



LZG.411.001.06.2015
Nr ewid. 11/2016/I/15/001/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
WYBRANYCH DOCHODÓW BUDŻETOWYCH
ORAZ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO
W CELU ZMNIEJSZENIA ZADŁUŻENIA**

DELEGATURA W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze:
Zbysław Dobrowolski

Dobrowolski

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia *23 marca 2016 r.*

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	4
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Finansowanie deficytu i zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego	12
3.2. Przestrzeganie przez jst ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz rzetelność danych dotyczących długu	15
3.3. Prawidłowość i rzetelność działań w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat	25
4. INFORMACJE DODATKOWE	28
4.1. Przygotowanie kontroli	28
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	30
5. ZAŁĄCZNIKI	31

Rok 2013 był szczególnie dla samorządu terytorialnego. Był ostatnim, w którym obowiązywały jednolite dla każdej jednostki samorządu terytorialnego (dalej *jst*) ilościowe wskaźniki ograniczające zadłużenie, stanowiące bądź relację długu, bądź kosztów jego obsługi do dochodów, tzw. limit 60% i limit 15%¹. Limity te ograniczały dług jednostek, jednak nie uwzględniały ich indywidualnej kondycji finansowej i groziły zadłużaniem się ponad faktyczne możliwości spłaty długu. Zasadniczym celem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej *ufp*) miało być m.in. wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji przyjętych regulacji prawnych, począwszy od budżetów uchwalanych na 2014 r. zaczął obowiązywać tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia. Jego istotą jest ograniczenie rocznej wartości spłat zobowiązań dłużnych i kosztów ich obsługi w następujący sposób: wielkość ta w odniesieniu do planowanych dochodów nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. Jednocześnie, w celu zwiększenia zdolności absorpcji środków unijnych ustalono czasowe (związane z zakończeniem realizacji programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków i otrzymaniem refundacji) wyłączenie z ograniczeń limitujących spłaty, kwot rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz poręczeń i gwarancji wraz z odsetkami i dyskontem, które powstały w związku realizacją ww. programów.

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony miała znieść ograniczenia wiążące jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciągnięcie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinować jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Wskaźnik ten miał określać rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań, a jego wprowadzenie było efektem propozycji strony samorządowej zniesienia dotychczasowych limitów zadłużenia, jako nieuwzględniających faktycznej zdolności kredytowej jednostek³. Gminom pozostawiono cztery lata na dostosowanie się do nowej normy ostrożnościowej.

Dodatkowo od 2011 r. jako instrument wieloletniego planowania finansowego w samorządzie terytorialnym wprowadzono wieloletnią prognozę finansową (dalej *WPF*), obejmującą również prognozę kwoty długu. W ramach tej ostatniej, jeszcze przed obowiązywaniem normy dotyczącej indywidualnego wskaźnika zadłużenia, samorządy zostały zobligowane do określania jego wielkości według reguł przewidzianych przepisami prawa.

¹ Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) w zw. z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.). Limit 60% oznaczał, że: łączna kwota długu *jst* na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym; w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu *jst* na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Limit 15% stanowił, że łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów, pożyczek i wykupów papierów wartościowych emitowanych przez *jst* na sfinansowanie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych, należnych w danym roku odsetek lub dyskonta od kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez *jst* poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów *jst*.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

³ Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych, uchwalonej dnia 27 sierpnia 2009 r. – Sejm RP VI kadencji, nr druku: 1181.

Również od 2011 r. zobowiązano samorządy terytorialne do równoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, uzasadniając to względami racjonalnej gospodarki finansowej. Zgodnie z tą zasadą wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, rozumiane jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych⁴.

Samorząd terytorialny był aktywnym beneficjentem pomocy unijnej. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. wartość dofinansowania unijnego w realizowanych w Polsce projektach w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013 wynosiła ponad 286,8 mld zł, z czego na gminy, powiaty i województwa przypadało 31%. Jst uzyskały 90,5 mld zł, kwotę porównywalną do przedsiębiorstw (92,4 mld zł) i wyższą niż administracja rządowa (66,7 mld zł)⁵. W związku z koniecznością zapewnienia wkładu własnego i finansowania tych projektów do czasu otrzymania refundacji poniesionych wydatków, kwestia zarządzania płynnością nabiera szczególnej wagi.

Niniejsza kontrola objęła zagadnienia związane z zadłużeniem samorządu terytorialnego dotychczas nie badane przez NIK, tj. w okresie przygotowania do spełnienia nowych norm ostrożnościowych i po ich wprowadzeniu.

Prezentowana *Informacja o wynikach kontroli* stanowi realizację przepisu art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ (dalej ustawa o NIK), zgodnie z którym Izba może przedkładać właściwym wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego.

⁴ Wyjątkiem jest kwota, związana z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków unijnych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

⁵ Wartość dofinansowania UE w podziale na główne obszary wsparcia w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 wg stanu na 31 grudnia 2015 r. Za: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14013/NSRO_miesieczna_grudzien_2015.pdf

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

Temat kontroli

Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia (I/15/001).

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz ocena realizacji wybranych dochodów własnych w latach 2013–2014 i w I kwartale 2015 r.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- prawidłowości finansowania deficytu i regulowania zobowiązań jednostki,
- sposobu przestrzegania przez jst ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz rzetelności danych dotyczących wysokości długu,
- prawidłowości i rzetelności działań w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Zielonej Górze, w okresie od kwietnia do lipca 2015 r., obejmując nią sześć gmin z województwa lubuskiego (Bojadła, Bytnica, Lubsko, Kolsko, Nowe Miasteczko, Witnica) na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

W niniejszej Informacji zaprezentowano również wyniki wcześniej realizowanej kontroli doraźnej, przeprowadzonej w 2014 r. przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze pn. *Realizacja wybranych dochodów i wydatków w latach 2011–2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia (I/14/002)*. Kontrola została przeprowadzona wówczas w pięciu gminach (Nowa Sól⁷, Sulechów, Szprotawa, Torzym i Zbąszynek), z zastosowaniem tych samych kryteriów kontroli.

Wymienionymi kontrolami NIK objęto łącznie 11 spośród 83, tj. ogółu gmin województwa lubuskiego⁸, biorąc pod uwagę poziom ich zadłużenia. Z 83 gmin na koniec 2013 r. zadłużonych było 81, a dług wyższy niż 40% dochodów wykonanych wykazywało 26 gmin.

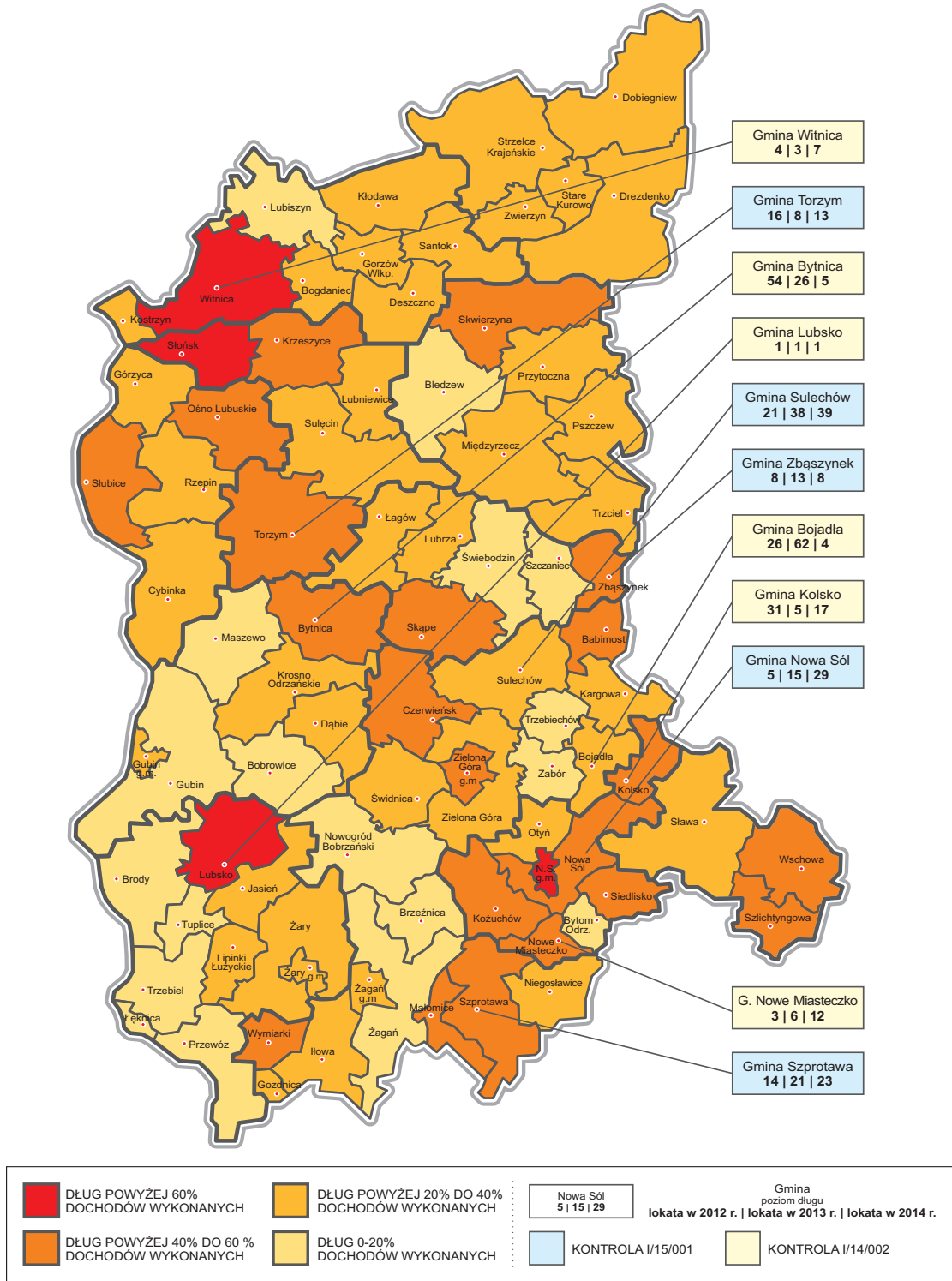
W Informacji wykorzystano także dane przedstawione przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze o sytuacji finansowej wszystkich lubuskich samorządów, w szczególności dotyczące poziomu długu, zobowiązań wymagalnych i wyników budżetów gmin.

⁷ Gmina wiejska.

⁸ Z dniem 1 stycznia 2015 r. nastąpiło połączenie gminy Zielona Góra z miastem na prawach powiatu Zielona Góra w jednostkę samorządu terytorialnego – miasto na prawach powiatu Zielona Góra.

Rysunek nr 1

Zadłużenie gmin województwa lubuskiego na dzień 31 grudnia 2013 r. w relacji do dochodów wykonanych w 2013 r., bez wyłączeń z tytułu realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym gminy objęte kontrolą (lokaty w rankingu gmin województwa lubuskiego o najwyższej ww. relacji)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (RIO) i materiałów kontrolnych.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Siedem spośród jedenastu kontrolowanych gmin nieprawidłowo sfinansowało deficyt budżetu, stosując źródła jego finansowania niedopuszczalne w świetle ustawy o finansach publicznych, a pięć jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Występowanie tych nieprawidłowości świadczy o problemach z zarządzaniem płynnością finansową w kontrolowanych samorządach.

Wprawdzie zadłużenie gmin zmniejszyło się, jednak trzy z jedenastu kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. nie przestrzegały wiążącego je do końca tego roku limitu spłat zadłużenia i odsetek. Wynikało to z podjętych przez gminy działań naprawczych, zmierzających do spełnienia od 1 stycznia 2014 r. nowych, ustawowych wymogów w zakresie wielkości dopuszczalnych spłat zadłużenia. W efekcie, wprawdzie spełniono te wymagania, jednakże kosztem wydłużenia terminów ostatecznej spłaty zobowiązań i poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

W trzech gminach nie zachowano wymogu zachowania realizmu przygotowywanych wieloletnich prognoz finansowych. Zawyżanie prognoz dochodów budżetowych pozwalało na formalne spełnienie przez nie indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych nie zawsze była poprzedzona rzetelną analizą możliwości finansowych gminy. W efekcie, w jednej z gmin⁹ dopuszczono do rażącej sytuacji, gdy w obliczu braku środków na dokończenie inwestycji, pozyskano je „kosztem” terminowej wypłaty wynagrodzeń oraz przekazania należnych składek od wynagrodzeń.

Realizując dochody własne sześć gmin nie wykazywało wystarczającej aktywności w ich egzekwowaniu, skutkiem czego w dwóch jednostkach dopuszczono do przedawnienia należności.

Wszystkie kontrolowane gminy nierzetelnie przedstawiły w sprawozdaniach dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów, a w ewidencji księgowej czterech urzędów nierzetelnie wykazano stan zaległości podatkowych.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W latach 2012–2014 łączne zadłużenie gmin województwa lubuskiego zmniejszyło się z kwoty 1.327,9 mln zł do 1.296,6 mln zł, a zrealizowane dochody wzrosły z 3.244,8 mln do 3.626,7 mln zł. W konsekwencji obniżyła się relacja długu do dochodów z 40,9% do 35,7%. Przeciętnie, na jednego mieszkańca województwa lubuskiego¹⁰ przypadał w 2012 r. dług gminny wynoszący 1.298 zł. Dwa lata później kwota ta była o 27 zł niższa. Powyższa tendencja miała także miejsce w przypadku kontrolowanych jedenastu gmin. Łączne zadłużenie kontrolowanych jednostek w relacji do dochodów wykonanych zmalało z 59% do 52%.

2. Dochody wzrastały w ośmiu kontrolowanych jednostkach¹¹, i – za wyjątkiem Gminy Szprotawa oraz Gminy Bojadła – rosły szybciej niż wydatki, co w konsekwencji powodowało ograniczenie deficytu lub osiągnięcie nadwyżki. Zrealizowane wydatki zwiększyły się w każdej z gmin. Deficyt wystąpił w 2012 r. w siedmiu badanych gminach, natomiast w 2014 r. – w pięciu. Jego przyczyną była przede wszystkim realizacja inwestycji służących lokalnej społeczności, współfinansowanych

⁹ Gmina Torzym.

