



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4114-001-03/2014

I/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/14/002 – Realizacja wybranych dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w latach 2011-2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy

1. Oskar Zadrejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88476 z dnia 10.01.2014 r.
2. Piotr Tamborski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88471 z dnia 10.01.2014 r.
3. Lidia Sobkowiak-Mariasz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88497 z dnia 12.03.2014 r.

[dowód: akta kontroli, str. 1-6]

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Sulechowie

Kierownik jednostki kontrolowanej Roman Rakowski, Burmistrz Sulechowa

[dowód: akta kontroli str. 7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Gminy Sulechów w zakresie realizacji wybranych dochodów i wydatków w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizując budżet w latach 2011-2013 Gmina poprawiła wynik budżetu², osiągnęła nadwyżkę operacyjną mierzoną relacją planowanych i zrealizowanych wydatków bieżących do dochodów bieżących, a deficyt budżetowy finansowany był ze środków przewidzianych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej ufp), za wyjątkiem przejściowego deficytu sfinansowanego ze środków depozytów i na rachunku wydatków niewygasających. Kredyty spłacane były zgodnie z harmonogramami umów, w prawidłowej wysokości i właściwie ewidencjonowane. Wydatki związane z obsługą długu były ponoszone terminowo i prawidłowo klasyfikowane. Natomiast w księgach rachunkowych na przełomie okresów sprawozdawczych nie ewidencjonowano odsetek od kredytów stanowiących wydatki przyszłych okresów. Ponadto w sprawozdawczości gminy nierzetelnie wykazane zostały poręczenia udzielone spółce komunalnej za 2011 r. i 2012 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Różnica między dochodami wykonanymi a wydatkami wykonanymi.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Ulgi w podatkach udzielane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴. Sprzedaż nieruchomości gminnych odbywała się zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ oraz uchwałami Rady Gminy w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Sulechów.

Zbadane postępowania przetargowe dotyczące inwestycji gminnych przeprowadzone były prawidłowo, w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych⁶ (dalej pzp), a inwestycje wykonane zostały zgodnie z zawartymi umowami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zadłużenie

Opis stanu
faktycznego

Dochody wykonane przez Gminę Sulechów zwiększyły się z 64.358.492 zł na koniec 2011 r. do 72.178.685 zł na koniec 2013 r., a wydatki odpowiednio z 66.612.585 zł do 67.681.187 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 48-125, 300]

Budżet gminy na koniec lat 2011 i 2012 zamknął się deficytem odpowiednio: 2.254.093 zł i 255.339 zł oraz na koniec 2013 r. - nadwyżką 4.497.498 zł.

Deficyt budżetu wykonany w latach 2011-2012 finansowany był z kredytów długoterminowych i wolnych środków, tj. ze źródeł wymienionych w art. 217 ust. 2 ufp. W toku realizacji budżetu w latach 2011-2012 deficyt nie przekroczył zaplanowanej wartości; w 2011 r. stanowił 71%, a w 2012 r. - 14% planu.

[dowód: akta kontroli, str. 25-37, 48, 66, 97, 300-301]

W celu sfinansowania występującego w ciągu roku deficytu przejściowego gmina zaciągała w latach 2012-2013 kredyty krótkoterminowe (w rachunku bieżącym). Kredyty zostały spłacone do końca roku budżetowego, zgodnie z art. 89 ust. 2 ufp.

[dowód: akta kontroli, str. 218, 229, 281, 283]

Wyżej wymienione przychody (na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu) prawidłowo wykazywano jako wykonane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-NDS, co było zgodne z § 10 pkt 6 lit a załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷.

[dowód: akta kontroli, str. 86-90, 97, 119-123]

W kontrolowanym okresie Gmina finansowała przejściowy deficyt również źródłami niewymienionymi w art. 217 ust. 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 1 ufp, tj. środkami z sum depozytowych, mającymi charakter swoistego rodzaju gwarancji (np. przyjętych depozytów w celu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wadium) oraz środkami przeznaczonymi na realizację wydatków niewygasających (na inwestycje).

