



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.02.2015
I/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/15/001 - Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy Dariusz Obierzyński - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94914 z dnia 24 kwietnia 2015 r.

(dowód, akta kontroli, str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Kolsko (dalej: *Urząd*), 67-415 Kolsko, ul. Piastowska 12

Kierownik jednostki kontrolowanej Henryk Matysik - Wójt Gminy

(dowód: akta kontroli, str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2014 Gmina osiągnęła dodatni wynik budżetu¹ i nadwyżkę operacyjną². W kontrolowanym okresie Gmina terminowo spłacała kredyty i pożyczki, za wyjątkiem spłat dokonanych z opóźnieniem w 2013 r. (1 rata) i 2014 r. (4 raty) w łącznej kwocie 34.400³.

Zawarcie umowy o kredyt poprzedziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej Pzp).

W 2013 r. Gmina przekroczyła blisko czterokrotnie obowiązujący wówczas limit ograniczający zadłużenie⁵, a łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek przekroczyła 15 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego i wyniosła 58%. Kształtowanie się wskaźnika na tak wysokim poziomie związane było z konsolidacją zadłużenia, tj. spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytem zaciągniętym w tym roku, w celu spełnienia obowiązującego od 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej ufp). Gmina działała zgodnie z przepisami prawa, dokonując restrukturyzacji długu, jednak wydłużenie spłaty kredytów powoduje powstanie dodatkowych kosztów obsługi długu wynikających z dłuższego okresu korzystania z kredytu.

¹ Różnica między dochodami wykonanymi a wydatkami wykonanymi.

² Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁵ Relacja określona w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), tzw. limit 15%.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Gmina generowała zobowiązania wymagalne, które na koniec poszczególnych okresów wyniosły: 180.283,62 zł (2013 r.), 16.520,43 zł (2014 r.) oraz 41.618,66 zł (I kw. 2015 r.). W trakcie roku nieterminowo opłacano również zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Urzędu Skarbowego. Ww. zobowiązania uregulowano po terminie, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

W latach 2013-2014 Gmina nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. Ponadto w Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco.

W zakresie windykacji dochodów własnych Gminy stwierdzono niepodjęcie albo opieszale podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych oraz niezabezpieczenie wiarygodności Gminy. W wyniku powyższych zaniedbań dopuszczono do przedawnienia należności głównej w kwocie 63.956,10 zł, a przedawnione zobowiązania podatkowe nadal wykazywano w księgach rachunkowych. Decyzje o udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych zostały wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸.

Gmina pomimo realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym nie podejmowała działań zmierzających do ustalenia opłaty adiacenckiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Finansowanie deficytu i zobowiązań jednostki

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie dochody wykonane przez Gminę Kolsko zwiększyły się z 9.510.063,03 zł na koniec 2013 r. do 10.806.419,98 zł na koniec 2014 r., a wydatki zwiększyły się odpowiednio z 9.275.158,02 zł do 10.636.656,90 zł.

W latach 2013-2014 r. wystąpiła nadwyżka w wysokości odpowiednio 234.905,01 zł i 169.763,08 zł.

Środki z tytułu przekazanej na koniec roku części oświatowej subwencji ogólnej⁹, na wydatki następnego roku budżetowego nie zostały przeznaczone na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Gmina w sytuacji przejściowych niedoborów środków (utrata płynności) nie korzystała ze środków przechowywanych na rachunku wadliwych i zabezpieczeń należytego wykonania umowy (tzw. sumy depozytowe) oraz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 24, 26, 41-42, 257-260, 289-292, 581-6-1, 602-606)

W każdym roku Gmina zaciągała kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu jst (brak płynności finansowej). Zaciągnięte zobowiązania zostały spłacone do końca roku budżetowego, zgodnie z przepisem art. 89 ust. 2 ufp¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 38-40, 357-364)

W kontrolowanym okresie gmina zaciągnęła kredyt¹¹ długoterminowy z okresem spłaty do 2032 r. na spłatę wcześniejszych zobowiązań. Powyższe działanie miało na celu zachowanie płynności finansowej Gminy, przy braku dostatecznej ilości

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 613.

⁹ Na 2014 r. - 190.822 zł i na 2015 r. - 197.175 zł.