¹⁰ Za <http://zielonagora.stat.gov.pl/dane-o-województwie/województwo/ludnosc-wyznania-1329/> na dzień 31.12.2012 r. – 1.023.317 mieszkańców, na dzień 31.12.2014 r. – 1.020.307 mieszkańców.

¹¹ Dochody wzrosły w Gminach: Bojadła, Lubsko, Nowa Sól, Nowe Miasteczko, Sulechów, Szprotawa, Zbąszynek, Torzym, zmniejszyły się natomiast w Gminach: Bytnica, Kolsko, Witnica.

ze środków unijnych, głównie w zakresie dużych projektów infrastrukturalnych. Ich realizacja wymagała zaangażowania przez gminy własnych środków finansowych, co nie pozostawało bez wpływu na wynik budżetu¹².

3. Większość kontrolowanych gmin, poza trzema wyjątkami [str. 17], spełniła obowiązujące do końca 2013 r., ograniczające poziom zadłużenia limity ilościowe, tj.:

- 1) 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (dalej *limit 60%*),
- 2) 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (dalej *limit 15%*).

Wszystkie samorzady zachowały obowiązujący od 1 stycznia 2014 r. tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, dzięki czemu możliwe było uchwalenie budżetu na ten rok¹³, jako budżetu, którego realizacja spowoduje, że w tym roku budżetowym, jak i w każdym następującym po nim, ww. relacja zostanie zachowana. Każda z jednostek równoważyła także swój budżet w części operacyjnej, do czego była zobowiązana od 2011 r. [str. 18]

4. Poza czterema wyjątkami, terminowo dokonywano spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji oraz regulowano zobowiązania związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W przypadku przejściowych problemów z płynnością, przeważająca większość jednostek (siedem) sięgała po wewnętrzne źródła finansowania będące w ich dyspozycji (np. sumy depozytowe), które nie wiążą się z koniecznością poniesienia kosztów. Taki sposób finansowania deficytu i zobowiązań gminy narusza obecnie obowiązujące przepisy prawa, a samorząd terytorialny, pomimo nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁴ wprowadzających nowe instrumenty zarządzania płynnością, nie posiadał i nadal nie posiada upoważnienia do takiego działania. [str. 13–14]

Na problemy z zarządzaniem finansami lokalnymi wskazują również zobowiązania wymagalne, które stwierdzono w pięciu kontrolowanych samorządach [str. 20]. Generowanie zobowiązań wymagalnych narusza podstawową zasadę finansów publicznych obligującą jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a także może prowadzić do zapłaty odsetek za zwłokę. [str. 21]

5. W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 r. nowej normy ostrożnościowej, tj. indywidualnego wskaźnika zadłużenia (o którym mowa w art. 243 ufp) samorzady podjęły działania dostosowawcze. Takim posunięciem – poza wskazanym powyżej zmniejszeniem deficytu – była restrukturyzacja długu. Zmiana struktury zadłużenia poprzez wydłużenie terminu ostatecznej spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych, pomimo że zgodna z prawem, może powodować w przyszłości wzrost wydatków na obsługę długu wynikający z dłuższego okresu korzystania z kapitału. [str. 15]

6. W badanych gminach – poza Gminą Kolsko – w latach 2012–2014 zwiększyły się dochody własne, które przesądzają o stopniu samodzielności samorządu terytorialnego. W ośmiu spośród nich dochody te rosły szybciej niż dochody ogółem. Stwierdzono jednak, że ich wysokość byłaby

¹² Oddziaływanie to ma charakter cykliczny i związane jest ze sposobem rozliczania realizowanych programów i projektów, zwłaszcza w sytuacji refundowania poniesionych wydatków.

¹³ Kontrolą objęto także wieloletnie prognozy finansowe uchwalone w tym czasie.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1626).

wyższa, gdyby gminy wykazywały większą aktywność w egzekwowaniu należnych dochodów własnych, a udzielając ulg w podatkach lokalnych zachowały należytą staranność w analizowaniu sytuacji finansowej dłużników. [str. 25–26]

7. W toku kontroli I/14/002 zbadano również realizację wydatków majątkowych. W badanym okresie (lata 2011–2013) wydatki te – poza Gminą Torzym – zmniejszyły się, stanowiąc w 2013 r. przeciętnie równowartość 61% tego rodzaju wydatków z 2011 r., co było związane przede wszystkim z sytuacją budżetową samorządów (m.in. konieczność spełnienia wskaźnika zadłużenia). Podkreślić należy, że największe inwestycje samorządowe realizowane były dzięki dofinansowaniu ze źródeł zewnętrznych, w tym środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej¹⁵. W kontrolowanych gminach, poza dwoma jednostkami, prawidłowo realizowano badane inwestycje samorządowe. Zamówień publicznych udzielano zapewniając zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości na ogół nie miały wpływu na realizację zadań. W jednej z gmin działalność w tym zakresie oceniono negatywnie z uwagi na m.in. nierzetelny odbiór zrealizowanych robót. W innej kontrolowanej jednostce burmistrz wybrał wykonawcę inwestycji, który nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu, w związku czym został on uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. [str. 21, 29]

8. W każdym z kontrolowanych samorządów wystąpiły błędy związane z prezentacją danych dotyczących zadłużenia bądź kosztów obsługi długu [str. 22–25]:

- pięć spośród jedenastu badanych gmin nierzetelnie sporządziło *sprawozdania o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ)*, w zakresie przychodów lub długu;
- trzy gminy w *sprawozdaniach z wykonania budżetu* wykazały zawyżone długoterminowe zobowiązania finansowe, tym samym zaniżając zobowiązania krótkoterminowe;
- w sprawozdaniach budżetowych czterech gmin nieprawidłowo wykazano prowizje wynikające z emisji obligacji lub zmian w zakresie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, co spowodowało zaniżenie kosztów obsługi długu wykazywanych w *sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28 S)*;
- dziesięć gmin nie naliczało i nie ewidencjonowało w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od ww. zobowiązań stanowiących wydatki przyszłych okresów, a w konsekwencji zaniżyło zobowiązania z tego tytułu w *sprawozdaniu z wykonania budżetu*.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości wskazują na nieskuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej w badanych jednostkach.

2.3 Uwagi końcowe

Obecna sytuacja finansowa samorządów związana jest przede wszystkim z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Gminy muszą nie tylko zapewnić środki finansowe na tzw. wkład własny, ale również środki w okresie realizacji zadania, do momentu otrzymania płatności. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera skuteczne zarządzanie finansami

¹⁵ Realizację inwestycji zbadano w oparciu o 16 największych inwestycji gminnych w latach 2011–2013, w tym dziewięć inwestycji dofinansowanych ze środków unijnych, sześć – z budżetu państwa (w ramach m.in. Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój, Programu MOJE BOISKO – ORLIK 2012).

lokalnymi. Negatywnie należy ocenić realizację inwestycji „kosztem” terminowego regulowania wynagrodzeń pracowników, podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne czy Fundusz Pracy. Nieopłacenie w terminie składek bądź niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie postępowanie ogranicza także zaufanie do państwa i jego instytucji.

Zdaniem NIK należy rozważyć podjęcie dyskusji na temat możliwości krótkoterminowego korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków zgromadzonych na rachunkach depozytów. Ewentualnemu wprowadzeniu instrumentów ułatwiających zarządzanie płynnością w samorządzie terytorialnym powinno jednakże towarzyszyć równoczesne wprowadzenie mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo zwrotu tych środków na rachunek depozytów, a także ochronę własności prywatnej, w sposób zapewniający zgodność proponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Objęty kontrolą obowiązek zapłaty przez gminę podatku od nieruchomości stanowiących mienie komunalne nie powoduje żadnej korzyści ekonomicznej dla samorządu. Gmina płaci podatek sama sobie, który z jednej strony stanowi jej wydatek, a z drugiej – jej dochód. W świetle wyników kontroli należy zatem podkreślić zasadność wprowadzenia przez ustawodawcę z początkiem 2016 r. zwolnienia nieruchomości gminnych z tego podatku¹⁶.

¹⁶ Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1283) z podatku od nieruchomości zwolniono grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.

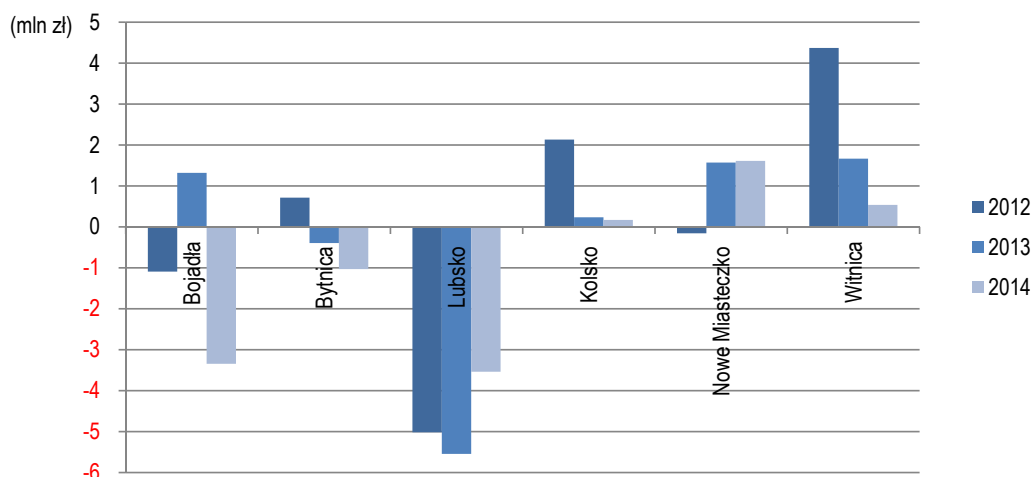
3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Finansowanie deficytu i zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego

1. W dziewięciu spośród jedenastu kontrolowanych gmin zrealizowano wyższe wydatki niż dochody, i tym samym budżet gminy zamknął się deficytem. W 2013 r. najwyższą jego wielkość odnotowano w gminach Lubsko (ponad 5,5 mln zł) i Torzym (ponad 4,3 mln zł).

Wykres nr 1

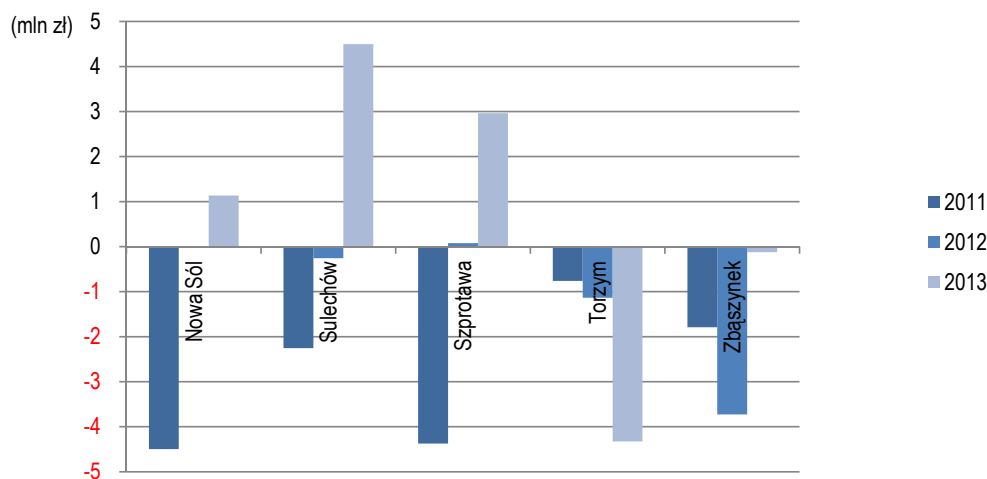
Wynik budżetu: nadwyżka (+) lub deficyt (-) w kontrolowanych gminach w latach 2012–2014 (kontrola I/15/001)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Wykres nr 2.

Wynik budżetu: nadwyżka (+) lub deficyt (-) w kontrolowanych gminach w latach 2011–2013 (kontrola I/14/002)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Przyczyną powstania deficytu było m.in. zaangażowanie gmin w realizację zadań inwestycyjnych, głównie dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej. Gminy ponosiły wydatki na inwestycje drogowe, budowę lub modernizację świetlic wiejskich, boisk, targowisk, termomodernizację obiektów gminnych, kolektory słoneczne na budynkach oświatowych, czy też udzielały dotacji na modernizację instytucji kultury. Znaczącą pozycję stanowiły w ich budżetach inwestycje mające na celu zapewnienie prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej¹⁷. Pomimo, że zadania

¹⁷ Gminy: Lubsko, Szprotawa, Torzym, Bojadła, Zbąszynek, Nowa Sól.

te były dofinansowywane ze źródeł zewnętrznych, samorządy musiały zapewnić wkład własny, a także do czasu refundacji poniesionych wydatków finansować te zadania. Niskie dochody bieżące i stale rosnące wydatki bieżące związane z realizowanymi zadaniami oświatowymi i z zakresu pomocy społecznej stanowiły także przyczynę pogłębiającego się deficytu¹⁸.

2. Powstały deficyt gminy finansowały przede wszystkim z kredytów, pożyczek, obligacji i wolnych środków, rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Taki sposób finansowania deficytu był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa (art. 217 ufp).

W obliczu konieczności zapłaty zobowiązań gminy sięgały po środki finansowe będące w ich dyspozycji, do czego jednak nie posiadały upoważnienia. Siedem spośród jedenastu skontrolowanych jednostek finansowało deficyt¹⁹ z naruszeniem przepisów prawa, tj. z innych źródeł niż wymienione w art. 217 ufp.