[dowód: akta kontroli, str. 191-217]

Dane w zakresie przychodów i rozchodów, wykazane w sprawozdaniach Rb-NDS za lata 2011-2013, były zgodne z ewidencją księgową.

[dowód: akta kontroli, str. 48, 66, 86-90, 97, 119-123]

Dług Gminy Sulechów wynosił:

— 31.131.101,43 zł na koniec 2011 r. (48,37 % dochodów wykonanych),

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103 - obecnie § 13 pkt 5 lit a i pkt 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119) zezwalający m.in. na niewykazywanie przychodów i rozchodów dotyczących zaciągniętych i spłaconych w danym roku sprawozdawczym pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst.

- 31.587.120,49 zł na koniec 2012 r. (47,7% dochodów wykonanych),
- 25.709.474,49 zł na koniec 2013 r. (35,62% dochodów wykonanych).

Przyczyną zadłużenia Gminy było zaciągnięcie kredytów na dofinansowanie zadań inwestycyjnych wskazanych przez Radę Miejską w uchwałach budżetowych w latach 2006-2012. Zadłużenie za rok 2013 wynika z pobranych w latach 2006-2012 kredytów długoterminowych. Okres spłaty ww. kredytów wynosi 10 lat. Gmina swoimi działaniami dążyła do zmniejszenia zadłużenia m.in. poprzez:

- spłatę rat w wyższej wysokości niż wynikającą z zawartych z bankiem umów w roku 2013 w kwocie 1.311.994 zł,
- uzyskanych z banku PKO BP S.A. Zielona Góra w latach 2010-2011 grantów finansowych w kwocie 872.455,36 zł.

Kredyty stanowiły jedyne tytuły dłużne, Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

[dowód: akta kontroli, str. 35-37, 159-160, 300]

Sprawozdania Rb-Z za lata 2011-2013 zostały sporządzone i przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

[dowód: akta kontroli, str. 155-158]

Stan zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów był zgodny z potwierdzeniami sald skierowanymi do Gminy na koniec roku, a zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów zostały prawidłowo ujęte w ewidencji na koncie 134.

[dowód: akta kontroli, str. 275-291]

Wartości zaciągniętych kredytów w latach 2011 i 2012 były równe kwotom przewidzianym w uchwałach budżetowych Gminy za poszczególne lata, zgodnie z art. 91 ust. 1 ufp.

[dowód: akta kontroli, str. 25-26, 28-29, 238, 248]

Zobowiązania z tytułu kredytów zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-UZ wg stanu na koniec IV kwartału każdego roku. Sprawozdania sporządzono rzetelnie w zakresie tytułu dłużnego, rodzaju wierzyciela i struktury terminowej, a dane były zgodne z księgami rachunkowymi.

Nie stwierdzono, by Gmina posiadała zobowiązania z tytułu sprzedaży na raty, leasingu finansowego, innych umów, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu oraz umów o partnerstwie publiczno-prywatnym mających wpływ na poziom długu publicznego.

Gmina Sulechów w kontrolowanym okresie nie przekroczyła limitu zadłużenia, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹ (nie stosując wyłączeń z limitu, o których mowa w tym przepisie).

[dowód: akta kontroli, str. 38-39, 60-61, 94-95, 162]

W kontrolowanym okresie Gmina zaciągnęła dwa kredyty długoterminowe – w 2011 r. na kwotę 5.397.574 zł, z terminem spłaty do 21.12.2020 r. oraz w 2012 r. na kwotę 5.885.044 zł, z terminem spłaty do 31.12.2022 r. Każdorazowo Gmina uzyskała pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze o możliwości spłaty kredytu, stosownie do art. 91 ust. 2 ufp. Środki finansowe uzyskane z kredytów planowano wykorzystać na pokrycie deficytu w 2011 r.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

i 2012 r. oraz na spłatę kredytów długoterminowych zaciągniętych w latach poprzednich.