¹⁰ Umowa o kredyt w rachunku bieżącym w maksymalnej wysokości 150.000 zł zawarta została 9.01.2013. z terminem spłaty do 31.12.2013 r. Umowa o kredyt w rachunku bieżącym w maksymalnej wysokości 250.000 zł zawarta została 7.01.2014 r. z terminem spłaty do 31.12.2014 r.

¹¹ W dniu 25.06.2013 r. zaciągnięto kredyt w wysokości 5.200.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniejszych kredytów z lat 2009-2012 udzielonych w łącznej wysokości 6.731.850 zł. Ogółem spłacono 4.067.312 zł.

środków finansowych na jej rachunku bankowym oraz terminowe płacenie zobowiązań i spłat rat kredytów.

Ponadto jak oświadczyła Skarbnik Gminy kredyt w wysokości 5.200.000 zł na restrukturyzację dotychczasowego zadłużenia uwarunkowany był ograniczonymi możliwościami spłaty zobowiązań Gminy Kolsko począwszy od 2014 r. z uwagi na konieczność spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 222)

Dane w zakresie zaciągniętych w danym roku kredytów oraz spłaty kredytów i pożyczek wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 11, 38-40, 308-314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Dług Gminy na koniec 2013 r. wynosił 5.594.426,62 zł, a na koniec 2014 r. - 5.248.463,43 zł. Kredyty i pożyczki stanowiły podstawowe tytuły dłużne, a zobowiązania z nich wynikające na koniec tych lat wyniosły odpowiednio: 5.414.143 zł i 5.231.943 zł. Poza tym Gmina posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości odpowiednio 180.283,62 zł i 16.520,43 zł (a także 41.618,66 zł na koniec I kw. 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 10, 43-49)

Sprawozdania roczne RB-Z zostały sporządzone i przekazane w terminie, o którym mowa w załączniku nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹².

(dowód: akta kontroli, str. 43-47)

Stan zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek był zgodny z potwierdzeniami sald dokonanyymi przez wierzycieli i stanem rachunków bankowych kredytów na koniec roku. Zobowiązania ujęto prawidłowo na kontach 134 (kredyty) i 260 (pożyczki). Każdorazowo suma zaciągniętych kredytów, pożyczek była równa lub niższa niż kwoty określone w uchwale budżetowej jst (art. 91 ust. 1 ufp.).

Ww. zobowiązania prawidłowo wykazano w sprawozdaniach rocznych Rb-Z i Rb-UZ.

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 50-53, 388-395)

Gmina nie zawierała umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach (tzw. sprzedaż na raty), umów leasingu finansowego (gdzie ryzyko i korzyści z tytułu własności rzeczy przeniesione na korzystającego z rzeczy - jednostkę), umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu oraz umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP).

(dowód: akta kontroli str. 10)

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

W 2013 r. Gmina spełniła jeden z limitów ograniczających zadłużenie (tzw. limit 60 %¹³), nie spełniła natomiast limitu 15 %¹⁴. Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek przekroczyła 15 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego i wyniosła 58%. Tym samym ww. limit został przekroczony blisko czterokrotnie. Kształtowanie się wskaźnika na tak wysokim poziomie związane było z restrukturyzacją zadłużenia, tj. spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W 2014 r. indywidualny wskaźnik został zachowany - wskaźnik spłaty zobowiązań wyniósł 3,81 %, a średnia z art. 243 ustawy o finansach publicznych stanowiła 4,74 %¹⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 15, 257-260, 289-292)

W kontrolowanym okresie gmina zaciągnęła kredyt¹⁶ na spłatę wcześniejszych zobowiązań. Powyższe działanie miało na celu zachowanie płynności finansowej gminy, przy braku dostatecznej ilości środków finansowych na rachunku bankowym gminy oraz terminowe regulowanie zobowiązań oraz spłat rat kredytów. Ostateczne spłaty kredytów przypadające na grudzień 2015 r., 2016 r., 2020 r. i 2024 r. wskutek tego działania zostały wydłużone na grudzień 2032 r.

Wójt uzyskał pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (RIO) o możliwości spłaty ww. kredytu, o której mowa w art. 91 ust. 2 ufp.

W dwóch przypadkach w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki udzielono pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym gminy (art. 264 ust. 5 ufp).