W sytuacji braku środków pieniężnych Gminy (Bytnica, Sulechów, Lubsko, Torzym, Zbąszynek) korzystały z sum obcych przechowywanych na rachunku jst (tzw. depozytów). Były to przede wszystkim środki pieniężne wniesione przez wykonawców zamówień publicznych tytułem wadium lub zabezpieczeń należytego wykonania umowy, co dodatkowo naruszało art. 46 ust. 4 oraz art. 148 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁰ (dalej *ustawa Pzp*) nakazujący zamawiającemu przechowywanie wadium i zabezpieczeń na oprocentowanym rachunku bankowym.

Dwie gminy dokonały zwrotu pobranych sum obcych do końca roku budżetowego (Bytnica – 521 tys. zł²¹, Sulechów – 854 tys. zł²²). W pozostałych przypadkach Gminy nie zwróciły jednak do końca roku wszystkich środków i wówczas stanowiły one wewnętrzne źródło finansowania planowanego deficytu. Na przykład, Gmina Lubsko na rachunek budżetu przekazała środki depozytowe w łącznej wysokości 3.035,5 tys. zł²³, przy czym kwota 246 tys. zł stanowiła finansowanie deficytu na koniec 2013 r. Budżet Gminy Zbąszynek był zasilany kwotami z tego źródła w wysokości 1.333,2 tys. zł²⁴, a budżet Gminy Torzym – 188,5 tys. zł²⁵. Środki te służyły czasowemu sfinansowaniu przede wszystkim składek na ubezpieczenie społeczne i wynagrodzeń pracowników, co było związane z terminami ich płatności.

Niedobory środków w budżecie (Gmina Sulechów) były pokrywane również ze środków zgromadzonych na rachunku wydatków niewygasających²⁶, co jest niedopuszczalne w świetle przepisów art. 263 ufp.

¹⁸ Gmina Bytnica.

¹⁹ Deficyt przejściowy i planowany. Deficyt przejściowy rozumiany jako okresowa pojawiająca się w trakcie roku niemożność sfinansowania zaplanowanych wydatków w związku z nieosiągnięciem na czas zaplanowanych dochodów.

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

²¹ W 2013 r. – 259.000 zł, w 2014 r. – 262.000 zł.

²² Łącznie 296.000 zł w 2011 r., 358.000 zł w 2012 r. i 199.987,76 zł w 2013 r.

²³ I tak, w 2013 r. „pożyczono” z wymienionego rachunku środki w łącznej wysokości 1.382.500 zł, a do końca roku zwrócono 1.136.500 zł, w 2014 r. rachunek budżetu gminy zasilono na łączną kwotę 1.653.000 zł, a zwrócono 1.899.000 zł.

²⁴ Łącznie 559.200 zł w 2011 r., w tym 402.500 zł zwrócona w tym samym roku, a 156.700 zł w 2012 r. W 2012 r. łącznie 580.000 zł, w tym kwota 525.000 zł zwrócona w tym samym roku, a 55.000 zł zwrócone w 2013 r. Łącznie 194.000 zł w 2013 r. zwrócone w tym samym roku.

²⁵ W 2011 r. zwrot 13.500 zł na rachunek depozytów, w 2012 r. przekazano z rachunku depozytów 100.000 zł, w tym roku zwrócono 40.000 zł; w 2013 r. przekazano 88.500 zł, a zwrócono 54.500 zł.

²⁶ W Urzędzie Miejskim w Sulechowie ze środków zgromadzonych na rachunku wydatków niewygasających przekazano w latach 2011–2012 na rachunek bieżący gminy kwotę 1.798.400 zł (1.546.800 zł w 2011 r. i 252.000 zł w 2012 r.; środki te zostały zwrócone w tym samym roku).

Powyższe działania, jak wyjaśniano, miały służyć zachowaniu płynności finansowej i niedopuszczeniu do powstania bądź wzrostu istniejących zobowiązań wymagalnych, zwłaszcza w sytuacji nieosiągnięcia planowanych dochodów²⁷.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż pomimo wprowadzenia w zarządzaniu płynnością budżetu państwa możliwości korzystania ze środków pieniężnych składanych dotychczas do depozytu sądowego lub na rachunki depozytowe sądu (depozyty sądowe), w odniesieniu do depozytów i środków na rachunkach niewygasających w podsektorze samorządowym nie zostały przyjęte analogiczne uregulowania. Dlatego też dla działań takich brak jest upoważnienia wynikającego z obowiązujących przepisów prawa.

Gminy ustalając wynik budżetu wyłączały część oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej w grudniu danego roku na wydatki roku następnego, ujmując je równocześnie jako dochody roku następnego²⁸, a w konsekwencji jako mające wpływ na wynik budżetu kolejnego roku. W sześciu gminach środki te nie znajdowały się na koniec roku na rachunku budżetu, ponieważ zostały wykorzystane przed jego upływem. I tak, ze środków tych w każdym z kontrolowanych lat korzystały gminy: Torzym – 1.004,5 tys. zł²⁹ i Zbąszynek – 1.098,5 tys. zł³⁰, a wyłącznie w 2013 r. gminy: Lubsko – 474,4 tys. zł, Nowe Miasteczko – 356,5 tys. zł, Nowa Sól – 205,7 tys. zł i Bytnica – 109,2 tys. zł. Jako przyczynę takiego działania wskazywano konieczność uregulowania zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i działalności bieżącej w sytuacji braku dochodów własnych, a także finansowanie ze środków własnych wydatków na oświatę, w związku z niewystarczającymi środkami przekazywanymi z budżetu państwa w ramach subwencji oświatowej.

3. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty, pożyczki i emitować papiery wartościowe służące sfinansowaniu występującego w ciągu roku deficytu przejściowego, czyli okresowego niedoboru środków pieniężnych w budżecie. Wszystkie kontrolowane jednostki korzystały z tego rodzaju sposobu krótkoterminowego finansowania działalności. Zgodnie z art. 89 ust. 2 upf zobowiązania te podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte bądź wyemitowane. **W dwóch samorządach wystąpiły problemy z terminową spłatą tych kredytów:**

- *Kredyt zaciągnięty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu Gminy Nowa Sól w 2013 r. w rachunku bieżącym nie został spłacony do końca roku budżetowego. Zobowiązanie 369,6 tys. zł z upływem końca roku stało się wymagalne, a bank przeniósł je na rachunek zadłużenia przeterminowanego, naliczył i pobrał odsetki w wysokości 641 zł. W następnym roku podpisano umowę o kolejny kredyt krótkoterminowy.*
- *Gmina Nowe Miasteczko do końca 2013 r. nie spłaciła zaciągniętego kredytu w wysokości 342,3 tys. zł, a bank naliczył i pobrał łącznie 1.669 zł odsetek. Przyczyną nieprawidłowości była niższa realizacja dochodów niż zaplanowane oraz trudność w dokładnym określeniu kwoty kredytu w rachunku bieżącym. NIK zauważa, że nieprawidłowości te wskazują jednak na błędy w zarządzaniu płynnością i długiem.*

²⁷ Budżet gminy charakteryzuje się cyklicznym niedoborem na początku miesiąca (kiedy przypada termin wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli – w pierwszym dniu miesiąca, płatności składek ZUS – do 5 dnia każdego miesiąca), a dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych przekazywane są do 10 dnia miesiąca po miesiącu, w którym podatek wpłynął. Zagadnienie ujednoczenia terminu płatności składek ZUS oraz przekazywania dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (z terminu do 10-tego każdego miesiąca na termin do 5-tego każdego miesiąca) było przedmiotem interpelacji poselskiej nr 4133, odpowiedź została zamieszczona na stronie www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2D65405B.

²⁸ W ewidencji księgowej budżetu część oświatowa subwencji ogólnej otrzymana w grudniu była ujmowana na koncie 909 – Rozliczenia międzyokresowe.

²⁹ 331.060,88 zł w 2011 r., 305.578,01 zł w 2012 r. i 367.826,80 zł w 2013 r.

³⁰ 527.447,55 zł w 2011 r., 366.883,19 zł w 2012 r. i 204.181,66 zł w 2013 r.

4. Badane gminy³¹ zaciągały również kredyty, pożyczki lub emitowały papiery wartościowe na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W badanej grupie wystąpiły takie, które w związku z wprowadzeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia zmniejszyły wysokość przyszłych rocznych spłat zadłużenia poprzez wydłużenie terminu ostatecznej spłaty zobowiązań finansowych. Pozwoliło to na spełnienie obowiązującego od 1 stycznia 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia:

- *Gmina Szprotawa w latach 2011–2013 przedterminowo spłaciła zobowiązania z tytułu kredytu i obligacji w łącznej wysokości 6.098,2 tys. zł, równocześnie zaciągając dług o wyższym oprocentowaniu oraz dodatkowo ponosząc koszty prowizji. Koszty tej operacji wyniosły 90,1 tys. zł. Restrukturyzacja długu polegała przede wszystkim na zmniejszeniu wysokości rocznych spłat tych zobowiązań przypadających na najbliższe lata oraz przesunięciu terminów spłaty długu, w wyniku czego wydłużeniu uległ ostateczny termin spłaty zobowiązań finansowych.*
- *Gmina Lubsko dokonała w 2013 r. restrukturyzacji długu polegającej bądź na przedterminowej jego spłacie, bądź na przesunięciu terminów jego spłaty na terminy późniejsze. Takie działanie spowodowało zmniejszenie spłat w 2014 r. i 2015 r. o odpowiednio 2.546 tys. zł i 1.056 tys. zł oraz zwiększenie spłat w latach następnych poczynając od 2016 r. (do 2023 r.). Gmina w związku z ww. zmianami zapłaciła prowizje w łącznej wysokości 40 tys. zł.*
- *Gmina Bojadła przeprowadziła w 2013 r. konsolidację zadłużenia, co pozwoliło spełnić obowiązujący od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia (spłaty) oraz umożliwiło pozyskanie nowych środków finansowych na realizację planów inwestycyjnych zgodnie z wymogami art. 243 ufp. W związku z tą operacją Gmina wydatkowała 30,5 tys. zł na: sporządzenie programu optymalizacji zadłużenia, doradztwo emisji obligacji oraz prowizję dla banku obsługującego, a także wydłużyła ostateczny termin spłaty zobowiązań o rok, do 2023 r.*
- *Gmina Kolsko, Bytnica i Nowe Miasteczko zaciągnęły kredyty na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w wyniku czego wydłużono ich ostateczny termin o kolejne lata³². Takie działanie spowoduje w przyszłości konieczność ponoszenia kosztów obsługi długu w związku z dłuższym korzystaniem z pożyczonego kapitału.*

3.2 Przestrzeganie przez jst ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz rzetelność danych dotyczących długu

1. Dług kontrolowanych gmin³³ wynosił 207,3 mln zł na koniec 2012 r., 203,0 mln zł na koniec 2013 r. i 219,6 mln zł na koniec 2014 r., co oznacza, że wzrósł w ujęciu nominalnym w odniesieniu do 2013 r. Jednak w relacji do dochodów wykonanych zmalał z 59% na koniec 2012 r. do 52% na koniec 2014 r. Głównymi tytułami dłużnymi były kredyty, pożyczki oraz obligacje, których zbywalność jest ograniczona³⁴ i są wykazywane w sprawozdaniach jako kredyty.

³¹ Gmina Torzym zaciągała zobowiązania na sfinansowanie planowanego deficytu, w sytuacji gdy wykonany wynik budżetu okazał się wyższy niż założony wolne środki były przeznaczane na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

³² Gmina Kolsko w 2013 r. zaciągnęła kredyt długoterminowy 5,2 mln zł, a ostateczne spłaty kredytów przypadające na koniec 2015 r., 2016 r., 2020 r. i 2024 r. zostały wydłużone na koniec 2032 r. W 2013 r. Gmina Bytnica zaciągnęła kredyt w wysokości 870 tys. zł na spłatę wcześniej zaciągniętego zobowiązania z 2010 r. Działania te wydłużyły ostateczną spłatę zobowiązań o 4 lata i 2 miesiące. Gmina Nowe Miasteczko dokonywała przesunięcia terminów spłat zaciągniętych kredytów. W 2015 r. Gmina zaciągnęła kredyt w kwocie 9.191.700 zł, z ostatecznym terminem spłaty przypadającym na 2028 r., przeznaczony na spłatę wcześniej zaciągniętych pięciu kredytów, których okres spłaty przypadał na koniec lat: 2019, 2021, 2023 (dwa kredyty) i 2024. Ostatni z wymienionych był kredytem w wysokości 2.484.921 zł zaciągniętym w 2012 r., przeznaczonym z kolei na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań i wówczas wydłużającym ostateczny termin spłaty z 2019 r. do 2024 r.

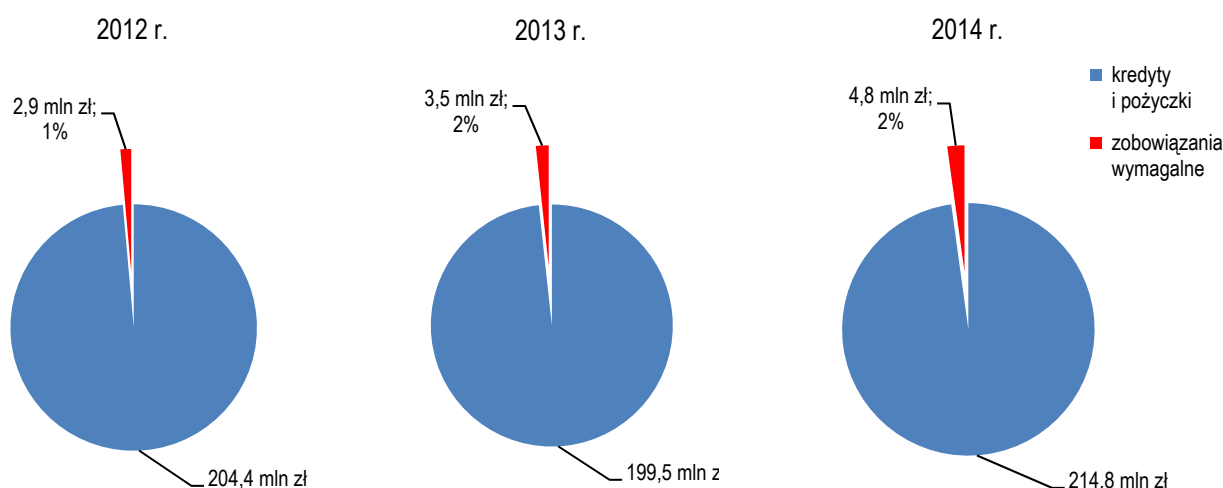
³³ Wg stanu na dzień 25.06.2015 r. uwzględniający dokonane w trakcie kontroli korekty sprawozdań.