[dowód: akta kontroli, str. 238-239, 248-249, 268, 271, 300, 304]

Kredyty zabezpieczone zostały weksłami in blanco podpisanymi przez Skarbnika i Zastępcę Burmistrza. Nie wystąpiła sytuacja udzielenia pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym, jako formy zabezpieczenia kredytów.

[dowód: akta kontroli, str. 238-242, 248-261]

Oba ww. kredyty zaciągnięte zostały w zastosowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, z zastosowaniem trybu przetargu nieograniczonego¹⁰.

[dowód: akta kontroli, str. 292-293]

Kredyty długoterminowe zaciągnięte w 2011 r. i 2012 r. spłacane były terminowo i w prawidłowej wysokości, zgodnie z postanowieniami umów kredytowych.

[dowód: akta kontroli, str. 238-267]

Kwoty rozchodów wynikających ze spłat kredytów długoterminowych wyniosły: 3.011.453,70 zł w 2011 r., 3.941.927,94 zł w 2012 r., 5.877.646 zł w 2013 r. i nie przekroczyły kwot rozchodów zaplanowanych w budżetach na poszczególne lata.

[dowód: akta kontroli, str. 35-37, 300]

Poniesione przez Gminę wydatki z tytułu obsługi długu wyniosły w latach 2011-2013 odpowiednio 1.538.626,63 zł, 1.862.016,71 zł i 1.320.514 zł¹¹. Wydatki dotyczące obsługi długu wynikały z zawartych umów kredytowych. W 2013 r. w relacji do roku poprzedniego spadły one o 29,1%. Koszty obsługi długu zmniejszone zostały w wyniku spłat w 2013 r. rat kredytów w wysokości wyższej o 1.311.994 zł w stosunku do harmonogramu spłat, wskutek niższych (szczególnie w 2013 r.) stóp procentowych, a także dzięki uzyskanym w latach 2010-2011 grantom¹² z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 872.455,36 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 35-37, 159-160, 238-267]

Odsetki od kredytów, stanowiące wydatki przyszłych okresów, naliczane i ewidencjonowane były od 2013 r. W latach 2011-2012 nie naliczano i nie ewidencjonowano takich odsetek.

[dowód: akta kontroli, str. 143-151]

W wyniku poręczenia kredytu i pożyczki, udzielonego Sulechowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu „SuPeKom” spółka z o.o., Miasto Sulechów posiadało zobowiązania w kwocie 4.610.398,69 zł na koniec 2011 r., 1.530.727,74 zł na koniec 2012 r. i 1.218.624,27 zł na koniec 2013 r.

Zobowiązania gminy z ww. tytułów nie zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2012 r. oraz nieprawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. (4.388.983 zł).

[dowód: akta kontroli, str. 38-40, 60-61, 94-95, 306-312]

Łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek (poza spłatami kredytów zaciągniętych na przejściowe finansowanie deficytu) wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek nie przekroczyła limitu 15% planowanych dochodów, określonego w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

[dowód: akta kontroli, str. 313]

¹⁰ Badanie prawidłowości zawierania tych umów zostało przeprowadzone w oparciu o kredyt długoterminowy na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Sulechów w 2011 r.

¹¹ Odpowiednio 4,94 %, 5,89% i 5,14% długu.

¹² Premia Wsparcia Inwestycji do kredytów długoterminowych otrzymana przez PKO BP S.A. do dalszej redystrybucji w ramach Programu Finansowania Infrastruktury Komunalnej, w 2010 r. w wysokości 239.511,30 zł i w 2011 r. w wysokości 632.944,06 zł.

W latach 2011-2013 Gmina Sulechów nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

[dowód: akta kontroli, str. 53-55, 63-64, 99-100, 304]

W kontrolowanym okresie, planując budżet, jednostka zachowywała zasadę przewagi dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki nad planowanymi wydatkami bieżącymi – zgodnie z art. 242 ust. 1 ufp. Wykonanie wydatków bieżących nie przekroczyło zrealizowanych dochodów bieżących – zgodnie z art. 242 ust. 2 ufp.