(dowód: akta kontroli, str. 12-13, 379, 410-412, 416-418, 621)

Analiza postępowania przetargowego w zakresie udzielenia kredytu w kwocie 5.200.000 zł prowadzonego w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych wykazała, że postępowanie prowadzono z zastosowaniem zasad i trybu określonego ustawą Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 445-459, 462, 538-546)

Spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, były zgodne z zapisami umów, tzn. spłata następowała w prawidłowej wysokości, wystąpiły natomiast przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań. Wykonane rozchody zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp nie przekroczyły zaplanowanej w budżecie Gminy łącznej kwoty rozchodów.

(dowód: akta kontroli str. 258, 290)

Jako zabezpieczenie udzielonych kredytów i pożyczek banki żądały weksla in blanco wraz z deklaracją wystawcy. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco, a zobowiązania warunkowe z tego tytułu nie zostały wykazane w informacjach uzupełniających do sprawozdania finansowego Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

W okresie objętym kontrolą wysokość wydatków na obsługę długu wykazana w rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego” zmniejszała się i wynosiła: w 2013 r. -

¹³ Art. 170 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁴ Relacja określona w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁵ Wykonanie uwzględniające wyłączenia.

¹⁶ W dniu 25.06.2013 r. zaciągnięto kredyt w wysokości 5.200.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniejszych kredytów z lat 2009-2012 udzielonych w łącznej wysokości 6.731.850 zł. Ostateczny termin spłaty tego kredytu przypada na 31.12.2032 r. We wrześniu 2013 r. ogółem spłacono 4.003.512 zł, w tym: 533.512 zł z tytułu 3 kredytów w BOŚ z ostatecznym terminem spłaty do końca 2016 r., 120.694 zł z tytułu kredytu w BZ Wschowa z ostatecznym terminem spłaty do końca 2015 r., 1.529.457 zł z tytułu 2 kredytów w BS Wschowa z ostatecznym terminem spłaty do końca 2020 r., 1.819.849 zł z tytułu 2 kredytów w BS Wschowa z ostatecznym terminem spłaty do 2024 r.

298.954,33 zł oraz w 2014 r. - 219.200,31 zł. Wydatki gminy związane z obsługą długu wynikały z zawartych umów kredytów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 12-13)

W 2013 r. i 2014 r. Gmina nie ujmowała w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów w wysokości odpowiednio 298.954,33 zł i 219.200,31 zł. W konsekwencji ww. wydatki nie zostały wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu za te lata jako pozostałe aktywa i jako zobowiązania finansowe.

Gmina nie posiadała zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 14, 294-306)

Zobowiązania wymagalne wynosiły na koniec 2013 r. – 180.283,62 zł, na koniec 2014 r. – 16.520,43 zł, a na koniec I kw. 2015 r. – 41.618,66 zł. Oprócz Urzędu ww. zobowiązania wygenerowane zostały w jednostkach oświatowych oraz w Ośrodku Pomocy Społecznej (w 2013 r.) z tytułu m.in. zakupu opału (gaz, olej opałowy, węgiel, miał), materiałów biurowych oraz kosztów usuwania awarii.

Ponadto w badanym okresie, z uwagi na brak płynności finansowej gmina nieterminowo regulowała zobowiązania wobec ZUS i Urzędu Skarbowego.

(dowód: akta kontroli, str. 48-49, 60-71, 348-349, 366)

Gmina prawidłowo wykazywała zobowiązania wymagalne we własnym sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z. Poza jednym przypadkiem, nie wystąpiła konieczność zapłaty odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 43-47)

Stosownie do art. 242 ufp Gmina w 2013 i 2014 r. równoważyła budżet w części operacyjnej, relacja zarówno po stronie planu, jak i wykonania była zachowana.

(dowód: akta kontroli, str. 8-9, 10, 289-292)

W Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) na lata 2013-2032¹⁷ założono m.in. dochody ze sprzedaży majątku w 2013 r. - 470.975 zł i w 2014 r. - 216.000 zł. W WPF na lata 2014-2032¹⁸ założono m.in. dochody ze sprzedaży majątku w 2014 r. – 235.000 zł. Tymczasem dochody ze sprzedaży majątku w okresie objętym kontrolą wyniosły: w 2013 r. – 190.460,47 zł (40,4% prognozowanych) i w 2014 r. – 137.575,96 zł (58,5% z 235.000 zł prognozowanych).

