572,80	197 921,84	98 257,22
75011 - Urzędy wojewódzkie (zadania zlecone)	283 537,98	278 104,39	311 871,18
75022 - Rady gmin	170 797,97	280 118,92	281 193,25
75023 - Urzędy gmin (miast)	3 794 666,29	6 227 855,12	8 164 120,27
75056 - Spis powszechny	28 326,00	0,00	0,00
75075 - Promocja jednostek samorządu terytorialnego	42 417,69	68 409,32	40 868,39
75085 - Wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego	618 515,82	724 300,61	837 387,50
75095 - Administracja publiczna - pozostała działalność	81 500,66	113 686,84	127 360,55
751 - Urzędy naczelnych organów władzy (gł. wybory)	11 991,41	11 073,03	138 398,98
752 - Obrona narodowa (pozostałe)	600,00	600 073,03	300,33
754 - Bezpieczeństwo publiczne (zarządzanie kryzysowe)	703 176,03	1 047 972,81	705 413,28
75702 - Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek	150 251,20	473 740,03	1 016 855,62
80101 - Szkoły podstawowe	11 878 860,97	14 202 316,10	14 578 877,05
80103 - Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	2 018 904,31	2 054 649,03	2 637 250,17
80104 - Przedszkola	2 104 399,54	2 701 557,12	2 812 966,48
80107 - Świetlice szkolne	0,00	130 175,32	141 716,79
80113 - Dowożenie uczniów do szkół	370 191,36	624 790,01	798 074,87
80146 - Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli	32 487,84	39 737,85	46 970,08
80149 - Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji (przedszkola)	221 405,22	218 560,60	380 057,08
80150 - Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji (szkoły)	682 245,25	810 840,84	903 498,31
80153 - Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników	127 332,66	87 006,84	107 391,55
80195 - Oświata - pozostała działalność	100 864,33	315 834,58	523 871,45
851 - Ochrona zdrowia (gł. przeciwdziałanie alkoholizmowi)	251 494,83	371 203,86	558 786,94
852 - Pomoc społeczna	2 520 897,87	3 439 359,43	2 956 584,49
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,00	6 437 769,34	807 515,22
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	227 099,10	35 792,83	30 316,45
855 - Rodzina (świadczenie wychowawcze, rodzinne, alimentacyjne)	16 232 787,44	8 443 322,51	3 132 203,88
90001 - Gospodarka ściekowa	2 547 163,55	2 687 398,37	3 059 086,47
90002 - Gospodarka odpadami komunalnymi	3 766 998,95	3 637 107,42	4 052 977,59
90003 - Oczyszczanie miast i wsi	557 810,39	136 670,83	130 214,03
90004 - Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	41 042,22	69 905,38	34 159,94
90005 - Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	1 535 538,22	1 262 553,90	479 007,54
90015 - Oświetlenie ulic, placów i dróg	719 640,67	784 902,87	1 032 853,23
90019 - Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska	5 216,40	24 353,46	12 892,88
90026 - Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami	0,00	0,00	63 733,63
90095 - Gospodarka komunalna - pozostała działalność	110 635,32	341 689,31	424 706,41
92109 - Kultura - domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	1 296 654,04	2 809 686,94	1 873 171,90
92116 - Biblioteki	240 000,00	268 500,00	280 000,00
92195 - Kultura - pozostała działalność	40 000,00	36 960,00	52 799,88
92503 - Rezerваты i pomniki przyrody	0,00	0,00	3 000,00
92601 - Obiekty sportowe	9 152,65	0,00	0,00
92605 - Zadania w zakresie kultury fizycznej	293 174,58	392 821,48	149 791,04
92695 - Kultura fizyczna - pozostała działalność	12 792,00	12 000,00	4 200,00

Przeprowadzona analiza strony wydatkowej budżetu Gminy Skała wykazała, że:

1) Rokrocznie zwiększały się wydatki na dostarczenie wody i odbiór ścieków:

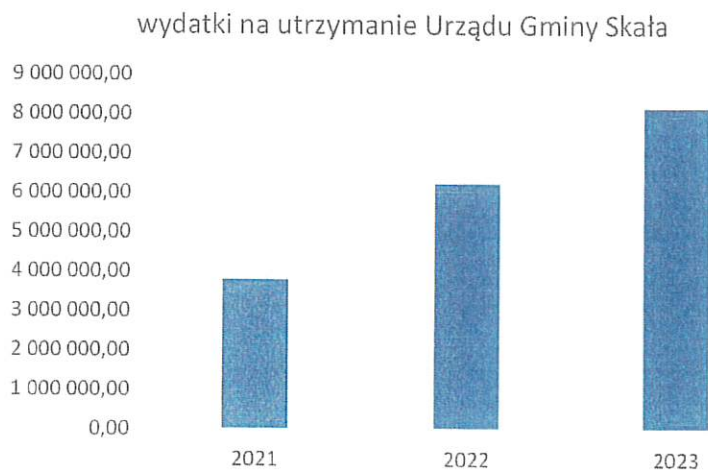
klasyfikacja	wydatki wykonane		
	2021	2022	2023
dostarczanie wody	1 646 228,94	1 914 796,32	2 357 226,99
odbiór ścieków	3 766 998,95	3 637 107,42	4 052 977,59



Miało to znaczenie, szczególnie w kontekście nieściągalnych należności z tytułu świadczenia usług wod.-kan., niekorzystne dla ogólnej kondycji budżetu Gminy Skała.