[dowód: akta kontroli, str. 128-131, 300]

Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Sulechów na lata 2013-2022¹³ (WPF) spełniony zostanie w 2014 r. tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia (art. 243 ust. 1 ufp), bowiem wartość spłaty kredytów wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem jest mniejsza o 1,01% od średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

[dowód: akta kontroli, str. 132]

WPF sporządzona została zgodnie z art. 226 ust. 1 ufp, zawierając wymienione tam elementy. Nie stwierdzono, aby poszczególne kategorie ujęte w Prognozie, zwłaszcza dochody, były ustalone nierealistyczne, jednak ocena realistyczności WPF jest utrudniona ze względu na ustawowy obowiązek (art. 227 ust. 2 ufp) sporządzenia prognozy długu na okres, na który go zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (do 2022 r.).

[dowód: akta kontroli str. 127-141]

Jednostki organizacyjne nadzorowane przez Gminę (Biblioteka Publiczna oraz Sulechowski Dom Kultury) nie posiadały zadłużenia w latach 2011-2013. Zadłużenie Sulechowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego SuPeKom sp. z o.o., w którym Gmina ma 100% udziałów, wynosiło odpowiednio 4.394.959,73 zł, 1.380.933,50 zł i 1.111.215,55 zł. W wyżej wymienionym okresie Gmina nie dokonywała zmian w strukturze udziałów w SuPeKom sp. z o.o., a zadłużenie spółki zostało wykazane w bilansie skonsolidowanym Gminy Sulechów.

W latach 2011-2013 SuPeKom sp. z o.o. sprzedało majątek trwały na łączną kwotę 78.456 zł, przy czym przedmiotem sprzedaży nie były nieruchomości spółki.

[dowód: akta kontroli, str.80-81, 108-109, 163-169, 314]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2013 gmina finansowała przejściowy deficyt budżetu środkami z niedopuszczalnych w świetle przepisu art. 217 ust. 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 1 ufp źródeł, tj. z depozytów mających charakter swoistego rodzaju gwarancji (wadium w związku ze sprzedażą nieruchomości gminnych oraz środkami pieniężnymi wniesionymi przez wykonawców w związku z zamówieniami publicznymi) oraz środkami pochodzącymi z niezrealizowanych wydatków w roku budżetowym (wydatki niewygasające, przeznaczone na inwestycje gminne). Ponadto ww. działanie naruszało przepis art. 46 ust. 4 oraz art. 148 ust. 5 ustawy pzp nakazujące zamawiającemu przechowywanie wadium i zabezpieczeń na oprocentowanym rachunku bankowym, a w zakresie wydatków niewygasających przepis art. 263 ufp.

Łącznie z kwot depozytowych przekazano na rachunek bieżący 853.987,76 zł (296.000 zł w 2011 r., 358.000 zł w 2012 r. i 199.987,76 zł w 2013 r.), a z wydatków

¹³ Uchwała Rady Miejskiej 0007.382.2013 z 17.12.2013 r.

niewygasających 1.798.400 zł (1.546.800 zł w 2011 r. i 252.000 zł w 2012 r.). Przekazane środki przeznaczone zostały na bieżące wydatki Gminy - składki ZUS oraz przekazane gminnym jednostkom organizacyjnym (na wydatki szkół i dotacje dla instytucji kultury). Wszystkie wykorzystane środki z sum depozytowych i wydatków niewygasających zostały zwrócone na właściwe rachunki bankowe w terminie do 11 dni.