(dowód: akta kontroli, str. 54-57)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że Wieloletnia Prognoza Finansowa uchwalana była w oparciu o wykonanie budżetu za lata poprzednie i przyjęte wskaźniki. Dochody ze sprzedaży majątku szacowane były w oparciu o plany zagospodarowania oraz sprzedaż majątku. Niskie wykonanie dochodów spowodowane było m.in. brakiem zainteresowania zakupu działek.

(dowód: akta kontroli, str. 223-225)

Poza Gminnym Domem Kultury na terenie gminy nie funkcjonowały inne osoby prawne nadzorowane przez gminę. Zobowiązania wymagalne ww. podmiotu na koniec 2013 r. wyniosły 5.648,25 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 16-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2013 r. Gmina nie zachowała jednego z limitów zadłużenia, określonego w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Ww. wskaźnik został przekroczony czterokrotnie, a łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek (poza

¹⁷ Uchwała nr XXVIII.177.2013 Rady Gminy Kolsko z 21.06.2013 r.

¹⁸ Uchwała nr XXXVII.246.2014 Rady Gminy Kolsko z 14.11.2014 r.

splatami 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%.

Powyzsza sytuacja była związana z dokonana w 2013 r. restrukturyzacjã zadłużenia. W 2013 r. Gmina zaciãgnęła kredyt w kwocie 5.200.000 zł (ustalony w oparciu o kwotę planowanej restrukturyzacji zadłużenia z tytułu wczesniej zaciãgniętych kredytów), który został przeznaczony na spłatę wczesniej zaciãgniętych kredytów. Przedterminowa spłata zadłużenia środkami nowego kredytu była uwarunkowana ograniczonymi możliwościami spłaty zobowiązań, poczynszy od 2014 r. z uwagi na konieczność spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 54-57A, 257-260, 438-443)

Z oświadczenia Skarbnika wynika m.in., że uchwalając WPF na lata 2013-2032 Gmina Kolsko nie spełniała wskaźników spłaty. Gmina musiała restrukturyzować zadłużenie z tytułu wczesniej zaciãgniętych kredytów i pożyczek. Kredyt na restrukturyzację w kwocie 5.200.000 zł uwzględniający wydłużenie okresu spłaty do roku 2032 umożliwił spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W wyniku opisywanej restrukturyzacji długu ostateczny termin spłaty zobowiązań Gminy wydłużył się z 2024 r. na 2032 r.

(dowód: akta kontroli, str. 222)

2. Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. w łącznej kwocie 180.283,62 zł powstały w następujących gminnych jednostkach organizacyjnych: w Przedszkolu Publicznym w Kolsku (4.728,90 zł), w Przedszkolu Publicznym w Konotopie (18.873,30 zł), w Szkole Podstawowej w Kolsku (5.751,64 zł), w Szkole Podstawowej w Konotopie (10.687,81 zł), w Gimnazjum Publicznym w Kolsku (9.254,20 zł), w Ośrodku Pomocy Społecznej w Kolsku (4.852,97 zł) i w Urzędzie Gminy (126.134,80 zł).

Zobowiązania wymagalne na koniec 2014 r. w łącznej wysokości 16.520,43 zł powstały w Przedszkolu Publicznym w Konotopie (1.381,44 zł), w Szkole Podstawowej w Kolsku (2.236,58 zł), w Szkole Podstawowej w Konotopie (5.227,21 zł) oraz w Urzędzie Gminy (7.675,20 zł).

Natomiast na koniec I kwartału 2015 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 41.618,66 zł¹⁹.

Zobowiązania wymagalne zespołów edukacyjnych²⁰ w Kolsku i Konotopie oraz Urzędu dotyczyły m.in. rachunków i faktur za dostawy opału (miału, oleju, gazu), materiałów biurowych, środków czystości, czy przeglądu gaśnic.

W związku z opóźnieniami w płatnościach kontrahenci poza jednym przypadkiem (Przedszkole Publiczne w Konotopie - kwota odsetek za nieterminowe płatności 169,15 zł) nie obciążali ww. jednostek odsetkami karnymi.