2) Istotnie zwiększyły się wydatki na utrzymanie Urzędu, które wynosiły:

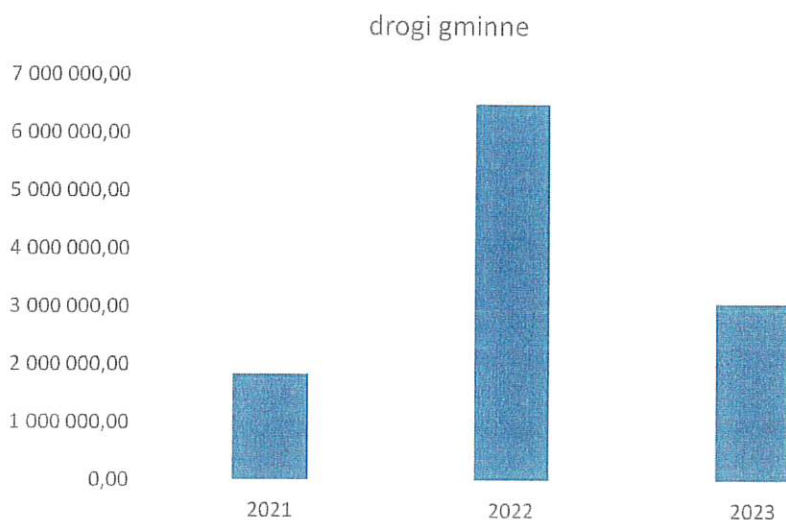
- w 2021 r. – 3,8 mln zł,
- w 2022 r. – 6,2 mln zł,
- w 2023 r. – 8,1 mln zł.



3) Wysokość wydatków na infrastrukturę drogową gminną zmieniała się w poszczególnych latach, wynosząc:

- w 2021 r. – 1,8 mln zł,
- w 2022 r. – 6,5 mln zł,
- w 2023 r. – 3,1 mln zł.

przy czym należy odnotować wyraźny wzrost wydatków w tym obszarze w 2022 roku:

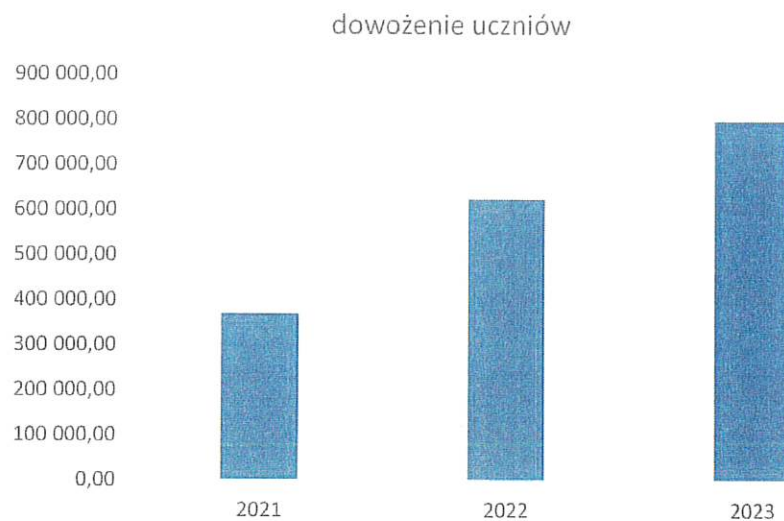


4) Tendencję wzrostową wykazywały wydatki na odbiór odpadów, które – jak wcześniej wspomniano – także generowały zaległości wymagalne (zadłużenie) w budżecie Gminy Skąła. Wydatki te wynosiły:

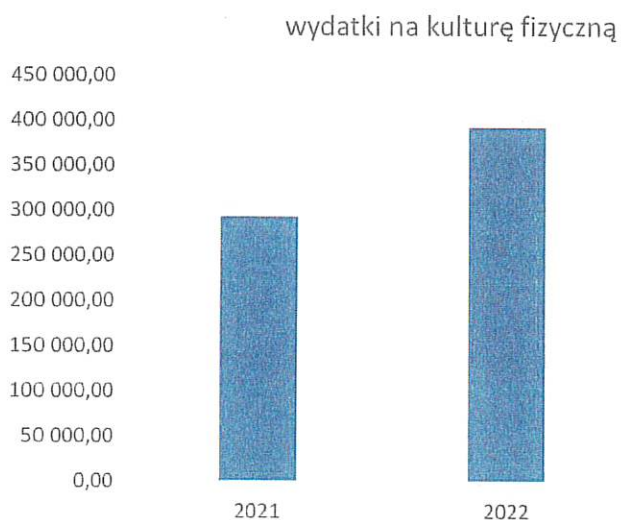
- w 2021 r. – 3,7 mln zł,
- w 2022 r. – 3,6 mln zł,
- w 2023 r. – 4,1 mln zł.



- 5) W istotny sposób wzrosły w latach 2021-2023 wydatki na dowożenie uczniów do szkół, z 370 tys. zł w 2021 r. do 798 tys. zł w 2023 r.



- 6) W ocenianym okresie zmniejszeniu uległy wydatki na zadania w zakresie kultury fizycznej, co może zastanawiać, szczególnie w kontekście dobrej i stosunkowo licznej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w poszczególnych miejscowościach Gminy Skała. Spadły one z 293 tys. zł w 2021 r. do 149 tys. zł w 2023 r.



- 7) Skokowo w 2023 r., w stosunku do lat wcześniejszych, wzrosły wydatki na cele mieszkaniowe, ze 107.853,83 zł w 2021 r. do 3.377.326,88 zł w 2023 r.



Wiązało się to z przystąpieniem Gminy Skąta do KZN SIM Ziemia Krakowska Sp. z o.o., realizującej działalność w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

- 8) Odnotować należy ponadto, że strukturze wydatków ocenianego okresu figurowały także wydatki na objęcie udziałów w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych SKAŁA Sp. z o.o. – 100% udziałów, o łącznej wartości 700.000,00 zł., w tym:

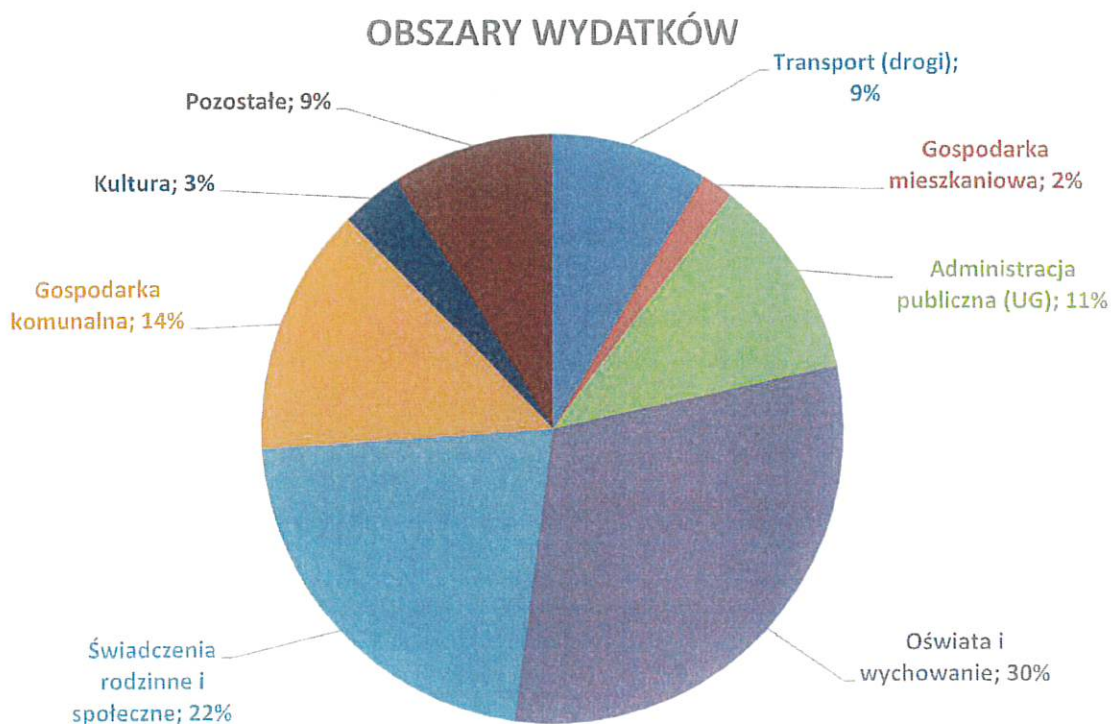
- w 2021 r. – 150.000,00 zł,
- w 2022 r. – 150.000,00 zł,
- w 2023 r. – 200.000,00 zł,
- w 2024 r. – 200.000,00 zł.

Nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego gdyby nie fakt, że Spółka w całym audytowanym okresie nie przejęła od Urzędu Miasta i Gminy Skąta zadań w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków od mieszkańców, do czego została powołana. W zamian, zajmowała się produkcją wody mineralnej „Skalski Zdrój”, osiągając z tego tytułu roczne przychody na poziomie od 1.785,50 zł w 2021 r. do 6.281,75 zł na koniec 2023 r. Realizowała także na rzecz Gminy zadania w zakresie nadzoru inwestorskiego nad inwestycjami gminnymi w obszarze inwestycji wod.-kan., przy czym posiadając obsadę kadrową wyłącznie składającą się z 1 osoby „zatrudnionej” na podstawie umowy zlecenia, aktywność Spółki ograniczała się głównie do podzlecania zadań z tym związanych innym podmiotom zewnętrznym, samemu spełniając jedynie rolę pośrednika. Wobec powyższego, zasadnym wydaje się postawienie pytania o celowość i gospodarność rocznego dokapitalizowywania Spółki, która i tak każdy z badanych lat obrachunkowych zamykała stratą. Temat ten będzie przedmiotem odrębnego audytu zewnętrznego.

W ujęciu całościowym, głównymi obszarami wydatkowania środków z budżetu Gminy Skała były [w mln zł]:

Wydatki wykonane	2021	2022	2023
Ogółem, w tym:	61.585.338,72	74.332.146,23	65.787.888,68
Transport (drogi)	4.741.662,99	7.701.290,92	4.998.509,66
Gospodarka mieszkaniowa	107.853,83	126.189,76	3.377.326,88
Administracja publiczna (UG)	5.019.762,41	7.692.475,20	9.762.801,14
Oświata i wychowanie	17.536.691,48	21.185.468,29	22.930.673,83
Świadczenia rodzinne i społeczne	18 753 685,31	18 320 451,28	6 896 303,59
Gospodarka komunalna	9.284.045,72	8.944.581,54	9.289.631,72
Kultura	1.576.654,04	3.115.146,94	2.205.971,78
Pozostałe	4 564 982,94	7 246 542,30	6 326 670,08

Poszczególne główne obszary wydatkowania środków budżetowych Gminy Skała, w ujęciu uśrednionym za lata 2021-2023, można przedstawić jak na poniższym wykresie:



Podobnie jak w przypadku innych samorządów gminnych, największe wydatki związane były z utrzymaniem placówek oświatowych (30%). Na drugim miejscu plasowały się wydatki w sferze społecznej i socjalnej (22%), przy czym należy zastrzec, że w tych zadaniach gminy są głównie przekąźnikami środków z budżetu państwa. Trzecie miejsce, pod względem wysokości wydatków, zajmowały zadania dotyczące gospodarki komunalnej (14%), w tym wod.-kan. oraz odbiór odpadów komunalnych. Utrzymanie aparatu administracyjnego, w tym Urzędu Gminy to wydatki na poziomie 11% wydatków budżetowych ogółem. Transport, w tym głównie infrastruktura drogowa to średnio 9% wydatków w ocenianym okresie. Na kulturę przeznaczano 3% budżetu. Na gospodarkę mieszkaniową 2%, natomiast na wysokość tego wskaźnika wpływ miały jedynie wydatki za 2023 r. w wysokości ponad 3 mln. zł, ponieważ w poprzednich latach były to kwoty marginalne. Pozostałe zadania realizowane przez Gminę Skała w latach 2021-2023 angażowały stronę wydatkową budżetu łącznie w 9%.

f) Kontrole podatkowe

Stosownie do art. 13 §1 ust. 1 Ordynacji podatkowej, organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest wójt, burmistrz (prezydent miasta) - jako organ pierwszej instancji. Zgodnie z art. 281 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe pierwszej instancji przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników, płatników, inkasentów oraz następców prawnych, zwanych dalej "kontrolowanymi". Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

W dniu 1 października 2020 r. Burmistrz Miasta i Gminy Skała wydał zarządzenie nr 244/2020 w sprawie wprowadzenia schematu ogólnego procedur kontroli podatkowych przedsiębiorców w zakresie podatków i opłat lokalnych.