[dowód: akta kontroli, str. 191-217]

W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Skarbnika Gminy M. Wodejko podała, że:

Przekazywanie środków z depozytów i wydatków niewygasających na rachunek bieżący miało na celu niedopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych wobec pracowników i ZUS. Budżet gminy wielokrotnie boryka się z sytuacją niedoboru środków na początku miesiąca, kiedy przypada termin płatności składek ZUS i dotacji dla jednostek organizacyjnych Gminy. Dochody z udziału w podatkach, które mogłyby finansować płatności zobowiązań o terminie zapłaty na początku miesiąca, przekazywane są po terminie wymagalności tych zobowiązań, co czasami powoduje przejściowy deficyt, finansowany przez Gminę ze środków z depozytów i wydatków niewygasających.

Wykorzystanie kredytu lub pożyczki do finansowania ww. deficytu wiązałoby się z dodatkowym obciążeniem budżetu gminy. Wykorzystanie środków z depozytów i wydatków niewygasających ma charakter krótkotrwały i nie zagraża realizacji zadań realizowanych ze środków niewygasających ani zwrotom środków depozytowych.

[dowód: akta kontroli, str. 187]

Burmistrz R. Rakowski i Z-ca Burmistrza M. Andrasiak, zatwierdzający przekazywanie środków na rachunek bieżący i zatwierdzający zapłaty ZUS i przekazywanie środków podmiotom gminnym, złożyli w sprawie tożsame wyjaśnienia:

Akceptowałem przekazywanie na rachunek bieżący środków z rachunku depozytów w latach 2011-2013 oraz z rachunku wydatków niewygasających w latach 2011-2012, a następnie zatwierdziłem do wypłaty realizację wydatków bieżących z przeznaczeniem wyłącznie na uregulowanie składek ZUS i zobowiązań wobec pracowników (wynagrodzenia dla nauczycieli płatne z „góry”) przez jednostki organizacyjne gminy, ponieważ kierowałem się wyłącznie celowym, oszczędnym i gospodarnym realizowaniem wydatków. Nadmieniam, że subwencja oświatowa otrzymywana z Ministerstwa Finansów nie pokrywa nawet wynagrodzenia dla nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjów. Ponadto pragnę zauważyć, że wielokrotnie był zgłaszany postulat przez Zrzeszenie Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów R.P., odnośnie zmiany przez Ministerstwo Finansów terminu przekazywania należnych gminom udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych z do 10-tego każdego miesiąca na termin do 5-tego każdego miesiąca ze względu na obowiązek regulowania składek ZUS właśnie do dnia 5-go każdego miesiąca.

[dowód: akta kontroli, str. 182-184]

2. W latach 2011-2012 Gmina nie naliczała i nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴, w zw. z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...¹⁵ (w zakresie opisu konta 134 i 909).

Kwota nienaliczonych i niewykazanych odsetek wyniosła 1.538.626,63 zł w 2011 r. i 1.808.997,72 zł w 2012 r. W konsekwencji braku ewidencji odsetek wartość zobowiązań finansowych oraz rozliczeń międzyokresowych w bilansie z wykonania budżetu Gminy za lata 2011 i 2012 została zaniżona o łączną kwotę 3.347.624,35 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 143-151]

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik Gminy I. Kohler podała, że planowane odsetki od zaciągniętych kredytów były monitorowane i porównywane z danymi w *Informacji z wykonania Budżetu Gminy Sulechów za lata 2011 i 2012* oraz z danymi zawartymi w uchwalonej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2011-2022 i lata 2012-2022, a brak ewidencji odsetek na koncie 909 było spowodowane przeoczeniem.