³⁴ Zgodnie z warunkami umów były to obligacje, dla których zbywalność została ograniczona i w związku z tym są one klasyfikowane jako kredyty – § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz.1767) i § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

Tytuły te stanowiły 98%–99% długu. Poza tym, jako składowa długu w kontrolowanych jednostkach wystąpiły zobowiązania wymagalne. Pomimo że udział tych zobowiązań w kwocie długu był niski, ich generowanie narusza zasadę dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp).

Wykres nr 3

Struktura zadłużenia kontrolowanych gmin w latach 2012–2014



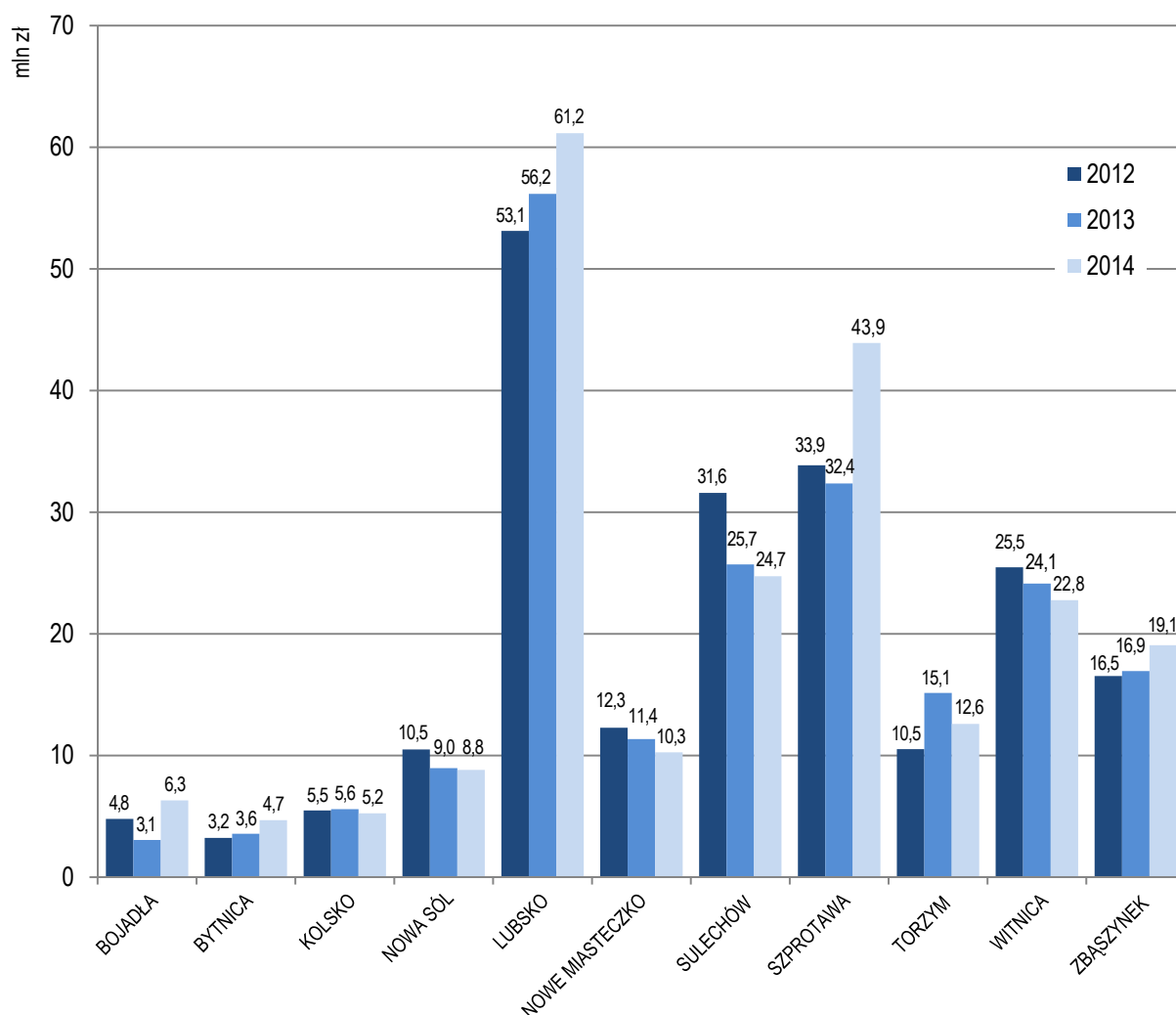
Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Kontrolowane gminy charakteryzowały się wysokim poziomem zadłużenia. Gmina Lubsko zajmowała na koniec 2013 r. pierwsze miejsce wśród najbardziej zadłużonych (w relacji do dochodów wykonanych w tym roku) gmin województwa lubuskiego, a jej dług stanowił 68,7% dochodów wykonanych, Witnica – 3. miejsce (62,2%), Kolsko – 5. miejsce (58,8%), Nowe Miasteczko – 6. miejsce (57,9%), Torzym – 8. miejsce (56,1%), Zbąszynek – 13. miejsce (50,5%), Nowa Sól – 15. miejsce (47,6%), Szprotawa – 21. miejsce (43,4%), Bytnica – 26. miejsce (41,9%), Sulechów – 38. miejsce (35,6%) i Bojadła – 62. miejsce (25,4%). Ostatni z wymienionych samorządów, w związku z emisją obligacji w 2014 r. podwoił swoje zadłużenie i na koniec tego roku uplasował się już na czwartym miejscu wśród najbardziej zadłużonych lubuskich gmin³⁵.

³⁵ Na koniec 2014 r. Gmina Lubsko zajmowała nadal pierwsze miejsce wśród najbardziej zadłużonych gmin województwa lubuskiego, a jej dług stanowił 87,4% dochodów wykonanych, Bojadła – 4. miejsce (56,2%), Bytnica – 5. miejsce (56,1%), Witnica – 7. miejsce (55,7%), Zbąszynek – 8. miejsce (54,2%), Nowe Miasteczko – 12. miejsce (50,2%), Torzym – 13. miejsce (49,3%), Kolsko – 17. miejsce (48,6%), Szprotawa – 23. miejsce (44,3%), Nowa Sól – 29. miejsce (40,3%) i Sulechów – 39. miejsce (32,1%).

Wykres nr 4

Dług kontrolowanych gmin w latach 2012–2014



Źródło: Materiały kontrolne NIK i dane RIO.

2. Do końca 2013 r. poziom zadłużenia gmin ograniczały limity 60% i 15%. Ponieważ część długu została zaciągnięta w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, który podlega wyłączeniu z limitów zadłużenia, wszystkie kontrolowane jednostki spełniły 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych.

W trzech kontrolowanych jednostkach (Gminy: Bojadła, Kolsko, Nowa Sól) wystąpiły problemy ze spełnieniem drugiego spośród wymienionych wskaźników (ograniczającego spłaty kredytów, pożyczek i wykup obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym w odniesieniu do dochodów budżetowych). Powyższa sytuacja była związana m.in. z tym, że od 1 stycznia 2014 r. zaczynał obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia (spłat), którego konstrukcja wymusiła na samorządach wcześniejszą restrukturyzację zadłużenia, polegającą na zmniejszeniu wielkości spłat zobowiązań finansowych w okresie jego obowiązywania. Przykładowo:

- W Gminie Kolsko limit 15% został przekroczony czterokrotnie, a 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 w stosunku do planowanych dochodów na koniec roku wyniosła 56%, natomiast do wykonanych dochodów 58%.

W konsekwencji wszystkie gminy zachowały relację wynikającą z indywidualnego wskaźnika zadłużenia w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, co było możliwe przede wszystkim dzięki podejmowanym działaniom w zakresie restrukturyzacji dotychczasowego długu, w szczególności w zakresie wydłużenia terminu jego ostatecznej spłaty. Spełnienie tej normy ostrożnościowej było możliwe również dzięki zawyżaniu dochodów ze sprzedaży majątku, stanowiących element relacji i umożliwiających podwyższenie wielkości planowanych na dany rok łącznych kwot spłat, tj. kwot z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych oraz odsetek i dyskonta od tych zobowiązań, a także spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są bowiem spełnić tę relację nie tylko w roku budżetowym, ale również w każdym roku następującym po roku budżetowym, a maksymalne wielkości planowanych spłat są ustalane przede wszystkim w oparciu o wielkości realistycznie zaplanowanych dochodów i wydatków ujętych w wieloletniej prognozie finansowej w zakresie prognozy kwoty długu.

W trzech gminach (Szprotawa, Witnica, Bojadła) nie zachowano wymogu realizmu przygotowywanych wieloletnich prognoz finansowych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 226 ust. 1 ufp. Zawyżanie prognoz dochodów budżetowych pozwoliło na formalne spełnienie indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Dla przykładu:

- *Gmina Szprotawa w WPF na lata 2014–2036³⁶ ujęła nierealistyczną prognozę dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku. Poczynając od 2014 r. w kolejnych latach przyjęto wpływ z tych dochodów w wysokości: 3 mln zł, 4 mln zł, 3,6 mln zł oraz 3 mln zł, podczas gdy dochody ze sprzedaży majątku w latach 2011–2013 kształtowały się na poziomie: 0,7 mln zł, 0,7 mln zł i 0,9 mln zł. Dodatkowo z planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2014–2016³⁷ wynikało, że dochody ze sprzedaży nieruchomości mają stanowić odpowiednio: 1,7 mln zł, 1,5 mln zł i 1,4 mln zł. Odnotować należy, iż wysokość tych dochodów bezpośrednio wpływa na wielkość obliczanego na ich podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia w poszczególnych latach. Prognozowanie większych dochodów pozwalało gminie na wykazanie, że planowane wskaźniki w kolejnych latach nie przekroczą wielkości dopuszczalnych. W trakcie kontroli NIK skorygowano WPF³⁸.*

Od 2011 r. gminy były zobowiązane osiągać nadwyżkę operacyjną³⁹, zarówno zaplanowaną, jak i wykonaną na koniec roku. Wszystkie spośród badanych gmin spełniły ten wymóg.

3. Tytuły dłużne zostały określone w art. 72 ust. 1 ufp, zgodnie z którym dług obejmuje zobowiązania z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań. Do kredytów i pożyczek zalicza się m.in. umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach.

- *W 2013 r. Gmina Witnica kupiła trzy działki gruntu za kwotę 27,7 tys. zł. W dniu zakupu na poczet ceny zapłacono 4,7 tys. zł, a pozostałą kwotę Gmina zobowiązała się zapłacić w dziewięciu równych ratach rocznych wraz z oprocentowaniem równym stopie redyskonta weksli stosowanym przez NBP, do 31 marca każdego roku począwszy od 2014 r. Zobowiązanie Gminy z tytułu rozłożonej na raty ceny nieruchomości nie zostało ujęte w sprawozdaniach Rb-Z jako składnik długu.*

³⁶ Przyjęta w dniu 19.12.2013 r. uchwałą Rady Miejskiej w Szprotawie.

³⁷ Zarządzenie Burmistrza nr 0050/34/2014 z dnia 24.03.2014 r.

³⁸ W trakcie kontroli, w dniu 28.03.2014 r. dokonano zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa, poprzez przyjęcie, że ww. dotyczy lat 2014–2028, zmniejszenie kwoty przychodów w 2014 r. o kwotę 29.980.000 zł oraz zmniejszenie dochodów ze sprzedaży majątku w każdym roku o ok. 2 mln zł, w latach poczynając od 2014 r. i przyjęcie ich w wysokości kolejno w poszczególnych latach: 1.009.400 zł, 1.809.525 zł, 1.809.653,13 zł i 1.709.784,45 zł.

³⁹ Wydatki bieżące minus dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki wynikające z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek w latach ubiegłych.

4. W kontrolowanych gminach suma zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp była równa lub niższa niż kwoty określone w uchwale budżetowej jst. W przypadku zaciągania tych zobowiązań zarząd jst uzyskiwał pozytywną opinię RIO o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki albo wykupu obligacji. Gminy priorytetowo traktowały spłaty kredytów, pożyczek i wykup wyemitowanych obligacji. Były one spłacane terminowo, nawet wówczas gdy jednostka miała problemy z regulowaniem płatności z tytułu dostaw i usług lub wynagrodzeń. W przypadkach wystąpienia opóźnień, w przeważającej liczbie wypadków miały one krótkoterminowy charakter.