W dniu 18 grudnia 2020 r. Kierownik Referatu Podatków i Opłat, działając z upoważnienia Burmistrz Miasta i Gminy Skała, wezwała Krzysztofa J. zamieszkałego w Ojcowie [...] do przedłożenia informacji dotyczącej nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Z informacji posiadanych przez organ podatkowy z urzędu (dokumentacja fotograficzna) wynikało, że podatnik zajmował część nieruchomości na prowadzenie działalności pn. [Mini-Bar „.....”], jednocześnie nie dopełniając obowiązków podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości z tym związanych. W przedłożonej do audytu dokumentacji brak było informacji o rezultacie przeprowadzonych czynności.

W 2021 roku Burmistrz Miasta i Gminy Skała wydał 2 postanowienia z dnia 16 lutego 2021 r. dotyczące przeprowadzenia oględzin nieruchomości w Skale, należących do osób fizycznych, w związku z „koniecznością stwierdzenia faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości w przedmiocie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za 2021 rok”. W przedłożonej do audytu dokumentacji brak było informacji

o rezultatach przeprowadzonych oględzin i ewentualnych dalszych czynnościach podejmowanych w sprawie.

W dniach od 29 września do 4 listopada 2021 r. Kierownik Referatu Podatków i Opłat, działając z upoważnienia Burmistrz Miasta i Gminy Skała, po uprzedniej weryfikacji wpisów w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG) wezwała łącznie 13 podatników do przedłożenia informacji dotyczącej nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Troje podatników nie odebrało wezwań wysłanych listami poleconymi. Pozostałych 10 podatników złożyło oświadczenia, że prowadzona przez nich działalność gospodarcza w miejscu zamieszkania „*jest prowadzona bez zorganizowania zakładu na terenie Gminy Skała*”. W ocenie audytora poprzestanie na przyjęciu oświadczeń od podatników było niewystarczające, a oświadczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na przykład w zakresie usług budowlanych, handlu detalicznego, nagłośnienia i oświetlenia imprez lub nauki języków obcych wyłącznie w częściach mieszkalnych budynków zajmowanych przez podatników wymagały zweryfikowania w formie oględzin, czego jednak organ podatkowy nie dokonywał.

Biorąc pod uwagę zmniejszające się dochody budżetowe Gminy Skała i jednocześnie rosnące należności, w tym wymagalne, bezwzględnie należy – zdaniem audytora – zintensyfikować czynności kontroli podatkowej w Gminie Skała.

g) Umorzenia podatków, ulgi, zwolnienia, obniżenia górnych stawek

Skutki udzielonych przez Gminę ulg, zwolnień, umorzeń oraz obniżania górnych stawek w podatkach i opłatach lokalnych, uszczuplające dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych za rok 2021, wyniosły łącznie 574.177,17 zł, w tym:

1. podatek rolny 470,11 zł,
2. podatek od nieruchomości 419.793,58 zł, w tym 362.208,56 zł to skutki obniżenia górnych stawek,
3. podatek od środków transportowych 143.510,53 zł, w tym 133.855,19 zł to skutki obniżenia górnych stawek),
4. odsetki od nieterminowych wpłat 162,95 zł,
5. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 10.240,00 zł.

Skutki udzielonych przez Gminę ulg, zwolnień, umorzeń oraz obniżania górnych stawek w podatkach i opłatach lokalnych, uszczuplające dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych za rok 2022, wyniosły łącznie 604.183,80 zł, w tym:

1. podatek rolny 733,63 zł,
2. podatek od nieruchomości 464.302,77 zł, w tym 388.430,44 zł to skutki obniżenia górnych stawek,
3. podatek od środków transportowych 137.872,90 zł, w tym 130.370,60 zł to skutki obniżenia górnych stawek,

4. odsetki od nieterminowych wpłat 1.274,50 zł.

W 2022 roku Gmina umorzyła pożyczkę udzieloną OSP Nowa Wieś na termomodernizację budynku remizy w kwocie 50.000,00 zł.

Skutki udzielonych przez Gminę ulg, zwolnień, umorzeń oraz obniżania górnych stawek w podatkach i opłatach lokalnych, uszczuplające dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych za rok 2023, wyniosły łącznie 686.600,12 zł, w tym:

1. podatek rolny 808,15 zł,
2. podatek od nieruchomości 534.438,82 zł, w tym 452.777,47 zł to skutki obniżenia górnych stawek,
3. podatek od środków transportowych 151.353,15 zł i w całości były to skutki obniżenia górnych stawek.

W audytowanym okresie uszczuplenia dochodów budżetowych spowodowane były przede wszystkim obniżeniem górnych stawek w podatkach i opłatach lokalnych, i tak:

Rok	Uszczuplenia ogółem	Uszczuplenia z tytułu obniżenia górnych stawek podatków i opłat lokalnych	Wskaźnik %
2021	574.177,17	496.063,75	86%
2022	604.183,80	518.801,04	86%
2023	686.600,12	604.311,62	88%

Jakkolwiek przeważająca część uszczupleń dochodów wynikała z obniżenia górnych stawek w podatkach i opłatach lokalnych, to ok. 12%-14% uszczupleń było następstwem indywidualnych decyzji ówczesnych władz Gminy Skąła. Tematykę tę można zakwalifikować jako obszar ryzyka, który powinien stać się elementem planu audytu wewnętrznego na najbliższy okres.

h) Kontrola i rozliczanie dotacji z budżetu gminy

Stosownie do art. 218 ustawy o finansach publicznych, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje podmiotowe. Natomiast w myśl art. 221 ust. 1 powołanej ustawy, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

W audytowanym okresie z budżetu Gminy Skala zostały udzielone dotacje w łącznych kwotach:

- w 2021 r. - 2.050.101,89 zł,
- w 2022 r. - 2.640.368,99 zł,
- w 2023 r. - 3.283.212,63 zł.

W ramach budżetu na 2021 r. przekazano dotacje na zadania bieżące dla:

- Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Skale 1.255.695,04 zł,
- Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej 240.000,00 zł,
- Miasta Kraków na współfinansowanie zbiorowej komunikacji lokalnej do Smardzowic 96.983,17 zł,
- przedszkoli prywatnych na terenie Gminy 213.951,84 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu 80.000,00 zł,
- jednostek OSP na zakupy sprzętu i remonty remiz na łączną kwotę 107.311,84 zł,
- Miasta Kraków na finansowanie Izby Wyrzeźwień 3.160,00 zł,
- Gminy Kocmyrzów-Luborzyca jako Lidera projektu OZE 2.000,00 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu turystyki 11.000,00 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu kultury 40.000,00 zł.