[dowód: akta kontroli, str. 188-189]

3. W wyniku udzielonych poręczeń dla SuPeKom sp. z o.o. w Sulechowie gmina posiadała zobowiązania warunkowe w wysokości 4.610.398,69 zł na koniec 2011 r., 1.376.858 zł na koniec 2012 r. i 1.115.493,20 zł na koniec 2013 r. W pozabilansowej ewidencji finansowo-księgowej nie ujęto poręczenia jako zobowiązania warunkowego, które podlega wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z. Należy mieć na uwadze, że na pewne lub o dużym stopniu prawdopodobieństwa przyszłe zobowiązania, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować, a w szczególności z tytułu udzielonych poręczeń, poręczyciel - na mocy art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości - tworzy rezerwę na dzień bilansowy. Gmina nie wykazała udzielonych poręczeń w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2012 roku oraz nieprawidłowo wykazała wartość udzielonych poręczeń w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. (wykazała kwotę 4.388.983 zł), czym naruszyła § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych i § 4 ust. 2 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań zawartej w załączniku nr 9 do ww. rozporządzenia. Zgodnie z ww. przepisami sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a gmina zobowiązana była do wykazania w sprawozdaniu Rb-Z wartości niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego.

[dowód: akta kontroli, str. 38-40, 60-61, 94-95, 306-312]

Skarbnik Gminy I. Kohler wyjaśniła, że przyczyną niewykazania poręczeń w sprawozdaniu Rb-Z było przeoczenie. Spłata przez spółkę SuPeKom rat i odsetek odbywała się zgodnie z zawartymi umowami i była na bieżąco monitorowana.

[dowód: akta kontroli, str. 188-189]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Dochody własne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wzrastały dochody własne¹⁶ w ujęciu nominalnym oraz ich udział w dochodach ogółem, wynosząc:

- 25.599.841 zł, tj. 39,77% dochodów ogółem w 2011 r.;
- 27.012.219 zł, tj. 40,78 % dochodów ogółem w 2012 r.;
- 31.229.947 zł, tj. 43,27 % dochodów ogółem w 2013 r.

Na wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem największy wpływ miał wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (13.488.095 zł, 14.535.781 zł i 16.104.365 zł) oraz ze sprzedaży majątku wyniosły (1.043.229 zł, 1.095.810 zł i 2.586.192 zł).

[dowód: akta kontroli, str. 50-51, 71-72, 102-103, 315-316]

¹⁶ Bez udziałów w podatkach PIT i CIT.

Badanie 10 podmiotów wykazujących na koniec 2012 r. zaległość wobec Gminy Sulechów w łącznej kwocie 3.192.121,18 zł (26% zaległości ogółem¹⁷) wykazało, że wobec dłużników prowadzone były działania windykacyjne polegające m.in. na:

- wystawianiu tytułów wykonawczych i kierowaniu ich do organów egzekucyjnych,
- monitorowaniu czynności komorników sądowych i organów skarbowych,
- ponownym składaniu wniosków o wszczęcie egzekucji wobec umorzonych tytułów wykonawczych, w których organ występuje jako wierzyciel hipoteczny,
- uzyskiwanie wpisów do ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości dłużników,
- przyłączeniu do egzekucji z nieruchomości,
- prowadzeniu innych działań windykacyjnych.

Wszystkie ww. zaległości dotyczyły lat poprzednich i wg stanu na 21.01.2014 r. żadna z nich nie została przedawniona.

Działania windykacyjne przyczyniły się do odzyskania środków w łącznej kwocie 928.313,47 (29 % badanych zaległości na koniec 2012 r.).

[dowód: akta kontroli, str. 325-338]

W 2011 r. Burmistrz udzielił ulg w podatkach 15 podmiotom, w tym umorzył należność Gminy z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 1.633 zł¹⁸ oraz odroczył lub rozłożył na raty należności w łącznej kwocie 204.582,60 zł.

W 2012 r. Burmistrz udzielił ulg 20 podmiotom, w tym umorzył należności z tytułu podatku od nieruchomości i podatku rolnego w wysokości 15.082 zł oraz odroczył lub rozłożył na raty należności w kwocie 258.358,38 zł.

W roku 2013 Burmistrz udzielił ulg 12 podmiotom, w tym umorzył należności w wysokości 3.059 zł i rozłożył na raty lub odroczył należności na kwotę 209.648 zł.