W dziewięciu z jedenastu kontrolowanych gmin w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie udzielano pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem bankowym jst, co jest działaniem prawidłowym. Jedynym dysponentem środków zgromadzonych na rachunkach bankowych gminy jest bowiem organ wykonawczy, również w zakresie budżetu. **W dwóch gminach (Kolsko, Nowe Miasteczko) udzielono pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem bankowym jst, co było niezgodne z art. 264 ust. 5 ufp. Należy jednak odnotować, że pełnomocnictwo zostało udzielone bankom i miało charakter zabezpieczenia spłat kredytów:**

- *Wójt Gminy Kolsko zawarł dwie umowy o kredyt długoterminowy⁴⁰, w których wyraził zgodę na obciążenie przez bank rachunku w celu spłaty zobowiązań w dniu ich wymagalności oraz upoważnił go do pobierania środków z wszystkich innych rachunków gminy i dokonania spłaty kredytu z pierwszych wpływów na te rachunki, niezależnie od dyspozycji gminy i przed wszelkimi innymi płatnościami. Tym samym bank miał dostęp do rachunku gminy umożliwiając samodzielne pobranie rat kredytu w wyznaczonych terminach oraz odsetek od kredytu, bez dyspozycji gminy.*
- *Burmistrz Miasta i Gminy Nowe Miasteczko zawierając dwie umowy o kredyt obrotowy w 2013 r. i 2014 r. udzielił bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym gminy.*

Swoje potrzeby pożyczkowe gminy⁴¹ zaspokajały przede wszystkim poprzez zaciąganie kredytów. Zawarcie umów kredytowych poprzedzało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. W przypadku Gminy Lubsko kredyty zostały zaciągnięte w Banku Rozwoju Rady Europy, tj. w organizacji międzynarodowej, o której jest mowa w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy Pzp. Dlatego też zamówienia udzielane na podstawie szczególnej procedury tego banku podlegały przedmiotowemu wyłączeniu spod obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

W dwóch skontrolowanych urzędach, jak wyjaśniono przez przeoczenie, w sytuacji dokonania zmian treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia prowadzących do zmiany ogłoszenia o zamówieniu, nie dokonano wymaganych zmian ogłoszeń. I tak:

- *W Urzędzie Gminy w Nowej Soli w postępowaniu o udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 800 tys. zł⁴², pomimo zmiany treści specyfikacji w zakresie dopuszczenia przedłożenia przez bank projektu umowy po złożeniu oferty, nie wprowadzono i nie upubliczniono zapisów uwzględniających ww. zmianę w zmodyfikowanej specyfikacji oraz w ogłoszeniu o zmianie ogłoszenia o zamówieniu, co stanowiło naruszenie odpowiednio art. 38 ust. 4 i ust. 4a ustawy Pzp.*
- *W przypadku długoterminowego kredytu w wysokości 4.330 tys. zł na sfinansowanie planowanego deficytu i realizację zaplanowanych inwestycji, Gmina Torzym nie przekazała Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, sprostowania ogłoszenia będącego konsekwencją zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie terminu składania ofert. Stanowiło to naruszenie art. 38 ust. 4a pkt 2 ustawy Pzp.*

⁴⁰ W 2011 r. i 2012 r., kredyt spłacony w 2013 r.

⁴¹ Bytnica, Lubsko, Witnica, Kolsko, Nowe Miasteczko, Nowa Sól, Sulechów, Torzym, Zbąszynek.

⁴² Postępowanie prowadzone w 2011 r.

W zawartej przez Gminę Zbąszynek umowie kredytowej nienależycie zabezpieczono interesy zamawiającego:

- W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego Burmistrz Zbąszynka zawarł umowę o kredyt obrotowy długoterminowy w wysokości 2,8 mln zł, w której nie zawarto wszystkich zobowiązań wykonawcy zamieszczonych w złożonej ofercie, a dotyczących zabezpieczenia interesu zamawiającego. W umowie kredytowej nie zastrzeżono: prawa zamawiającego do odstąpienia od uruchomienia kredytu lub skorzystania tylko z jego części bez podania przyczyny, a także zapłaty przez wykonawcę kary umownej w przypadku zwłoki w udzieleniu transzy oraz w przypadku odstąpienia od umowy przez wykonawcę z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca, do wysokości 10% sumy zamówienia. Tym samym naruszono art. 140 ust. 1 ustawy Pzp. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowość została wyeliminowana poprzez zawarcie odpowiedniego aneksu.

5. Poza kredytami, pożyczkami i obligacjami komunalnymi (których zbywalność jest ograniczona), w badanych gminach wystąpiły zobowiązania wymagalne, stanowiące kolejny tytuł dłużny. Po zmianie ustawowych ograniczeń zadłużenia samorządu terytorialnego, tego rodzaju składnik długu nie jest już limitowany.

W pięciu gminach wystąpiły na koniec lat objętych kontrolą zobowiązania, których termin płatności minął, a nie uległy przedawnieniu. Zbadane w ramach kontroli I/14/002 zobowiązania wymagalne wyniosły łącznie 7.524,7 tys. zł na koniec lat 2011–2013, z czego w:

- Gminie Torzym – 7.070,1 tys. zł, w tym dotyczące Urzędu Miejskiego 2.493,7 tys. zł;
- Gminie Nowa Sól – 454,6 tys. zł, w tym dotyczące Urzędu Gminy 250,8 tys. zł.

Natomiast w ramach kontroli I/15/001 stwierdzono zobowiązania wymagalne stanowiące łącznie 746,7 tys. zł na koniec 2013 r. i 2014 r. Zobowiązania te wystąpiły w:

- Gminie Lubsko – 515,1 tys. zł, w tym dotyczące Urzędu Miejskiego 102 tys. zł;
- Gminie Kolsko – 196,8 tys. zł, w tym dotyczące Urzędu Gminy 133,8 tys. zł;
- Gminie Bytnica – 34,7 tys. zł, w tym dotyczące Urzędu Gminy 16,1 tys. zł.

Tym samym naruszono podstawową zasadę dokonywania wydatków publicznych stanowiącą, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. I tak na przykład:

- Na koniec 2011 r., 2012 r. i 2013 r. Gmina Torzym posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości odpowiednio 2.208,5 tys. zł, 2.313,3 tys. zł i 2.548,3 tys. zł, przy czym ich udział w długu gminy zmniejszył się z 23% do 17%. Zobowiązania te powstały w: Urzędzie Miejskim, w gminnych jednostkach oświatowych, Ośrodku Pomocy Społecznej (OPS) i samorządowym zakładzie budżetowym (Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej – ZGKiM), przede wszystkim w związku z nieterminowym:
 - regulowaniem zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. I tak: Urząd Miejski w Torzymiu uregulował zaległości z wymienionych tytułów stanowiące łącznie 287,9 tys. zł z opóźnieniem wynoszącym do 125 dni; jednostki oświatowe 1.460 tys. zł – z opóźnieniem sięgającym nawet 245 dni, a do końca kontroli NIK nadal nie opłaciły kwoty 553 tys. zł; OPS opłacił zaległości wynoszące 92,1 tys. zł z opóźnieniem do 94 dni; zobowiązania ZGKiM w wysokości 26,4 tys. zł zostały uregulowane z opóźnieniem do 37 dni;
 - przekazywaniem równowartości odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (ZFŚS) na wyodrębniony rachunek funduszu⁴³, przy czym do czasu zakończenia kontroli NIK nadal nie przekazano łącznej kwoty odpisów 527,9 tys. zł, w tym dotyczących Urzędu Miejskiego w Torzymiu – 29,5 tys. zł, jednostek oświatowych – 465,1 tys. zł i Ośrodka Pomocy Społecznej – 33,2 tys. zł;
 - uiszczaniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych w jednostkach oświatowych (73,3 tys. zł) ze zwłoką 13–14 dni;
 - wypłacaniem wynagrodzeń pracowników Urzędu i wynagrodzeń pracowników jednostek oświatowych ze zwłoką 2–3 dniową, nagród jubileuszowych z opóźnieniem sięgającym aż pięciu miesięcy, regulowaniem zobowiązań z tytułu umów zleceń z trzymiesięcznym opóźnieniem (319,4 tys. zł).

⁴³ Zobowiązania wymagalne na koniec 2011 r., 2012 r. i 2013 r. wyniosły łącznie 1.111.260,38 zł. W ZGKiM wykazano zaległości wymagalne w badanych latach wobec ZFŚS: 10.413,40 zł, 10.080,00 zł, 6.460,13 zł, dotyczące spłacanych przez pracowników rat pożyczek z ZFŚS nie przekazanych przez ZGKiM na konto funduszu.

Zobowiązania wymagalne gminy powstały, wg wyjaśnień Burmistrza, z powodu finansowania inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych. Powstanie zobowiązań wymagalnych, było uwarunkowane również zapewnieniem niewystarczających środków subwencji oświatowej i dotacji z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych gminy oraz zadań z zakresu administracji rządowej. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, iż wykorzystanie środków unijnych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych stwarza możliwość zrównoważonego rozwoju gminy i podniesienia poziomu życia jej mieszkańców. Decyzja o wykorzystaniu środków na te przedsięwzięcia musi być jednakże poprzedzona analizą możliwości finansowych gminy tak, aby realizacja planowanych zadań nie powodowała negatywnych konsekwencji dla budżetu, skutkujących naruszeniem przepisów prawa. Negatywnie należy ocenić finansowanie realizacji zadań inwestycyjnych przy równoczesnej nieterminowej zapłacie należnych wynagrodzeń oraz obowiązkowych podatków i składek.

Konsekwencją nieterminowego regulowania zobowiązań była zapłata odsetek za zwłokę. Nieopłacenie zobowiązań, zwłaszcza o charakterze publicznoprawnym, jest droższym niż kredyt bądź emisja obligacji źródłem finansowania wydatków samorządów⁴⁴. I tak:

- Gmina Torzym w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań zapłaciła 111,2 tys. zł odsetek, w tym Urząd – 65,3 tys. zł, a jednostki oświatowe – 36,4 tys. zł.
- Gmina Nowa Sól zapłaciła odsetki za nieterminowe spłaty kredytów w wysokości 2,4 tys. zł.
- W przypadku Gminy Lubsko i Gminy Kolsko z uwagi na charakter nieopłaconych zobowiązań i negocjacje z wierzycielami wysokość opłaconych odsetek była niska – wyniosła 324 zł.

6. Spośród zbadanych 16 największych zakończonych inwestycji gminnych⁴⁵, w trzech przypadkach wystąpiły nieprawidłowości w trakcie ich realizacji:

- W Urzędzie Miejskim w Szprotawie w postępowaniu pn. „Adaptacja budynku przy ul. Rolnej w Szprotawie na żłobek” wybrano ofertę złożoną przez konsorcjum firm, pomimo że partner konsorcjum nie potwierdził spełnienia warunków udziału w postępowaniu, nie później niż w dniu, w którym upłynął termin składania ofert, czym naruszono art. 26 ust. 3 ustawy Pzp. W konsekwencji nie wykluczono tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia, stosownie do art. 24 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Unieważnienie postępowania przez zamawiającego groziłoby utratą otrzymywanego dofinansowania ze względu na niedotrzymanie bardzo krótkich terminów realizacji inwestycji.
- Od wykonawcy inwestycji pn. „Budowa kompleksu sportowego MOJE BOJSKO – ORLIK 2012” Gmina Nowa Sól nie wyegzekwowała postanowień umownych w zakresie przedłożenia przez wykonawcę, określonej w umowie, gwarancji ubezpieczeniowej w kwocie 29,8 tys. zł na okres od 27.12.2011 r. do 5.12.2014 r. Skutkiem tego zaniedbania było nienależyte zabezpieczenie interesu zamawiającego w sytuacji stwierdzenia wad w zakresie jakości wykonanych prac. Przyczyną opisywanego zaniechania było przeoczenie i zmiany kadrowe wśród osób odpowiedzialnych.
- W protokole odbioru inwestycji⁴⁶ pn. „Budowa drogi z płyt ażurowych w m. Lipiny w Gminie Nowa Sól” podano, że roboty wykonane zostały w styczniu 2013 r., zgodnie ze zleceniem oraz należycie pod względem technicznym, podczas gdy faktycznie przedmiotowe prace wykonano dopiero w kwietniu 2013 r. Na podstawie ww. odbioru robót wykonawca (gminna spółka) uzyskał w styczniu 2013 r. zapłatę⁴⁷ za niewykonane roboty budowlane. Przyczyną takiego działania była sytuacja finansowa spółki, która potrzebowała zleceń, a wcześniejsza zapłata przez gminę przeznaczona została na zakup materiałów oraz wypłatę wynagrodzeń z pochodnymi. Trudna sytuacja finansowa spółki komunalnej nie uzasadnia opisywanego wspierania jej działalności i nierzetelnego działania gminy.

7. Cztery gminy⁴⁸ posiadały zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych poręczeń. Dodatkowo, Gmina Nowa Sól, mimo że nie posiadała tego typu zobowiązań, wykazywała w sprawozdaniach Rb-Z za I–III kwartał 2013 r. kwotę 83,4 tys. zł. Wielkość ta wynikała z udzielenia przez gminę

⁴⁴ Stawka odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w latach 2011–2014 r. wahała się w przedziale 10%–14%, natomiast oprocentowanie kredytów nie przekroczyło połowy tej stawki.

⁴⁵ W toku kontroli I/14/002.

⁴⁶ Protokół odbioru z 17.01.2013 r., podpisany w budynku Urzędu Gminy.

⁴⁷ 21.384,52 zł.

⁴⁸ Szprotawa, Nowa Sól, Lubsko, Sulechów.

jako udziałowca zgody na wystawienie przez nadzorowaną spółkę weksla in blanco stanowiącego zabezpieczenie spłaty określonych zobowiązań. Tego typu operacje nie podlegają monitorowaniu w ramach limitów zadłużenia jako potencjalna spłata.