Dotacje bieżące w 2021 r. stanowiły 3,6% poniesionych wydatków bieżących.

W ramach budżetu na 2022 r. przekazano dotacje na zadania bieżące dla:

- Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Skale 1.584.323,06 zł,
- Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej 268.500,00 zł,
- Miasta Kraków na współfinansowanie zbiorowej komunikacji lokalnej do Smardzowic 112.534,01 zł,
- Samorządu Województwa Małopolskiego na współfinansowanie zbiorowej komunikacji lokalnej 29.901,09 zł,
- przedszkola prywatnego na terenie Gminy 366.980,59 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu 76.680,24 zł,
- jednostek OSP na zakupy sprzętu i remonty remiz na łączną kwotę 148.200,00 zł,
- Miasta Kraków na finansowanie Izby Wyrzeźwień 6.690,00 zł,
- Gminy Kocmyrzów-Luborzyca jako Lidera projektu OZE 2.000,00 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu turystyki 7.600,00 zł,
- stowarzyszeń i fundacji na zadania z zakresu kultury 36.960,00 zł.

Dotacje bieżące stanowią 4,3% poniesionych wydatków bieżących.

W ramach budżetu na 2023 r. przekazano dotacje na zadania bieżące dla:

- Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Skale 1.873.171,90 zł,
- Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej 280.000,00 zł,
- Miasta Kraków na współfinansowanie zbiorowej komunikacji lokalnej do Smardzowic 225.250,94 zł,

- Samorządu Województwa Małopolskiego na współfinansowanie zbiorowej komunikacji lokalnej 234.357,30 zł,
- przedszkola prywatnego na terenie Gminy 419.978,28 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu 90.000,00 zł,
- jednostek OSP na zakupy sprzętu i remonty remiz na łączną kwotę 103.309,21 zł,
- Miasta Kraków na finansowanie Centrum Profilaktyki Uzależnień 5.145,00 zł,
- Gminy Kocmyrzów-Luborzyca jako Lidera projektu OZE 2.000,00 zł,
- stowarzyszeń na zadania z zakresu turystyki 20.000,00 zł,
- stowarzyszeń i fundacji na zadania z zakresu kultury 30.,00000 zł.

Dotacje bieżące stanowią 5,9% poniesionych wydatków bieżących.

Zgodnie z art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, dotacja dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku odbywa się na podstawie umowy, która powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności,
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania,
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji,
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Z przedłożonej audytorowi do analizy dokumentacji nie wynikało aby w ocenianym okresie urzędnicy Gminy Skąta przeprowadzali kontrolę wykorzystania udzielonych dotacji. Warto w tym miejscu wskazać także, iż wśród podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych największym dotacjobiorcą było przedszkole niepubliczne. Kontrola dotacji udzielanej temu podmiotowi powinna odbywać się na zasadach określonych w art. 36 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 754).

Zdaniem audytora zaniechanie przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania, wykorzystania i rozliczenia dotacji jest zaniedbaniem mogącym skutkować zarzutem nierzetelnego działania i niedostatecznej dbałości przy wykonywaniu budżetu gminy.

i) Prowadzenie audytu wewnętrznego

ORGANIZACJA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Jak już wspomniano we wcześniejszej części niniejszego sprawozdania, Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Skała pomijał stanowisko audytora wewnętrznego, który powinien w strukturze organizacyjnej podlegać bezpośrednio pod nadzór Burmistrza. Nadto, któreś z komórek organizacyjnych lub do któregoś stanowiska powinny należeć obowiązki w zakresie rejestrowania i przechowywania dokumentacji poaudytowej i sprawozdawczej, kierowanej przez audytora wewnętrznego do Burmistrza, po zakończonych zadaniach i czynnościach audytowych. Jest to uchybienie, które powinno zostać wyeliminowane na etapie najbliższych prac nad uaktualnieniem tego dokumentu.

W dniu 12 sierpnia 2019 r. Burmistrz Miasta i Gminy Skała wydał zarządzenie nr 184/2019 w sprawie wprowadzenia Karty audytu wewnętrznego oraz Regulaminu przeprowadzania audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta i Gminy w Skała oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Skała. Dokument ten określał procedurę i zasady prowadzenia audytu.

PROWADZENIE AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Stosownie do art. 278 ust. 3 powołanej ustawy, w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

Ujęta w uchwałach budżetowych Gminy Skała (plan po zmianach) kwota dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów wynosiła w poszczególnych latach:

rok	dochody	przychody	wydatki	rozchody
2021	64 361 920,71	8 728 835,30	70 903 187,07	2 187 568,94
2022	67 247 127,28	18 671 844,64	83 372 971,92	2 546 000,00
2023	65 753 566,81	11 629 050,23	76 082 617,04	1 300 000,00

Ponieważ ujęta w uchwałach budżetowych Gminy Skała z lat 2021-2023 kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów nie przekraczała 100 000 tys. zł, dopuszczalnym było prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę zewnętrznego.

W dniu 2 stycznia 2020 r. została zawarta umowa z usługodawcą Omega Audyt Centrum Doradztwa i Audytu – Anita Rogóż na prowadzenie audytu wewnętrznego, w okresie od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. Zakres umowy obejmował:

- identyfikację obszarów potencjalnego ryzyka i dokonanie ich analizy,
- opracowanie rocznego planu audytu wewnętrznego na 2021 rok,
- przeprowadzenie dwóch zadań audytowych w każdym roku trwania umowy,
- podejmowanie czynności doradczych, w tym składanie wniosków mających na celu usprawnienie funkcjonowania obszarów podlegających audytowi,
- zapewnienie prawidłowego i terminowego przeprowadzenia audytu wewnętrznego,
- terminowe sporządzenie rzetelnej dokumentacji z przeprowadzonych audytów,
- przygotowanie sprawozdań z wykonania audytu w 2020 r. i 2021 r.,
- prowadzenie akt stałych i bieżących audytu,
- dokonanie co najmniej raz w roku przeglądu procedur audytu wewnętrznego i w razie potrzeby dokonanie ich aktualizacji.

Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia za całość usługi w kwocie 9.840,00 zł brutto, czyli 410 zł brutto miesięcznie.

Plan audytu na 2020 r. przewidywał realizację następujących zadań:

- 1) Gospodarka finansowa jednostek oświatowych w Gminie Skała w 2019 r. w zakresie organizacji realizacji zastępstw za nieobecnych nauczycieli i sposobu ich finansowania,
- 2) System dochodów – podatki w Gminie Skała od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (podatek od nieruchomości oraz od środków transportowych) za lata 2018-2019.

W dniu 22 grudnia 2020 r. zostało sporządzone sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2020 rok. Wynikały z niego m.in. następujące wnioski z przeprowadzonych zadań audytowych:

Ad 1) W Regulaminie określającym wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków należy zapisać, która ze stawek zaszeregowania nauczyciela w przypadku zastępstw doraźnych jest podstawą do wyliczenia wynagrodzenia. Należy rozważyć możliwość i zasadność wprowadzenia w poszczególnych placówkach oświatowych procedur regulujących zasady wyznaczania i realizacji zastępstw doraźnych.

Ad 2) Należy podjąć starania w celu systematycznego wystawiania tytułów wykonawczych dla podmiotów zalegających z uregulowaniem należności podatkowych.

Plan audytu na 2021 rok zakładał następujące obszary do badania:

- 1) Terminowość i legalność wydawania decyzji administracyjnych przyznających świadczenia społeczne,
- 2) Podatki w Gminie Skała od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą za lata 2019-2020.

W dniu 17 grudnia 2021 r. zostało sporządzone sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2021 rok. Wynikały z niego m.in. następujące wnioski z przeprowadzonych zadań audytowych:

Ad 1) Brak uwag i wniosków.

Ad 2) *Należy podjąć starania w celu systematycznego wystawiania tytułów wykonawczych dla podmiotów zalegających z uregulowaniem należności podatkowych.*

W dniu 27 grudnia 2021 r. został sporządzony (przez dotychczasową audytor) plan audytu wewnętrznego na 2022 rok, który zakładał realizację następujących zadań:

- 1) Realizacja procesów windykacji należności z tytułu opłat za odpady w 2021 roku,
- 2) Ocena systemu wydawania decyzji i postanowień związanych z rejestracją stanu cywilnego w księgach oraz pism odmawiających wskazanych prawem czynności kierownika USC w latach 2020-2021.

Z przeprowadzonych audytów nie wynikało, które zagadnienia i dlaczego zostały uznane za nieprawidłowe. Brak było zwymiarowania skali zjawiska i badanej próby. Zważywszy, że wynagrodzenie audytora wewnętrznego wynosiło 410 zł brutto miesięcznie można pokusić się o podsumowanie, iż przydatność ustaleń audytowych dla kierownika jednostki (Burmistrza Skały) w latach 2020-2021 była wprost proporcjonalna do poniesionego kosztu.

Dnia 3 stycznia 2022 r. została zawarta umowa z usługodawcą SKARBNIK Audyt, Doradztwo Finansowe i Gospodarcze - Agnieszką Pieprzycą, na prowadzenie audytu wewnętrznego w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. Zakres umowy obejmował:

- przeprowadzenie dwóch zadań audytowych zgodnie z planem audytu w 2022 r.,
- wykonanie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2022 rok,
- przeprowadzenie dwóch zadań audytowych zgodnie z planem audytu na 2023 r.,
- wykonanie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2023 rok.

Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia za całość usługi w kwocie 19.680,00 zł brutto, tj. 820 zł brutto miesięcznie.

W dniu 14 stycznia 2022 r. Burmistrz Miasta i Gminy Skała wydał dwa zarządzenia:

- nr 14/2022 w sprawie wprowadzenia Regulaminu Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta i Gminy Skała oraz jednostkach organizacyjnych,
- nr 15/2022 w sprawie wprowadzenie Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego w Urzędzie Miasta i Gminy Skała oraz jednostkach organizacyjnych.

Zarządzenia te ani nie uchylały ani w inny sposób nie odnosiły się do powołanego wcześniej, obowiązującego równolegle, zarządzenia nr 184/2019 Burmistrz Miasta i Gminy Skała z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Karty audytu wewnętrznego oraz Regulaminu przeprowadzania audytu wewnętrznego w Urzędzie Miasta i Gminy w Skale oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Skała.

W dniu 4 stycznia 2023 r. zostało sporządzone sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2022 rok. Wynikały z niego m.in. następujące wnioski z przeprowadzonych zadań audytowych:

Ad 1) *Należy terminowo wszczynać postępowania egzekucyjne poprzez wystawianie tytułów wykonawczych, aby nie dopuścić do przedawnienia zaległości, a w przypadku nieskutecznej egzekucji podejmować inne czynności, w tym również dokonywać wpisu hipoteki przymusowej w księgach wieczystych.*

Ad 2) Zaleca się:

- odnotowywanie daty wpływu na wnioskach składanych do Urzędu Miasta i Gminy Skała,

- aby opłaty skarbowe za sporządzenie aktu lub odpis stanu cywilnego dokonywane były zgodnie ze stawką określoną w ustawie o opłacie skarbowej,
- aby zapewnienie o braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa zawierało wszystkie informacje określone w art. 76 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego,
- aby stwierdzone błędy na dokumentach korygować przez skreślenie dotychczasowej treści wraz z podpisem osoby upoważnionej – kierownika USC,
- aby do akt zbiorowych dołączać dokumenty na podstawie których dokonano uzupełniania w akcie stanu cywilnego,
- prawidłowe dokumentowanie doręczanych decyzji w sprawach dotyczących zmiany imienia lub nazwiska oraz odbioru odpisów aktu stanu cywilnego,
- w przypadku niekompletnych wniosków o wydanie odpisów aktów stanu cywilnego zaleca się wezwać wnoszącego podanie do usunięcia braków w wyznaczonym terminie,
- pobierać opłaty skarbowe za wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego w przypadku braku podstaw do zastosowania zwolnienia lub wyłączenia,
- zamieszczać adnotacje o uiszczonych opłatach skarbowych, jak również o ich wyłączeniu lub zwolnieniu.