Badanie pięciu postępowań na łączną kwotę 515.117,80 zł wykazało, że ulgi udzielane były zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej, w szczególności art. 67a – 67e. Jedynie w przypadku postępowania o rozłożenie na raty należności z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 29.604 zł Burmistrz nie naliczył opłaty prolongacyjnej, mimo obowiązującej uchwały Rady Miejskiej w tym zakresie. W trakcie kontroli Burmistrz decyzją z 13.02.2014 r. naliczył opłatę prolongacyjną w wysokości 455 zł, którą podmiot wpłacił 19.02.2014 r. po potrąceniu nadpłaty z tytułu zapłaconego podatku od środków transportowych.

[dowód: akta kontroli, str. 339-352]

W kontrolowanym okresie Gmina sprzedała 186 nieruchomości (odpowiednio 72, 47 i 67) na łączną kwotę 4.557.575,73 zł (829.068,23 zł, 900.585,13 zł i 2.827.922,37 zł). Badanie sześciu postępowań¹⁹ dotyczących zbycia majątku Gminy, na łączną kwotę 2.228 tys. zł, wykazało m.in., że:

- dochody ze sprzedaży klasyfikowane były w § 077 *Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości*,
- zbycie nieruchomości odbywało się w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań²⁰, oraz o zasady określone w ww. uchwałach Rady Gminy²¹,

¹⁷ 12.058.194,65.

¹⁸ Należność główna z odsetkami.

¹⁹ Po dwa przetargi z każdego roku.

²⁰ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

²¹ Uchwała XXII/180/2004 z 27.10.2004 r. zmieniona m.in. uchwałą XIV/191/2007 z 18.12.2007 r. oraz uchwałą 0007.190.2012 z 15.05.2012 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Sulechów oraz warunków i wysokości stawek procentowych udzielanych bonifikat.

- w celu określenia wartości nieruchomości każdorazowo opracowano aktualny operat szacunkowy,
- wykaz nieruchomości do sprzedaży był podawany do publicznej wiadomości,
- każdorazowo w postępowaniu przetargowym zamieszczano właściwe ogłoszenie, zawierające elementy wymagane ustawą o gospodarce nieruchomościami oraz cyt. rozporządzeniem,
- przed sprzedażą wpłacane były wadium we właściwych wysokościach i terminach,
- umowy sprzedaży zawarte zostały w formie aktu notarialnego,
- w 3 przypadkach²² w aktach sprawy brak jest potwierdzenia poinformowania nabywcy o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, o czym mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W złożonych wyjaśnieniach inspektor ds. sprzedaży mienia gminnego A. Wasylewicz podała m.in., że:

Każdorazowo o terminie zawarcia umowy sprzedaży informowałam nabywców drogą telefoniczną. Ustalając termin zawarcia umowy u notariusza w ww. przypadkach nie było możliwości zachować 7 dniowego terminu, o którym mowa w art. 41 ust. 1 ugn. Umówienie terminu dogodnego dla nabywcy, sprzedawcy i notariusza i dochowanie terminów ustawowych dla zawiadomienia bywa utrudnione, dlatego w niektórych przypadkach odstępowaliśmy od zawiadomienia pisemnego.

[dowód: akta kontroli, str. 170, 479-514]

W latach 2011-2013 Gmina Sulechów dofinansowała realizację zadań z zakresu administracji rządowej środkami własnymi w wysokości łącznej 1.053.245,44 zł (odpowiednio 329.915,99 zł, 359.870,03 zł i 363.459,42 zł). Dofinansowanie realizacji zadań ze środków własnych jednostki dotyczyło w całości realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, a dofinansowanie dotyczyło przede wszystkim wydatków związanych z wypłatą wynagrodzeń i pochodnych osób wykonujących wyłącznie zadania z zakresu administracji rządowej. Gmina Sulechów nie występowała z roszczeniem na drogę postępowania sądowego w ww. sprawie.