W trzech jednostkach wystąpiły nieprawidłowości związane z udzielonymi poręczeniami:

- *Gmina Lubsko poręczyła kredyt udzielony Lubskiemu Domowi Kultury w wysokości 3,5 mln zł. Umowa poręczenia nie określała kwoty, do której jest udzielane poręczenie. Tym samym było to niezgodne z art. 94 ust. 2 ufp stanowiącym, że poręczenia udzielane przez jst są terminowe i udzielane do określonej kwoty. Wskazywaną przez kontrolowanych przyczyną nieprawidłowości było uznanie, że umowa poręczenia nie musi wskazywać kwoty, jeśli umowa kredytu zawarta pomiędzy instytucją kultury a bankiem określa, że zabezpieczeniem jest poręczenie cywilne do kwoty 3,5 mln zł wraz z odsetkami i prowizją. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę fakt, że gmina i instytucja kultury to odrębne osoby prawne należy uznać, że Burmistrz udzielając poręczenia nie określił kwoty, a tym samym naruszył powołany przepis prawa.*
- *W sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2012 r. Gmina Sulechów nie wykazała udzielonych poręczeń za dług spółki komunalnej w wysokości 1.376,9 tys. zł, a w sprawozdaniu za 2011 r. zaniżyła wartość udzielonych poręczeń o kwotę 221,4 tys. zł.*
- *Gmina Witnica, od 2011 r. w ewidencji księgowej, w informacji uzupełniającej do bilansu, sprawozdaniach Rb-Z, wieloletniej prognozie finansowej oraz w uchwałach budżetowych, wykazywała zobowiązanie warunkowe z tytułu poręczenia udzielonego fundacji w wysokości 6,8 tys. zł. Natomiast, zgodnie z warunkami umowy, należało wykazywać kwotę 34 tys. zł. Przyczyną nieprawidłowości było to, że kwotę podzielono na pięć lat, czyli na okres realizacji projektu.*

8. W badanych jednostkach terminowo sporządzono i przekazano sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych. W **pięciu urzędach gmin nierzetelnie sporządzono sprawozdania**: o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ) oraz o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS), naruszając obowiązek sporządzania sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym wyrażony odpowiednio w § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁹ oraz w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁰:

- *Gmina Bojadła nie wykazała w sprawozdaniu Rb-NDS oraz w sprawozdaniu Rb-Z za 2014 r. przychodów i długu na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych z dokumentów dotyczących wyemitowanych w 2014 r. obligacji komunalnych wynika, że zostały one wyemitowane w celu finansowania planowanego deficytu budżetu związanego z budową kanalizacji w kwocie 5,8 mln zł, w tym wyprzedzającego finansowania działań realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2,2 mln zł. Faktycznie na ten cel zaciągnięto zobowiązania w wysokości 2.081 tys. zł.*
- *W sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych przez gminy: Torzym, Szprotawa i Lubsko w zakresie danych o kredytach i pożyczkach jst na realizację programów i projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, wykazano nierzetelne dane o wyłączeniach z limitu zadłużenia. W sprawozdaniach za lata 2011–2013 dotyczących Gminy Torzym zawyżono przedmiotowe wyłączenia o 10.071,6 tys. zł⁵¹, natomiast w sprawozdaniach Gminy Szprotawa za 2012 r. i 2013 r. w zakresie współfinansowania o kwotę 1.889,9 tys. zł⁵². W sprawozdaniach Gminy Lubsko zaniżono wyłączenia o 507,3 tys. zł.*

⁴⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁵⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 103. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).

⁵¹ W latach 2011–2013 odpowiednio kwoty: 2.038.986,44 zł, 2.648.799,16 zł i 7.391.757,10 zł, podczas gdy ustalone w wyniku kontroli NIK wyłączenia z ograniczenia długu w latach 2012 i 2013 dotyczyły pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE (Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) w 2012 r. w wysokości 483.840,15 zł i w 2013 r. w wysokości 1.524.099,19 zł.

⁵² W sprawozdaniu za 2013 r wykazano 4.547.472,00 zł (w tym na współfinansowanie), podczas gdy faktycznie wyłączenie wyniosło 5.679.890,29 zł (w tym na współfinansowanie 2.739.172,27 zł), dodatkowo w sprawozdaniu za 2012 r. wykazano na współfinansowanie kwotę 2.189.514,00 zł, podczas gdy faktycznie wyniosło ono 2.107.950,17 zł.

- W sprawozdaniu Rb-NDS Gminy Szprotawa za 2012 r. nie wykazano przychodów na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych, podczas gdy gmina wyemitowała obligacje z przeznaczeniem ten cel w wysokości 915,8 tys. zł (na zadania pn. „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno-ściekowej dla aglomeracji Szprotawa” i „Przebudowa targowiska miejskiego w Szprotawie”). W sprawozdaniu tym wykazano też wykup obligacji samorządowych na ww. cel w wysokości 4,3 mln zł, podczas gdy w 2012 r. nie dokonywano rozchodów w tym zakresie.
- Trzy gminy nieprawidłowo zaprezentowały w sprawozdaniach Rb-UZ strukturę terminową zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wg pierwotnego terminu zapadalności bądź wg pozostałego terminu zapadalności. Kwota błędnie wykazanych danych w sprawozdaniach Gminy Szprotawa stanowiła 57,2 mln zł (na koniec lat 2011–2013), Gminy Bojadła – 4,9 mln zł (na koniec 2013 r. i 2014 r.), a Gminy Lubsko – 5,2 mln zł (na koniec 2013 r.)⁵³.
- W sprawozdaniu Rb-Z Gminy Witnica nie wykazano zobowiązań jst z tytułu rozłożonej na raty ceny sprzedaży nieruchomości.

Jako przyczyny nieprawidłowości wskazywano błędy rachunkowe, przeoczenie bądź błędną interpretację instrukcji sporządzania sprawozdań.

Nieprawidłowości wystąpiły również w sprawozdaniach finansowych. **Trzy spośród kontrolowanych jednostek (Gminy: Szprotawa, Bojadła, Lubsko) w bilansie z wykonania budżetu jst nieprawidłowo sklasyfikowały zobowiązania finansowe; ujęły je jako krótkoterminowe, pomimo że zobowiązania te miały długoterminowy charakter.** Taki sposób prezentacji jest niezgodny z art. 40 ufp i rozdziałem 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴ w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵. Na przykład:

- W bilansie Gminy Szprotawa sporządzonym na dzień 31.12.2011 r. i 31.12.2012 r. nieprawidłowo wykazano zobowiązania finansowe gminy jako długoterminowe, podczas gdy faktycznie miały one charakter krótkoterminowy (podlegały spłacie w terminie do 12 miesięcy). Kwota błędu wyniosła odpowiednio: 2,9 mln zł⁵⁶ i 3,6 mln zł⁵⁷. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa przez służby księgowo-urzędowe.

9. Koszty obsługi długu, pomimo wzrostu zadłużenia kontrolowanych gmin, zmniejszyły się, co było związane ze spadającymi stopami na rynku bankowym⁵⁸. Badane jednostki w latach 2012–2014 z tego tytułu zapłaciły łącznie odpowiednio: 12,4 mln zł, 9,7 mln zł i 7,9 mln zł (kwoty ujęte w rozdz. 75702 – *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jst*).

⁵³ W trakcie kontroli NIK sporządzono korekty sprawozdań, jeżeli z obowiązujących przepisów wynikała podstawa do takich działań.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

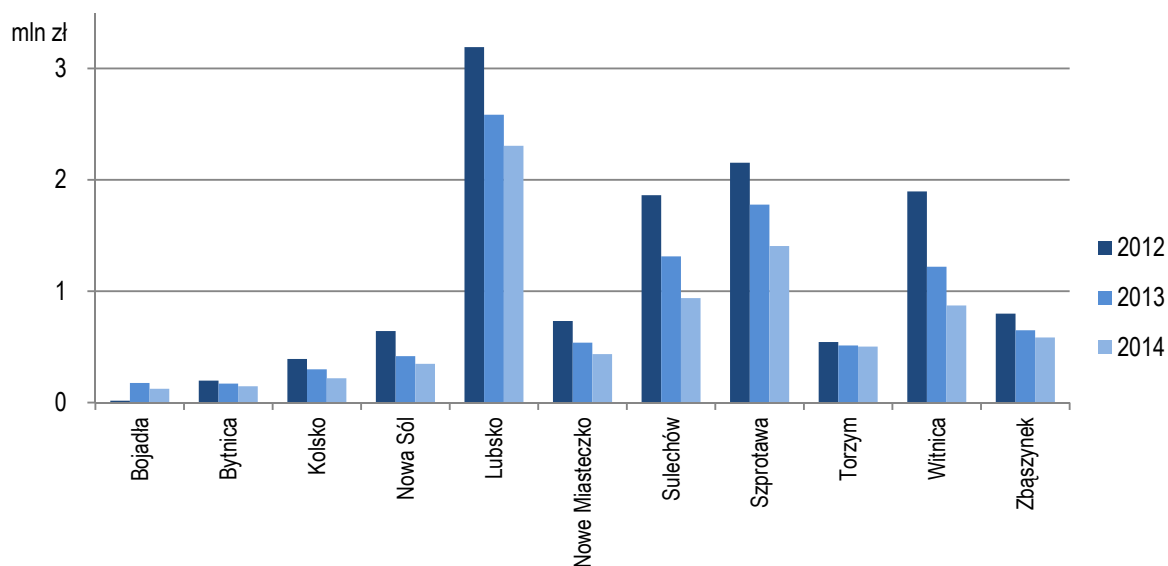
⁵⁶ Obligacje 2.300.000 zł i odsetki 646.397,85 zł.

⁵⁷ Obligacje 3.300.000 zł i odsetki 301.805 zł.

⁵⁸ Stopa WIBOR 3M, wykorzystywana jako stawka bazowa w przypadku kredytów spadła z poziomu 4,99% w dniu 1.01.2012 r. do 2,06% w dniu 31.12.2014 r.

Wykres nr 5

Koszty obsługi długu w kontrolowanych gminach w latach 2012–2014



Źródło: Materiały kontrolne NIK i dane z RIO.

Cztery gminy nieprawidłowo klasyfikowały wydatki stanowiące prowizje od zaciąganych kredytów i pożyczek, zaniżając koszty obsługi długu, podlegające monitorowaniu w ramach wskaźników zadłużenia:

- Wydatki Gminy Lubsko związane z obsługą długu w zakresie prowizji od udzielonych kredytów lub pożyczek, za podpisanie aneksu i zmiany harmonogramów spłat wynoszące w 2013 r. 66,5 tys. zł, a w 2014 r. – 75,1 tys. zł zostały wykazane nieprawidłowo. Prowizje te zostały ujęte jako wydatek związany z administracją publiczną (w rozdz. 75023 – Urzędy gmin), zamiast w rozdziale 75702 – Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jst.
- Podobnie Urząd Miejski w Zbąszynku klasyfikował w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych prowizje od kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 38,8 tys. zł⁵⁹.
- W kosztach obsługi długu Gminy Bojadła nie ujęto wydatku na prowizję wynikającą z zawartej z bankiem umowy obsługi emisji obligacji komunalnych w 2013 r. wynoszącą 10,5 tys. zł, a Gminy Witnica – prowizji od kredytu w kwocie 6 tys. zł.

Nieprawidłowości były spowodowane niewłaściwą interpretacją przepisów dotyczących klasyfikacji rodzajowej wydatków.

Poza dotychczas poniesionymi wydatkami na obsługę długu, jednostka samorządu terytorialnego powinna również ustalać wysokość tego rodzaju kosztów w przyszłości. Koszty obsługi długu są bowiem elementem prognozy kwoty długu w WPF i powinny być wykazywane w całym okresie, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania dłużne. Odpowiednio ewidencja budżetu jst powinna umożliwiać ustalenie zadłużenia, uwzględniającego odsetki od kredytów i pożyczek.

Gminy nie naliczały i nie ewidencjonowały w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od zobowiązań, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości w związku z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa,

⁵⁹ W 2011 r. 20.126,82 zł, w 2012 r. 17.576,24 zł, w 2013 r. 1.114,53 zł.

budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie opisu konta 134, 260 i 909:

- W ewidencji budżetu Gminy Lubsko nie wykazano odsetek stanowiących wydatki przyszłych okresów w wysokości 40,5 mln zł⁶⁰, Bojadła – 4,2 mln zł⁶¹, Bytnica – 3,8 mln zł⁶², Nowe Miasteczko – 1,1 mln zł⁶³, Witnica – 0,9 mln zł⁶⁴, Kolsko – 0,5 mln zł⁶⁵.
- Nieprawidłowość w tym zakresie w ramach kontroli I/14/002 stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Sulechowie (3,3 mln zł⁶⁶), Urzędzie Gminy w Nowej Soli (1,4 mln zł⁶⁷), Urzędzie Miejskim w Zbąszynku (1,1 mln zł⁶⁸). Jedna z gmin naliczała odsetki, jednak w zaniżonej wysokości o 0,9 mln zł⁶⁹ (Urząd Miejski w Szprotawie).

Przyczynami nieprawidłowości były: niedokonanie stosownej aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości gminy, niewłaściwa interpretacja przepisów prawa bądź przeoczenie przez służby księgowe obowiązku naliczenia i ewidencjonowania w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów.

3.3 Prawdliwość i rzetelność działań w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat

1. W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego udział zrealizowanych dochodów własnych w dochodach ogółem wykazywał tendencję wzrostową: w 2012 r. wyniósł on 47%, w 2013 r. – 48,2%, a w 2014 r. – 49,5% dochodów wykonanych.

2. Na wysokość osiąganych dochodów z tytułu podatków i opłat samorząd terytorialny ma realny wpływ, przede wszystkim poprzez skuteczną windykację zaległości. Tymczasem **w sześciu gminach (Nowa Sól, Szprotawa, Lubsko, Kolsko, Bojadła i Zbąszynek) stwierdzono niepodejmowanie lub opieszale podejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania zobowiązań podatkowych**. Przykładowo:

- Urząd Gminy w Nowej Soli na zaległości w łącznej kwocie 1.100,3 tys. zł⁷⁰ nieterminowo kierował upomnienia i z opóźnieniem, wynoszącym od 2 do 17 miesięcy, wystawił tytuły wykonawcze. Na zaległości od trzech osób fizycznych w ogóle nie wystawiono tytułów.
- W Urzędzie Miejskim Lubsko z uwagi na niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości z tytułu podatku od nieruchomości dopuszczono w 2014 r. i 2015 r. do przedawnienia zaległości w łącznej kwocie 234,4 tys. zł⁷¹. Stwierdzono także przypadki niewystępowania z zapytaniem o stan egzekucji w zakresie zaległości objętych wystawionymi tytułami, pomimo wystąpienia przesłanek do podjęcia takich czynności. Taka możliwość wynikała z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷². Tym samym działanie gminy należy oceniać jako nierzetelne.

⁶⁰ Na koniec 2013 r. – 22.320.000 zł, a na koniec 2014 r. – 18.230.000 zł.

⁶¹ 1.133.600 zł w 2013 r., 3.105.700 zł w 2014 r. W trakcie kontroli NIK w księgach rachunkowych Gminy ujęto odsetki 2.708.175 zł.