(akta kontroli str. 43-49)

Tym samym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wczesniej zaciãgniętych zobowiązań.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ww. ustawy kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Z informacji udzielonych przez dyrektorów placówek oświatowych i kierownika OPS wynika, że główną przyczynã były braki płynności finansowej związane z brakiem środków. Nowe terminy zapłaty uzgadniano indywidualnie z wierzycielami,

¹⁹ Ww. powstały w Przedszkolu Publicznym w Kolsku (1.985,67 zł), Szkole Podstawowej w Kolsku (1.060,79 zł), Szkole Podstawowej w Konotopie (15.284,74 zł), Gimnazjum Publicznym w Kolsku (7.293,08 zł) i w Urzędzie Gminy (15.994,38 zł).

²⁰ W skład zespołu edukacyjnego wchodzi: Gimnazjum Publiczne, Szkoła Podstawowa i Przedszkole Publiczne.

a płatności dokonywano niezwłocznie po zapewnieniu środków finansowych na koncie placówki.

(akta kontroli str. 60-71)

Jako główną przyczynę zobowiązań wymagalnych Skarbnik Gminy podała brak wystarczających środków na rachunkach bankowych, a wierzyciele odstąpili od naliczania odsetek karnych.

(akta kontroli str. 223-225)

3. W 2013 r. i 2014 r. spłata rat kredytów dokonywana była z opóźnieniem, i tak w przypadku:

- BS Nowa Sól - ratę płatną wg umowy do 15.09.2013 r. w kwocie 5.800 zł, zapłacono w dniu 14.11.2013 r.,

- BS Nowa Sól - trzy raty po 5.800 zł każda, płatne do 15.01.2014 r., 15.05.2014 r. i 15.11.2014 r., zapłacono odpowiednio 16.01.2014 r., 16.05.2014 r. i 24.11.2014 r.,

- PKO BP SA - ratę płatną do 31.12.2014 r. w kwocie 11.200 zł, zapłacono 1.01.2015 r.

Tym samym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Opóźnienie w zapłacie rat wynosiły od 1 do 60 dni. Z tytułu spłaty rat po terminie bank nie naliczał odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 339-340)

4. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco. Ewidencja ta nie ma charakteru bilansowego i umożliwia ustalenie, ile weksli jednostka wystawiła (inventaryzacja), czy zostały one terminowo (po wygaśnięciu zobowiązań gminy z tytułu stosunku podstawowego, tj. np. kredytu) odebrane przez wystawiających lub anulowane, aby została wyłączona możliwość dalszego obrotu wekslem.

Skarbnik wyjaśniła, że przez przeoczenie ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco nie była prowadzona. Jednocześnie Skarbnik Gminy zadeklarowała zaprowadzenie stosownej ewidencji.

(dowód: akta kontroli, str. 12-13, 223-225)

W skonsolidowanym bilansie sporządzonym na dzień 31.12.2013 r., 31.12.2014 r. w miejscu na *informacje uzupełniające istotne dla rzetelności i przejrzystości sytuacji finansowej i majątkowej* nie wykazano kwot potencjalnych zobowiązań wynikających z zabezpieczenia spłaty umów kredytowych w formie weksla własnego in blanco, w sytuacji gdy art. 48 ust. 1 w zw. z art. 55 ust. 4 ustawy o rachunkowości i § 21 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 Polskiej²¹, określa iż informacja dodatkowa powinna zawierać istotne dane i objaśnienia niezbędne do tego, aby sprawozdanie finansowe rzetelnie i jasno przedstawiało sytuację majątkową i finansową.

Złożone, na podstawie art. 97 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe²², przez gminę oświadczenia uprawniają banki do dochodzenia na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zadłużenia do łącznej wysokości wg

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 128.

stanu na koniec każdego roku objętego badaniem, tj. w 2013 r. – 13.091.000 zł i w 2014 r. – 9.600.000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 12-13, 24-27)

Przyczyną nieprawidłowości, zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy było przeoczenie. Jednocześnie Skarbnik zobowiązała się do zamieszczenia tych informacji w bilansie sporządzonym na 31.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 226)

5. W latach 2013-2014 Gmina nie naliczała i nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w zw. z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (w zakresie opisu konta 134, 260 i 909).

W konsekwencji braku ewidencji odsetek wartość zobowiązań długoterminowych oraz rozliczeń międzyokresowych w bilansie Gminy za rok 2013 i 2014 została zaniżona o łączną kwotę 518.154,64 zł²³.

(akta kontroli str. 294-304)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że w księgach rachunkowych w latach 2013-2014 r. przez przeoczenie nie dokonano naliczenia odsetek od kredytów i pożyczek dokonanych na przełomie okresów sprawozdawczych na koncie 909.