W związku z niewystarczającymi środkami, przekazywanymi na zadania zlecone, w dniu 4.02.2014 r. Burmistrz zwrócił się do Wojewody Lubuskiego o sfinansowanie zakupu programu alternatywnego dla realizacji zadań rządowych w zakresie urzędu stanu cywilnego i ewidencji ludności oraz o zwiększenie dotacji celowej na realizację tych zadań.

[dowód: akta kontroli, str. 177-178, 323-324]

W złożonych wyjaśnieniach w zakresie realizacji zadań zleconych Skarbnik I. Kohler i Sekretarz Gminy D. Jurzak podały m.in. że:

(...) Gmina Sulechów nie ograniczała działalności w powyższym zakresie mając na uwadze zaspokajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty. Burmistrz Sulechowa od 8 stycznia 2008 r. prowadzi politykę podejmowania ciągłych działań w zakresie podnoszenia jakości usług świadczonych przez urząd (...)

Ograniczanie działań w zakresie realizacji zadań zleconych stanowiłoby zakłócenie i poważne perturbacje w obsłudze naszych interesantów. Dlatego też Burmistrz nie podejmował próby ich ograniczenia.

(...) na bieżąco śledzimy działalność Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która zaproponowała zmianę w sprawozdawczości budżetowej polegającej na dopisaniu paragrafu dającego możliwość podania „dopłat gminy, powiatu czy województwa do dotacji na zadania zlecone”.

[dowód: akta kontroli, str. 171-176]

²² Lokal mieszkalny w Sulechowie przy pl. Ratuszowym 30/6; lokal użytkowy w Sulechowie przy ul. Łukasiewicza 1d (2011 r.) oraz nieruchomość zabudowana budynkiem usługowym w Pomorsku działka 453/2 (2012 r.).

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja inwestycji samorządowych

Zrealizowane w latach 2011-2013 wydatki majątkowe w Gminie wyniosły odpowiednio: 5.455.272,82 zł, 3.460.358,05 zł i 2.225.775,70 zł.

W związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE (2007-2013) Gmina wydatkowała łącznie 211.241,42 zł ze środków własnych w ramach realizacji trzech zadań z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, z czego wydatki inwestycyjne wyniosły 203.391,24 zł (96% wydatków).

[dowód: akta kontroli, str. 300,317-322, 353-362]

Badaniem w zakresie prawidłowości udzielenia zamówień publicznych objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²³ na łączną kwotę 1.196.600 zł netto (1.471.835,31 zł brutto). Analiza postępowań wykazała, że:

- zamówienia udzielone zostały w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego,
- wyboru dostawcy dokonała powołana przez Burmistrza komisja przetargowa, zgodnie z art. 19 ustawy pzp,
- postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami ustawy pzp,
- w celu zabezpieczenia interesu Gminy dostawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy, a w umowach zastrzeżono prawo odstąpienia od umowy, możliwość i warunki naliczenia kar umownych oraz określono warunki gwarancji jakości wykonania zadania,
- przedmiot zamówienia wykonany został zgodnie z warunkami umowy, a odbiory przedmiotu umowy potwierdzano każdorazowo protokołami częściowymi i ostatecznymi.

Gmina, jako zamawiający, dokonywała płatności w wysokości i terminie wynikającym z zawartej umowy, w granicach określonych planem finansowym.

[dowód: akta kontroli, str. 363-478, 519-520]

Dane w zakresie wykonania planu wydatków dotyczące zrealizowanych inwestycji, wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S za lata 2011-2013, były zgodne z ewidencją księgową.

[dowód: akta kontroli, str. 53-56, 63-64, 99-100, 143-151]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

²³ 1. Budowa boiska sportowego Orlik w Brodach w 2012 r. za kwotę 796.086 zł brutto, 2. Budowa placów zabaw w miejscowościach: Kłępsk, Kije i Głogusz za kwotę 140.552,10 zł brutto, 3. Remont świetlicy wiejskiej w Bukowie za kwotę 535.197,21 zł brutto.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK²⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 15 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Oskar Zadrejko
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.