⁶² 1.176.626,77 zł w 2013 r., 1.455.592,48 zł w 2014 r. i 1.201.475,64 zł w 2015 r.

⁶³ 541.020,79 zł w 2013 r., 435.270,03 zł w 2014 r. i 84.207,01 zł w 2015 r. (I kw.).

⁶⁴ W 2014 r. koszty te wyniosły 858.297,42 zł.

⁶⁵ 298.954,33 zł w 2013 r., 219.200,31 zł w 2014 r. i 45.718,43 zł w 2015 r. (I kw.).

⁶⁶ 1.538.626,63 zł w 2011 r. i 1.808.997,72 zł w 2012 r.

⁶⁷ 353.750,86 zł w 2011 r., 629.534,31 zł w 2012 r. i 416.271,64 zł w 2013 r.

⁶⁸ 622.000 zł w 2011 r. i 531.950 zł w 2012 r.

⁶⁹ 404.944,67 zł w 2011 r. i 492.913 zł w 2012 r.

⁷⁰ Na dzień 31.12.2012 r.

⁷¹ Zaległość z tytułu podatku od nieruchomości za 2008 r. w wysokości 104.844 zł przedawniła się w dniu 1.01.2014 r. oraz za 2009 r. w wysokości 129.515 zł przedawniła się w dniu 1.01.2015 r.

⁷² Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm., uchylone z dniem 22.05.2014 r.

Jako przyczyny nieprawidłowości w ww. urządach wskazywano przede wszystkim duże obciążenie pracą, brak wiedzy o przysługujących uprawnieniach, brak doświadczenia na zajmowanym stanowisku bądź przeoczenie.

Brak monitorowania stanu prowadzonych postępowań egzekucyjnych powodował, że kontrolowana jednostka nie posiadała informacji o zastosowanych środkach egzekucyjnych oraz ewentualnym przedawnieniu, a okoliczności te mają odpowiedni wpływ na wykazywanie zaległości podatkowych w księgach rachunkowych organu podatkowego.

3. W ewidencji księgowej czterech urzędów (w Szprotawie, Zbąszynku, Lubsku i Kolsku) nierzetelnie przedstawiono zaległości podatkowe. Na przykład:

- *W Urzędzie Miejskim w Szprotawie nierzetelnie wykazano należność w łącznej wysokości 614 tys. zł⁷³, poprzez m.in.:*
 - *nieprzenoszenie zaległości zabezpieczonej hipoteką do ewidencji podatkowej należności zahipotekowanych (długoterminowych) stosownie do § 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁷⁴;*
 - *wykazywanie zaległości, pomimo że podatnik nie żył.*

Nieprawidłowości – według wyjaśnień osób odpowiedzialnych – zostały spowodowane głównie błędną interpretacją przepisów prawa, a także przeoczeniem.

4. W pięciu gminach (Bojadła, Nowa Sól, Szprotawa, Torzym, Zbąszynek) nieprawidłowo udzielono ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Nieprawidłowości polegały m.in. na zaniechaniu ciężącego na organie podatkowym obowiązku podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 122 i art. 187 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷⁵). Przykładowo:

- *Gmina Torzym umorzyła przedsiębiorcy zaległość w podatku od nieruchomości⁷⁶ m.in. na podstawie wniosku podatnika, a głównie informacji o zatrudnieniu około 50 nowych pracowników, której w żaden sposób nie zweryfikowano. Ponadto dostarczone po wezwaniach wymagane dokumenty były niekompletne, a zatem wniosek, stosownie do art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej, powinien być pozostawiony bez rozpatrzenia.*
- *W Gminie Zbąszynek stwierdzono trzy przypadki⁷⁷, a w Gminie Szprotawa – dwa⁷⁸ udzielenia ulgi w zapłacie podatku od nieruchomości z naruszeniem przepisów określających m.in. sposób udzielania pomocy de minimis. Decyzje oparto na niepełnym materiale dowodowym, bowiem podatnicy nie przedłożyli w wymaganym zakresie informacji, określonych we wzorze do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis⁷⁹.*

5. W trakcie kontroli I/15/001 zbadano również zagadnienie związane z ponoszeniem ciężaru podatku od nieruchomości gminnych. Do końca 2015 r. opodatkowaniu podlegały te nieruchomości lub ich części, które nie są zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich (art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸⁰, dalej *upol*). W przypadku nieruchomości gmin wójt, burmistrz lub prezydent składa deklaracje i płaci podatek, wydając polecenie dokonania przelewu z jednego konta gminy na inne. Rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne

⁷³ Na dzień 31.12.2012 r.

⁷⁴ Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

⁷⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

⁷⁶ Decyzja z 25.07.2011 r., dotycząca podatku płaconego w 2010 r. w kwocie 51.104 zł.

⁷⁷ Na łączną kwotę 390.793 zł.

⁷⁸ Na łączną kwotę 160.689,50 zł.

⁷⁹ Dz. U. Nr 53, poz. 311, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.

zwolnienia przedmiotowe niż wymienione w upol (art. 7 ust. 3). W przypadku wprowadzenia takich zwolnień powinny być one wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP, w kol. 4. *Skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych)* i odpowiednio w sprawozdaniu Rb-27 S. Rzetelne wykazanie ulg i zwolnień jest istotne, ponieważ ich wysokość może mieć wpływ na kwotę otrzymywanej przez gminę subwencji.

W trzech jednostkach objętych kontrolą I/15/001 wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu podatku z jednego rachunku gminy na inne (Bojadła, Kolsko, Bytnica). W toku kontroli stwierdzono również, że:

- *W Gminie Lubsko korekta podatku w 2013 r. w wysokości 1.322,6 tys. zł, dotycząca opodatkowania dróg gminnych nieobjętych zwolnieniem ustawowym za lata 2010–2012, dokonana w wyniku kontroli urzędu kontroli skarbowej spowodowała m.in. zwiększenie podstawowych dochodów podatkowych gminy oraz wielkości tych dochodów przypadających na mieszkańca gminy (tzw. wskaźnik G). Wymienione dochody stanowią podstawę do ustalenia wielkości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Podstawowe dochody podatkowe przypadające na mieszkańca Gminy Lubsko w 2012 r. wyniosły 856,29 zł, a w 2013 r. – 1.137,91 zł i stanowiły odpowiednio 63% i 79% wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca kraju. Wielkości te stanowiły podstawę do ustalenia subwencji w latach 2014 i 2015. W konsekwencji uległa ona zmniejszeniu – w 2015 r. nastąpiło jej obniżenie o ok. 3,38 mln zł w stosunku do roku poprzedniego.*

Obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości nałożony na gminy nie powodował żadnej korzyści ekonomicznej dla samorządu (podatek ten z jednej strony stanowi wydatek, a z drugiej dochód gminy).

W związku z powyższym pozytywnie należy oceniać zwolnienie wprowadzone przepisem art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁸¹, zgodnie z którym od 1.01.2016 r. zwolniono z podatku od nieruchomości grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.

⁸¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1283.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola I/15/001 *Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia* została poprzedzona kontrolą przeprowadzoną w 2014 r. przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze w pięciu jednostkach samorządu terytorialnego, w ramach tematu *Realizacja wybranych dochodów i wydatków w latach 2011–2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia* (I/14/002). Analiza przedkontrolna oraz wyniki ostatniej z wymienionych kontroli pozwoliły na rozpoznanie problemów w zakresie zadłużenia gmin.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Jeszcze w trakcie kontroli w związku z dokonanymi ustaleniami, badane jednostki (Urząd Gminy w Bojadłach, w Lubsku, w Bytnicy, w Szprotawie i w Zbąszynku) odpowiednio: dokonały korekt sprawozdań, podjęły część działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości, skorygowały zapisy w księgach rachunkowych dotyczących zaległości przedawnionych oraz zaprowadziły ewidencję pozabilansową weksli in blanco. Ponadto w trakcie kontroli I/14/002 kontroler na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował Wójta Gminy Nowa Sól o stwierdzeniu powstania szkody w mieniu w zakresie dostarczenia, odbioru i zapłaty za przedmiot zamówienia (pojazd dla OSP) niezgodny z umową i ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. W konsekwencji działań podjętych po zakończeniu kontroli niezgodność została wyeliminowana⁸². W przypadku wszystkich gmin kontrolowanych w 2015 r. w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych, zawarto ocenę opisową, natomiast w ramach wcześniej prowadzonej kontroli działalność gmin została oceniona:

- pozytywnie – Gmina Sulechów;
- pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości – Gmina Nowa Sól, Szprotawa, Zbąszynek;
- negatywnie w zakresie sposobu finansowania deficytu budżetu, terminowości dokonywania płatności, a także sporządzania sprawozdań Rb-Z, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów własnych, a pozytywnie w zakresie inwestycji samorządowych – Gmina Torzym.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 46 wniosków pokontrolnych⁸³. Dotyczyły one w szczególności:

- w zakresie zadłużenia i finansowania deficytu: terminowego opłacania zobowiązań (7), zaprzestania finansowania deficytu budżetu ze źródeł niewymienionych w ufp (4), rozliczenia odsetek zgromadzonych na rachunku sum depozytowych (1), wyeliminowania z umów kredytowych zapisów dotyczących udzielenia pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia tego zobowiązania (1);
- w zakresie ewidencji i sprawozdawczości: wykazywania zobowiązań z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek stanowiących wydatki przyszłych okresów (6), prawidłowego klasyfikowania w ewidencji prowizji od udzielonych kredytów i pożyczek jako wydatków związanych z obsługą długu publicznego (4), rzetelnego sporządzania bilansu, sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych w zakresie zaciąganych zobowiązań i ich struktury

⁸² Wymieniono skrzynię rozdzielczą na posiadającą możliwość rozłączania napędu.

⁸³ 32 wnioski po kontroli I/15/001 oraz 14 wniosków po kontroli I/14/002.

terminowej (5), prowadzenia ewidencji pozabilansowej zobowiązań warunkowych i ich prezentacji w danych uzupełniających do sprawozdań finansowych (3), wyeliminowania ze sprawozdawczości przedawnionych kwot należności (2), prawidłowego ujmowania w ewidencji księgowej wadliwów i innych zabezpieczeń (1);

- w zakresie dochodów własnych: bieżącego monitorowania stanu prowadzonych postępowań egzekucyjnych (1), podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania należności w obowiązujących terminach oraz rzetelne prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących ulg w spłacie zaległości podatkowych (6), a także podjęcia działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach na zbywanie nieruchomości, w szczególności dotyczących sporządzania wykazów, ogłoszeń i protokołów zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa (2).

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Po każdej kontroli NIK została poinformowana o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych. Wszystkie wnioski zostały zrealizowane.

W wyniku kontroli zostały skierowane trzy zawiadomienia do Państwowej Inspekcji Pracy w Zielonej Górze o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁸⁴. Ww. polegały na nieprzekazaniu w wymaganym terminie odpisów na ZFŚS na wyodrębniony rachunek bankowy w Urzędzie Miejskim w Lubsku, w Urzędzie Miejskim w Torzymiu i w Urzędzie Gminy w Bytnicy.

Państwowa Inspekcja Pracy poinformowała o przeprowadzeniu kontroli u pracodawców, w wyniku której wobec osoby działającej w imieniu pracodawcy zastosowano odpowiednio: środek oddziaływania wychowawczego, ukaranie mandatem karnym lub przekazano sprawę do sądu.

Zawiadomiono również rzecznika dyscypliny finansów publicznych o popełnieniu czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegających na:

- Nieopłaceniu w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy (art. 14 pkt 1–3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁵, dalej *uondfp*) w Urzędzie Gminy w Kolsku, w Urzędzie Miejskim w Torzymiu oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Torzym (w jednostkach oświatowych, OPS i ZGKiM). **Rzecznik wystąpił o ukaranie kierowników ww. jednostek, w przypadku Gminy Torzym Burmistrz został ukarany naganą.**
- Niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych wymaganego przepisem art. 38 ust. 4a pkt 1 ustawy Pzp ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu (art. 17 ust. 1 pkt 5 *uondfp*) w Urzędzie Gminy w Nowej Soli. **Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznała Wójta Gminy za winnego tego naruszenia, lecz odstąpiono od wymierzenia kary.**
- Niewykluczeniu w Urzędzie Miejskim w Szprotawie wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunku udziału w postępowaniu (art. 17 ust. 1c *uondfp*). **Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznała Burmistrza Szprotawy za winnego tego naruszenia, odstąpiono od wymierzenia kary.**

⁸⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 111.

⁸⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli⁸⁶ wyniosły łącznie 387.983,3 tys. zł, w tym skutki nieprawidłowości stanowiły 387.854,2 tys. zł. Złożyły się na nie przede wszystkim:

- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości stanowiące wielkości błędów w sprawozdaniach sporządzanych przez kontrolowane jednostki (318.322,2 tys. zł) oraz kwot błędów usuniętych w wyniku kontroli NIK (38.788,7 tys. zł);
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa (27.394,5 tys. zł) związane m.in. z nielegalnym finansowaniem deficytu bądź z naruszeniem trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego mającym wpływ na wybór oferty;
- uszczuplenia środków lub aktywów (1.618,4 tys. zł) stanowiące przede wszystkim kwoty należności, w stosunku do których nie podjęto czynności egzekucyjnych oraz ulgi w zapłacie podatków udzielone z naruszeniem prawa.

Kwotę korzyści finansowych wynoszącą 129,1 tys. zł stanowiły natomiast przede wszystkim odsetki przechowywane na rachunku sum depozytowych, które w wyniku kontroli NIK zostały rozliczone i przekazane odpowiednio na rachunek budżetu gminy i na oprocentowane rachunki bankowe przeznaczone na zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

⁸⁶ I/14/002 i I/15/001.

Charakterystyka uwarunkowań prawnych

1. Jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 89 ufp – mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, przy czym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, powinny zostać spłacone lub wykupione w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (tzw. rolowanie długu);
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (np. niektóre działania w ramach PROW).