(akta kontroli str. 339-340)

W zasadach (polityce) rachunkowości Gminy Kolsko, w zał. Nr 1 Plan kont dla budżetu gminy (organ finansowy) do Zarządzenia Wójta Gminy Kolsko z dnia 09 maja 2012 r., w komentarzu do konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” wpisano m.in., że na stronie winien Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 lub 206, a na stronie Ma - przychody finansowe stanowiące dochody przyszłych okresów (np. subwencje i dotacje przekazane w grudniu dotyczące następnego roku budżetowego).

W księdze głównej konta 909 zaksięgowano tylko subwencję oświatową w grudniu 2013 r. za I kw. 2014 r. w wysokości 190.822 zł, natomiast w grudniu 2014 r. - 197.175 zł za I kw. 2015 r.

(akta kontroli str. 104-145, 305-306)

6. Urząd zobowiązany był zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁴, art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁵ i art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶ do terminowego, tj. do 5 dnia następnego miesiąca, opłacenia składek odpowiednio na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy oraz złożenia w tym terminie deklaracji rozliczeniowej.

Z naruszeniem ww. terminów Urząd regulował zobowiązania wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy. Składki za okres od stycznia do listopada 2013 r. opłacone zostały po terminie (do 5 dnia następnego miesiąca), a opóźnienia wynosiły od 1 do 26 dni. Z ww. tytułu

²³ Wartość nienaliczonych i niewykazanych odsetek wyniosła 298.954,33 zł w 2013 r., 219.200,31 zł w 2014 r. i 45.718,43 zł w 2015 r. (I kw.).

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 121.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

Urząd łącznie opłacił z opóźnieniem 403.836,54 zł²⁷, w tym 723 zł z tytułu odsetek karnych.

W 2014 r. opóźnienie dwudniowe w zapłacie wymaganych składek ZUS wystąpiło tylko w przypadku zapłaty składki za styczeń 2014 r. w kwocie 26.991,08 zł. Kwota wymaganych odsetek karnych wyniosła 11 zł.

W I kw. 2015 r. opóźnienia w zapłacie wymagalnych składek dotyczyły złożonych deklaracji za styczeń na łączną kwotę 61.232,82 zł i wynosiło 4 dni. Odsetki karne uregulowano w kwocie 51 zł.

Tym samym naruszono również art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

(akta kontroli str. 348-352A, 368-370, 373-378)

Z informacji udzielonej przez ZUS wynika, że w ww. terminach płatnik (Gmina Kolsko) z opóźnieniem regulowała wymagalne składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Zdrowia i Fundusz Pracy.

(akta kontroli str. 354, 382-387)

Jako główną przyczynę dokonywania płatności na rzecz ZUS po terminie Skarbnik Gminy oraz pracownica Referatu Planowania i Finansów²⁸ wskazały na brak wystarczających środków finansowych na rachunkach bankowych.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Wójt Gminy Kolsko wyjaśnił, że nieterminowe opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne spowodowane było brakiem środków finansowych na rachunku bankowym. Wójt stwierdził ponadto, że gminne należności nieotrzymywane we właściwych terminach spowodowały, że trzeba było dokonywać wyborów, które płatności przekazywać w pierwszej kolejności. Nigdy nie były to działania zamierzone.

(akta kontroli str. 355-356, 371-372)

7. Urząd zobowiązany był zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁹ do terminowego przekazywania zaliczek podatku, tj. do 20 dnia następnego miesiąca, w którym pobrano zaliczki, na rachunek urzędu skarbowego.

Kontrola wykazała, że oprócz zaliczek dotyczących października i grudnia 2013 r. wymagane zaliczki za pozostałe miesiące tego roku w łącznej wysokości 83 tys. zł przekazywano z opóźnieniem, w tym np. zaliczkę za maj 2013 r. w wysokości 7.403 zł, płatną do 20 czerwca 2013 r., opłacono dopiero w 12 sierpnia 2013 r.

Niewielkie opóźnienia wystąpiły także w zaliczkach przekazywanych:

- za październik 2014 r. (ekwiwalent za urlop) w kwocie 24 zł, uregulowano 2.12.2014 r.,
- za luty 2015 r. (umowa zlecenie) w kwocie 288 zł, uregulowano 23.03.2015 r.