W dniu 30 grudnia 2022 r. został sporządzony plan audytu wewnętrznego na 2023 rok, który zakładał realizację następujących zadań:

- 1) Ocena rozliczania dotacji dla wybranej niepublicznej placówki oświatowej,
- 2) Ocena egzekucji należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zaliczek alimentacyjnych od dłużników alimentacyjnych.

W dniu 2 stycznia 2024 r. została zawarta umowa z usługodawcą SKARBNIK Audyt, Doradztwo Finansowe i Gospodarcze - Agnieszką Pieprzycą na prowadzenie audytu wewnętrznego w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. Zakres umowy obejmował:

- przeprowadzenie dwóch zadań audytowych zgodnie z planem audytu w 2024 r.,
- wykonanie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2024 rok,
- przeprowadzenie dwóch zadań audytowych zgodnie z planem audytu na 2025 r.,
- wykonanie sprawozdania z wykonania planu audytu za 2025 rok.

Strony ustaliły wysokość wynagrodzenia za całość usługi w kwocie 24.600,00 zł brutto, tj. w wysokości 1.025,00 zł brutto miesięcznie.

W dniu 29 grudnia 2023 r. został sporządzony plan audytu wewnętrznego na 2024 rok, który zakładał realizację następujących zadań:

- 1) Ocena funkcjonowania gospodarki finansowej w Szkole Podstawowej nr 1 w Skale,
- 2) Realizacja ponadwymiarowych godzin zastępstw w Szkole Podstawowej nr 1 w Skale oraz w Szkole Podstawowej w Cianowicach.

W umowach z usługodawcą zewnętrznym prowadzącym audyt wewnętrzny Agnieszką Pieprzycą brak było określenia analizy ryzyka oraz zobowiązania do świadczenia czynności doradczych. Stosownie do art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny

jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Z kolei, w myśl §7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 506), audytor wewnętrzny, opracowując plan audytu, przeprowadza analizę ryzyka uwzględniającą sposób zarządzania ryzykiem w jednostce. Dobór tematów audytowych, w całym okresie ocenianych lat 2021-2024, wskazywał na niedostateczne rozpoznanie ryzyka. Żaden z newralgicznych obszarów, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu, nie został poddany czynnościom audytowym. Pominięto takie zagadnienia jak np.: struktura organizacyjna Urzędu, działalność spółki komunalnej utworzonej do realizacji zadań własnych gminy w zakresie wod.-kan. w aspekcie obowiązków nadal realizowanych przez Referat Komunalny, zmniejszające się dochody budżetowe, rosnące należności wymagalne, kontrola dotacji. W ramach zadań audytowych pominięto także zamówienia publiczne, które są jednym z częściej kontrolowanych sfer przez RIO, NIK i UZP i które są szczególnie narażone na ryzyko błędów. W tej sytuacji winę na zaistniały stan rzeczy ponosi oczywiście nie tylko wyłoniony usługodawca zewnętrzny, ale przede wszystkim ówczesny Burmistrz Skały, jako zamawiający. Pojęcie rażąco niskiej ceny znane było z pewnością zamawiającemu w związku z udzielaniem rozlicznych zamówień publicznych. Dla przypomnienia, Krajowa Izba Odwoławcza (KIO)¹² definiuje rażąco niską cenę następująco: „Cena rażąco niska to cena nierealna, niepozwalająca na realizację zamówienia z należytą starannością, wskazująca na zamiar realizacji zamówienia poniżej kosztów własnych wykonawcy, niepozwalająca na wygenerowanie przez niego zysku, znacznie odbiegająca od cen rynkowych innych, takich samych lub podobnych rodzajów zamówień, wskazująca na możliwość wykonania zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi”. Wiadomym było zamawiającemu, że usługi takiej nie można w całości wykonać zdalnie. Każde z zadań audytowych we wskazanych istotnych obszarach ryzyka wymagałoby weryfikacji dokumentacji w siedzibie Urzędu. Każde z takich zadań wymagało szacunkowo:

- min. 3 dni pracy stacjonarnej, po min. 6 godzin dziennie, w siedzibie zamawiającego,
- około 10-15 dni pracy zdalnej, nad analizą zebranych materiałów, oceną zjawiska, porównaniem stanu faktycznego z obowiązującym prawodawstwem i sporządzeniem sprawozdania wraz z aktami audytu.

Łącznie, w miarę rzetelnie przeprowadzone jedno zadanie audytowe, przeciętnemu audytorowi powinno zająć około 100 roboczogodzin. Przy przeciętnym wynagrodzeniu za tego rodzaju usługi, w tamtym okresie, na poziomie ok. 100-150 zł/godz., koszt takiego zadania powinien oscylować w przedziale od 10.000,00 zł do 15.000,00 zł netto. Zaoferowanie zaś usługi za przeprowadzenie czterech zadań audytowych (po dwa w każdym roku, w latach 2020-2021) w łącznej kwocie 9.840,00 zł brutto, czyli po 2.460,00 zł za każde, było z pewnością ceną rażąco niską. W rezultacie, Gmina Skała spełniała wprawdzie formalny warunek

¹² Por.: wyrok KIO 992/19 z dnia 17 czerwca 2019 r.

posiadania audytora, lecz efektywność świadczonych usług, głównie wobec doboru tematów małoistotnych, nie mógł przyczynić się do usprawnienia działalności Urzędu w takim stopniu, w jakim powinien. Ostatecznie, za tamte zaniechania będzie musiał ponieść konsekwencje obecny Burmistrz Skały, który zadania związane z bieżącym zarządzaniem gminą musi dzielić z zadaniami naprawy tych obszarów działania Gminy i Urzędu, które wynikają z zaniedbań z lat ubiegłych.