Jst mogą zaciągać również pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi, na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w ramach wieloletnich przedsięwzięć ujętych w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej (art. 90 ufp).

Zamieszczony w ww. przepisach katalog celów ma charakter zamknięty, czego konsekwencją jest m.in. to, że jednostki nie powinny zaciągać zobowiązań na deficyt, który został ustalony na koniec roku, po realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a nie został uprzednio zaplanowany.

Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić w uchwale budżetowej zarząd do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, na ww. cele. Jeśli tego nie uczyni organ wykonawczy nie będzie uprawniony do zaciągnięcia zobowiązań ze wskazanych tytułów.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst (art. 264 ust. 4 i 5 ufp).

2. Różnica między dochodami a wydatkami budżetu gminy stanowi nadwyżkę lub deficyt. Jeżeli wydatki są większe niż dochody mamy do czynienia z deficytem, jeżeli jest odwrotnie – z nadwyżką.

Przejściowy deficyt budżetu rozumiany jest jako okresowa niemożność sfinansowania zaplanowanych wydatków w związku z nieosiągnięciem na czas zaplanowanych dochodów. Zobowiązania zaciągane w związku z jego wystąpieniem (np. kredyt w rachunku bieżącym) służą zachowaniu bieżącej płynności w trakcie roku budżetowego. Zaciągnięcie i spłata tych zobowiązań⁸⁷ nie jest planowana w przychodach i rozchodach jednostki, a także nie jest wykazywana w *sprawozdaniu o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS)*⁸⁸. Suma wszystkich zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych (w tym ww. zaciągniętych na przejściowy deficyt) nie powinna przekroczyć limitu zadłużenia określanego co roku w uchwale budżetowej (art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp).

⁸⁷ Zobowiązaniami krótkoterminowymi są zobowiązania o pierwotnym terminie zapłaty lub wykupu nie dłuższym niż rok, zobowiązaniami długoterminowymi – o pierwotnym terminie zapłaty lub wykupu dłuższym niż rok – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

⁸⁸ Wzór sprawozdania Rb-NDS stanowi załącznik nr 22 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.), a zasady jego sporządzania zostały ujęte w § 13 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia.

Finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oznacza konieczność zaciągnięcia zobowiązań na sfinansowanie wydatków, które nie znajdują pokrycia w planowanych dochodach budżetu w skali całego roku. Jeśli gmina:

- nie posiada pochodzących z lat ubiegłych nadwyżek budżetu,
- nie posiada środków pieniężnych na rachunku bieżącym, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek (tzw. wolnych środków),
- nie osiąga przychodów z prywatyzacji majątku jst⁸⁹,

prawidłowe równoważenie budżetu następuje tylko i wyłącznie poprzez zaciąganie długu publicznego, tj. przez zaciąganie kredytów, pożyczek oraz sprzedaż wyemitowanych papierów wartościowych (art. 217 ust. 2 ufp). Źródła finansowania deficytu nie powinny stanowić zatem środki subwencji oświatowej lub dotacji otrzymane przez jst w danym roku budżetowym na pokrycie wydatków roku następnego. Podobnie nie ma podstaw do korzystania ze środków wniesionych na rachunek gminy jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy przez wykonawców zamówień publicznych, środków zarezerwowanych na wydatki niewygasające, czy Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Jednostka może także „poprawiać” wynik budżetu, nie regulując w terminie zobowiązań i dopuszczając tym samym do powstawania zobowiązań wymagalnych. Pomimo, że takie zobowiązania są jednym z tytułów dłużnych (zgodnie z art. 72 ust. 1 ufp), ich generowanie narusza zasadę dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp). Sankcjonowane jest m.in. nieopłacenie w terminie składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne lub na Fundusz Pracy, albo niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek. Czyny te, wskazujące na problemy z płynnością, stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹⁰.

3. Dług zaciągany przez samorząd terytorialny (art. 72 ust. 1 ufp) obejmuje zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego dokonuje Minister Finansów w drodze rozporządzenia⁹¹. Zgodnie z tym rozporządzeniem do kredytów i pożyczek zalicza się:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,

⁸⁹ Prywatyzacja majątku jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 747, ze zm.). Zgodnie z art. 68 ust. 1 tej ustawy stosuje się ją odpowiednio do prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego. Prywatyzacja majątku jednostki samorządowej polega przede wszystkim na zbywaniu należących do niej akcji i udziałów w spółkach komunalnych. Podstawą przeprowadzania prywatyzacji są również przepisy samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.).

⁹⁰ Przepis art. 14 i 16 uonfp

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (po konsolidacji). Szczegółowy sposób ustalenia wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego został określony przez Ministra Finansów w rozporządzeniu⁹².

Dług jest wykazywany w sprawozdaniu kwartalnym *o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)* i *rocznym sprawozdaniu uzupełniającym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ)*⁹³.

4. Poziom zadłużenia ograniczały obowiązujące do końca 2013 r.⁹⁴ limity ilościowe:

- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych,
- 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych.

Jeżeli jednostka wyemitowała papiery wartościowe, zaciągnęła kredyty i pożyczki w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegającymi zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) bądź udzieliła poręczeń i gwarancji samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jst z wykorzystaniem ww. środków, limitu 60% i 15% nie stosuje się.

Od 1 stycznia 2014 r. dwa ww. wskaźniki zastąpiła norma art. 243 ufp. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych zaciągniętych/wyemitowanych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, z wyjątkiem pokrycia przejściowego deficytu budżetu jst (R);

⁹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 57, poz. 366).

⁹³ Wzór tych sprawozdań jest ujęty w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁹⁴ Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) w zw. z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.).

Limit 60% oznaczał, że: łączna kwota długu jst na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym; w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jst na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

Limit 15% stanowił, że łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów, pożyczek i wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jst na sfinansowanie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych, należnych w danym roku odsetek lub dyskonta od kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jst poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jst.

- należnych w danym roku odsetek od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, odsetek i dyskonta od papierów wartościowych emitowanych na ww. cele oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji (O);

do planowanych dochodów ogółem budżetu (D) przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących (Db) powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku (Sm) oraz pomniejszonych o wydatki bieżące (Wb), do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}}\right) + \left(\frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}}\right) + \left(\frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja (dane ze sprawozdań za III kwartał),
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów dodaje się przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jst:

- proporcjonalnie do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym;
- w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Ograniczenia wynikającego z art. 243 ust. 1 ufp nie stosuje się do:

- 1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych (emitowanych) w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem;
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jst w ramach programów finansowanych z udziałem ww. środków,
 - w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków, termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy⁹⁵.

Gdy ograniczenia te nie zostaną spełnione, określone w umowie ww. środki nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jst nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia normy art. 243 ust. 1 ufp.

⁹⁵ Od 28.12.2013 r. również odsetki i dyskonto są wyłączone z limitu spłaty zobowiązań, a termin 90-dniowy nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy. Art. 243 ust. 3a ufp przewiduje dodatkowe wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań kredytów, pożyczek i papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem, zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków UE, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy.

Wysokość relacji z art. 243 ufp – jeszcze przed jej obowiązywaniem – była od 2011 r. podawana informacyjnie w wieloletniej prognozie finansowej (WPF). Prognoza powinna być realistyczna, objąć okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a w zakresie prognozy kwoty długu – okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Elementy obligatoryjne WPF dla każdego roku zostały określone w art. 226 ust. 1 ufp. Do WPF dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Wartości przyjęte w WPF i budżecie jst powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu (art. 229 ufp).

Począwszy od uchwał budżetowych roku 2011 samorzady są obowiązane równoważyć swój budżet w części operacyjnej (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami – zarówno w momencie uchwalania, jak i wykonania na koniec roku (art. 242 ufp). Jako odstępstwo dopuszcza się wyższe wydatki bieżące o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Granice zadłużenia samorządu terytorialnego określają również następujące reguły:

- suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej (art. 91 ust. 1 ufp);
- jst mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna (art. 92 ust. 1 ufp);
- jst nie mogą zaciągać pożyczek, kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji (np. w walutach obcych), poza przypadkami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów, dotyczącymi przede wszystkim kredytów i pożyczek z instytucji międzynarodowych i od pożyczkodawców rządowych (art. 93 ufp);
- ubiegając się o kredyt, pożyczkę lub zamierzając przeprowadzić emisję papierów wartościowych⁹⁶ organ wykonawczy obowiązany jest do uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub wykupu papierów wartościowych (art. 91 ust. 2 ufp).

5. Dochody budżetu jst dzielą się na dochody bieżące i majątkowe, a do tych ostatnich zalicza się dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 235 ust. 2 i 3 ufp)⁹⁷.

Wydajność źródeł dochodów własnych decyduje o zakresie i sposobie realizacji zadań własnych i jest koniecznym elementem zachowania samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Zaliczeniu do bieżących dochodów własnych, na których wysokość gmina ma realny wpływ,

⁹⁶ Za wyjątkiem zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych z przeznaczeniem na pokrycie przejściowego deficytu budżetu.

⁹⁷ Do dochodów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego zalicza się paragrafy: 076–078, 087, 618, 620, 625–626, 628–633, 641–643, 651–653, 656, 661–666 i 668.

podlegają dochody z tytułu podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego, z opłat lokalnych, z opłat określonych w odrębnych ustawach (np. opłata adiacencka), czy też dochody z mienia (wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek). Jst jest zobowiązana w toku wykonywania budżetu ustalać, pobierać i odprowadzać dochody budżetu na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów (art. 254 pkt 1 ufp). Uregulowania dotyczące podatków i opłat lokalnych ujęte są w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Zarówno podatek, jak i zaległość podatkowa może wygasać poprzez: zapłatę, pobranie podatku przez inkasenta, potrącenie, zaliczenie nadpłaty lub zwrot podatku, przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych, umorzenie zaległości podatkowych, przedawnienie. Wymienione wyżej sposoby wygaśnięcia zobowiązań podatkowych, oraz całością uregulowań związanych między innymi z postępowaniem podatkowym organu podatkowego w zakresie ustalania zobowiązania podatkowego, sposobów sporządzania i terminów doręczenia decyzji podatkowych, zawiera ustawa – Ordynacja podatkowa. Egzekucję należnych gminie podatków regulują przepisy:

- ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁸, w szczególności w art. 3a, art. 15, art. 54 (skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego); stosownie do art. 6 § 1 tej ustawy w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych;
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. o wykonaniu niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹⁹, które zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych¹⁰⁰.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w § 3 pkt 2 i 3, wskazuje, że zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności: sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników, terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze.

Brak aktywności wierzyciela może doprowadzić do przedawnienia zobowiązania podatkowego, a w konsekwencji do zmniejszenia dochodów z tytułu podatków.

Ponadto należność gminy, z tego tytułu nie powinna być wykazywana w księgach rachunkowych. Z art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej wynika bowiem, że jeżeli upłynie okres przedawnienia zobowiązanie podatkowe wygasa w całości. Dokumenty informujące o przedawnieniu, o którym mowa w art. 70–71 Ordynacji podatkowej stanowią podstawę księgowania w ewidencji podatkowej gminy wygaśnięcia zobowiązania w formie przedawnienia (§ 4 ust. 2 pkt 8 ww. rozporządzenia).

⁹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz.1619, ze zm.

⁹⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 656 – uchylone z dniem 1.01.2016 r.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących przedmiotu kontroli

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
4. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2367). Poprzednio: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656) i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób kierujących tymi jednostkami

Lp.	Wyszczególnienie	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej w trakcie kontroli NIK (zmiany)
1.	Urząd Gminy w Bojadłach ul. Sulechowska 35, 66-130 Bojadła	Grzegorz Doszel Wójt Gminy Bojadła
2.	Urząd Gminy w Bytnicy Bytnica 52, 66-630 Bytnica	Leszek Olgrzymek Wójt Gminy Bytnica
3.	Urząd Gminy Kolsko ul. Piastowska 12, 67-415 Kolsko	Henryk Matysik Wójt Gminy Kolsko
4.	Urząd Miejski w Lubsku pl. Wolności 1, 68-300 Lubsko	Lech Jurkowski, Burmistrz Lubska (do 8.12.2014 r. funkcję tę pełnił Bogdan Bakalarz)
5.	Urząd Miejski w Nowym Miasteczku ul. Rynek 2, 67-124 Nowe Miasteczko	Danuta Wojtasik, Burmistrz Gminy Nowe Miasteczko (do 4.12.2014 r. funkcję tę pełnił Wiesław Szkondziak)
6.	Urząd Miasta i Gminy Witnica ul. Krajowej Rady Narodowej 6, 66-460 Witnica	Dariusz Jaworski, Burmistrz Miasta i Gminy Witnica, (do 8.12.2014 r. funkcję tę pełnił Andrzej Zabłocki)
7.	Urząd Gminy w Nowej Soli ul. Moniuszki 3a, 67-100 Nowa Sól	Jarosław Dykiel, Wójt Gminy Nowa Sól (obecnie funkcję tę pełni Izabela Bojko)
8.	Urząd Miejski w Szprotawie ul. Rynek 45, 67-300 Szprotawa	Józef Rubacha Burmistrz Szprotawy
9.	Urząd Miejski w Sulechowie Plac Ratuszowy 6, 66-100 Sulechów	Roman Rakowski, Burmistrz Sulechowa (obecnie funkcję tę pełni Ignacy Odważny)
10.	Urząd Miasta w Torzymiu ul. Wojska Polskiego 32, 66-235 Torzym	Ryszard Stanulewicz Burmistrz Torzymia
11.	Urząd Miejski w Zbąszynku ul. Rynek 1, 66-210 Zbąszynek	Wiesław Czyczerski Burmistrz Zbąszynka

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Posłowie na Sejm RP oraz Senatorowie z województwa lubuskiego
11. Wojewoda Lubuski
12. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze
13. Marszałek Województwa Lubuskiego
14. Prezydenci, burmistrzowie, wójtowie gmin województwa lubuskiego.