Informacja otrzymana z Urzędu Skarbowego w Nowej Soli potwierdza ww. opóźnienia.

Tym samym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli str. 366, 365, 424-437)

²⁷ Składki w 2013 r. uregulowano: za styczeń - zapłacono 12.02.2013 r., za luty - zapłacono 11.03.2013 r., za marzec - zapłacono 10.04.2013 r., za kwiecień - zapłacono 15.05.2014 r., za maj - zapłacono 12.06.2013 r., za czerwiec - zapłacono 12.07.2013 r., za lipiec - zapłacono 8.08.2013 r., za sierpień - zapłacono 6.09.2013 r., za wrzesień - zapłacono 9.10.2013 r., za październik - zapłacono 8.11.2013 r., za listopad - zapłacono 31.12.2013 r.

²⁸ Zgodnie z zakresem czynności upoważniony do obsługi programu NET BANK.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

Wójt Gminy Kolsko i Skarbnik Gminy uzasadniali nieprawidłowość tożsamymi przyczynami jak w przypadku opóźnień w opłacaniu składek do ZUS-u.

(akta kontroli str. 367, 371-372)

8. Wójt Gminy Kolsko zawarł dwie umowy o kredyt długoterminowy (nr 133/SŁ/2011³⁰ i nr 45/SŁ/2012³¹), w których wyraził zgodę na obciążenie przez Bank w dniu wymagalności rachunku, w celu spłaty jego zobowiązań z tytułu umowy, a Bank upoważnił do pobierania środków z wszystkich innych rachunków Gminy i dokonania spłaty kredytu z urzędu, z pierwszych wpływów na te rachunki, niezależnie od dyspozycji Gminy i przed wszelkimi innymi płatnościami (§ 4 i § 6 umowy).

Pomimo że ww. zapisy nie mówiły wprost o pełnomocnictwie³² do dysponowania rachunkiem, to ich skutek był identyczny, ponieważ Bank miał dostęp do rachunku Gminy umożliwiający samodzielne pobranie rat kredytu w wyznaczonych terminach oraz spłaty odsetek od kredytu, bez dyspozycji gminy.

Z powyższego wynika m.in., że zapisy dotyczące sposobu spłaty rat kapitałowych od kredytu naruszają faktycznie zasadę określoną w art. 264 ust. 5 ufp, zgodnie z którą w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 379, 397-399, 401-404, 406-408, 410-412, 416-418)

Odnosnie zapisów w umowach o kredyt Skarbnik Gminy stwierdziła, że *podpisując ww. umowy nie zwróciliśmy uwagi na zawarte w nich postanowienia do dysponowania naszym rachunkiem. W wyniku naszego przeoczenia niekorzystne zapisy zostały umieszczone w tych umowach. Nigdy nie było takiej sytuacji, aby bank egzekwował zapisy wynikające z umowy. W przyszłości dołożymy większych starań, aby takie treści nie znalazły się w umowach o kredyt.*

W wyjaśnieniach Wójt Gminy stwierdził, że wzór umowy sporządził bank, a zapisy nie wzbudziły moich obaw, bo uważam, że spłata kredytów jest sprawą nadrzędną.

(akta kontroli str. 421, 422-423)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

3. Działania w zakresie realizacji podatków i opłat

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przez Gminę w latach 2013-2014 dochody wyniosły odpowiednio: 9.510.063,03 zł i 10.806.419,98 zł. Najwyższą pozycję w dochodach stanowiły subwencje (odpowiednio: 3.628.501 zł i 4.649.253 zł), dotacje celowe (odpowiednio: 2.270.545,60 zł i 2.678.753,50 zł) oraz dochody własne (odpowiednio: 2.839.606,25 zł i 2.566.794,19 zł).

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2013-2014 wyniósł odpowiednio 29,85% i 23,75%.

(dowód: akta kontroli str. 8, 19)

Zaległości z tytułu dochodów należnych gminie na koniec 2013 r. wyniosły 776.705,77 zł, a na koniec 2014 r. – 902.741,49 zł³³.

W analizowanym okresie brak było potrąceń, o których mowa w art. 65 i 66 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str. 32, 37)

³⁰ Termin spłaty do 15.12.2024 r. Kredyt na dzień 20.05.2015 r. spłacony w 2013 r.

³¹ Termin spłaty do 31.12.2024 r. Kredyt na dzień 20.05.2015 r. spłacony w 2013 r.