III. Wnioski i zalecenia

Przeprowadzone czynności audytowe prowadzą do następujących uwag i wniosków, jednocześnie wskazując na stwierdzone nieprawidłowości. I tak:

- 1) Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy w Skale był niespójny ze schematem organizacyjnym. Część jego zapisów – wskazana w niniejszym sprawozdaniu – wymaga korekty i doprecyzowania, ze względu na niekonsekwencję regulacji i błędy metodologiczne.
- 2) Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Skała był niekompletny w obszarze zamieszczanych tam zarządzeń Burmistrza, a żaden akt wewnętrzny nie rozstrzygał zasad publikacji w BIP tego rodzaju dokumentów.
- 3) Za niepokojące należy uznać rokroczne powiększanie się kwoty należności wymagalnych (zaległości) w budżecie Gminy, z 1,2 mln zł w 2021 r. do blisko 1,8 mln zł w 2023 r. Największe z nich były generowane w obszarze zadań własnych w zakresie gospodarki komunalnej i zaspokajania potrzeb mieszkańców (wod.-kan. i odbiór odpadów komunalnych). W sytuacji systemowo zaniżanych dochodów objętych taryfami wod.-kan. przez regulatora publicznego (PGW Wody Polskie), doprowadzanie do nieściągnięcia należności nawet wg tych okrojonych stawek było działaniem niekorzystnym dla Gminy i demoralizującym w stosunku do tych mieszkańców, którzy regularnie uiszczali swoje zobowiązania z tytułu korzystania z usług publicznych.
- 4) Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji rosły, z 9,9 mln zł w 2021 r. do 16,6 mln zł na koniec 2023 r. i wg planu na koniec 2024 r. do 20,4 mln zł. Wprawdzie opinie RIO o możliwości spłaty długu były dla Gminy pozytywne, jednak zdaniem audytora zbyt optymistycznie bazowały na prognozach a nie stanie faktycznym, w tym nie uwzględniały malejących dochodów i nawarstwiania się należności nieściągniętych od dłużników.
- 5) Struktura dochodów nie zapewniała Gminie dostatecznej samodzielności ponieważ bazowała głównie na systemie redystrybucji dochodów budżetu państwa, a w zbyt niskim zakresie na dochodach własnych, z podatków i opłat lokalnych. Dochody powoli spadały, z 67,2 mln zł w 2021 r. do 63,9 mln zł na koniec 2023 r. Zdaniem audytora Gminie potrzebna jest nowa strategia i wypracowanie takiego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, w tym lokalizacji obiektów handlu, przemysłu i usług

wielkopowierzchniowych, który dawałby możliwość pozyskiwania dochodów z podatku od nieruchomości i pozostałych danin z podatków lokalnych i opłat, w taki sposób, aby struktura dochodów własnych została odbudowana w stopniu zapewniającym stałe, niezależne do mechanizmów redystrybucji środków budżetu państwa i najlepiej rosnące wpływy budżetowe. Ta sfera w ostatnich latach została zaniedbana. Zmniejszające się dochody przy rosnących potrzebach wydatkowych, będą powiększały deficyt budżetowy oraz poziom zadłużenia, ale co gorsza – mogą negatywnie wpływać na procesy inwestycyjne i obniżyć komfort życia mieszkańców.

- 6) Struktura wydatków miała w Gminie Skała charakter standardowy. Największe wydatki dotyczyły zadań oświatowych i społecznych. W poszczególnych latach od 83% do 92% przeznaczano na wydatki bieżące. Tym samym od 17% do 8% strumienia wydatków kierowany był na wydatki majątkowo-inwestycyjne. Jako pozytyw odnotować należy, że w ujęciu wartościowym wydatki majątkowe wykazywały tendencję rosnącą.

Wśród wydatków ocenianego okresu 700.000 zł. przeznaczono na objęcie udziałów w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych SKAŁA Sp. z o.o. Zważywszy na fakt, że Spółka w całym audytowanym okresie nie przejęła od Urzędu Miasta i Gminy Skała zadań w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków od mieszkańców, do czego została powołana, co najmniej zastanawiającym była celowość i gospodarność takich przepływów finansowych. Temat ten będzie przedmiotem odrębnego audytu zewnętrznego.

- 7) Biorąc pod uwagę zmniejszające się dochody budżetowe Gminy Skała i jednocześnie rosnące należności, w tym wymagalne, bezwzględnie należy – zdaniem audytora – zintensyfikować czynności kontroli podatkowej w Gminie Skała. Dotychczas prowadzone nieliczne kontrole były zbyt pobieżne i ogólnikowe. W rezultacie nie tylko nie weryfikowały skutecznie prawidłowości regulowania należności publicznoprawnych, ale wręcz mogły potęgować wrażenie u podatników, że Gmina nie jest zainteresowana ich rezultatami. Rola prewencyjna takich kontroli mogła tylko przynosić skutek odwrotny od zamierzonego.
- 8) Gmina zaniedbała w ostatnich latach kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu, w tym dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Było to działanie niekorzystne z punktu widzenia dbałości o finanse publiczne. Dotacje te wynosiły od 2,1 mln zł w 2021 r. do 3,3 mln zł w 2023 r. i praktycznie pozostawały poza nadzorem.
- 9) Organizacja i funkcjonowanie w latach 2021-2023 audytu wewnętrznego miało charakter iluzoryczny. Dobór tematyki i ich ważkość dla całokształtu działalności Gminy były pozorne. Faktem jest, że z drugiej strony koszty tego rodzaju usług były niewielkie, wręcz rażąco niskie. Zadaniem audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego jest analiza obszarów ryzyka i ich regularne wskazywanie kierownikowi jednostki. Zdłudne oszczędności w tym obszarze zemściły się w postaci licznych problemów, których ówczesne władze Gminy Skała nie dostrzegły. Zmierzyć się będą musiały z nimi obecnie

wybrane organy, zarówno stanowiący (Rada Miejska w Skale) jak i wykonawczy (Burmistrz Skąły).

Na tym czynności audytowe zakończono.

Skąły, dn. 30 września 2024 r.

dr Krzysztof Paliwoda

AUDYTOR

nr wpisu Ministerstwa Finansów 1904/2005

.....
podpis audytora

SEMPER AUDYT

KANCELARIA AUDYTORSKA

dr Krzysztof Paliwoda

55-002 Dobrzykowice, ul. Oliwkowa 59

tel. 664-081-085, NIP 899-202-05-52