³² art. 264 ust. 5 ufp.

³³ Wg Rb-27 S sporządzonego na koniec roku.

Kontrolą objęto zaległości na rzecz Gminy (realizowane przez Urząd) najwyższe kwotowo na koniec 2013 r. w łącznej kwocie 362.284,21 zł, w tym należność główna - 227.381,21 zł i odsetki - 134.903 zł.

Analiza 6 przypadków wykazała m.in., że prowadzone przez Gminę postępowania windykacyjne w zakresie dochodów własnych były nieskuteczne, w wyniku czego dopuszczono do przedawnienia zaległości podatkowych. Ponadto w jednym przypadku nie dysponowała dokumentacją umożliwiającą ustalenie sposobu postępowania z wykazaną w księgach zaległością.

(dowód: akta kontroli str. 560-561)

W zakresie mienia komunalnego gmina sporządziła deklarację podatkową na podatek od nieruchomości za rok 2013 r., 2014 r. oraz 2015 r. w zakresie budynków komunalnych i świetlic wiejskich. Kwota podatku dotycząca 2013 r. wyniosła 55.707 zł odnośnie budynków komunalnych i 2.840 zł odnośnie świetlic wiejskich. W 2014 r. podatek ten wyniósł odpowiednio: 57.470 zł i 2.908 zł, natomiast przypis podatku na 2015 r. - 58.202 zł i 2.664 zł. Podatek dotyczący 2013 r. i 2014 r. stanowił zaległość na koniec tych lat i został tak wykazany w ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej. Ww. zobowiązania były regulowane z opóźnieniem i tym samym naruszono art. 6 ust 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 321-338)

Analiza 16 decyzji wydanych dla 5 podatników na łączną kwotę 5.081 zł przyznających najwyższe ulgi w spłacie zobowiązań, wykazała, że decyzje zostały wydane zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 344-346, 557-559)

Rada Gminy uchwałą z 8.11.2000 r.³⁵ ustaliła stawkę procentową opłaty adiacenckiej w wysokości 10 % różnicy wartości nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału. Natomiast uchwałą z 2.04.2014 r.³⁶ zwiększono i ustalono stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa w wysokości 15% różnicy wartości nieruchomości po podziale, w porównaniu z jej wartością przed podziałem (art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁷). Rada Gminy nie ustaliła natomiast wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej stosownie do art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

Po wybudowaniu i odebraniu od wykonawcy zrealizowanych inwestycji dotyczących urządzeń infrastruktury technicznej, Wójt Gminy Kolsko nie podjął działań celem dokonania wyceny wzrostu wartości nieruchomości i wprowadzenia opłaty adiacenckiej. Nie przygotowano projektu uchwały w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej stosownie do art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej. Kontrola wykazała, że Gmina wykonała m.in. w 2013 r. linię oświetleniową, a wcześniej przebudowała drogę i wykonała remont ulicy oraz chodników, jak również kanalizację.

³⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

³⁵ Nr XX/103/2000.

³⁶ Nr XXXIV.222.2014.

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 782.

³⁸ Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych - art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z przepisów ww. ustawy wynika m.in., że Wójt może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Warunkiem jest jednak to, aby w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do sieci infrastruktury, obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

(dowód: akta kontroli, str. 12-13, 58-59, 293, 396)

Z wyjaśnień Wójta wynika m.in., że w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej nie podjął działań mających na celu naliczenie opłaty adiacenckiej. Jako główne przyczyny Wójt wskazał m.in., na mieszkańców gminy o niskich dochodach, utrzymujących się ze świadczeń emerytalno-rentowych, pracy najemnej oraz podeszły wiek. Zdaniem Wójta nałożenie dodatkowych świadczeń, to zadłużenie się mieszkańców i nieregulowanie innych opłat z tytułu korzystania np. z wody, ścieków, prądu i opału. Ponadto Wójt wyjaśnił, że zaniechanie wprowadzenia opłaty adiacenckiej nastąpiło za wiedzą organu stanowiącego.

Z wyjaśnień wynika także, że obecnie sporządzana jest dokumentacja techniczna budowy sieci kanalizacji sanitarnej dla miejscowości Konotop (ok. 1.100 mieszkańców), ale na forum sesji Rady Gminy sprawy wprowadzenia opłaty adiacenckiej nie były omawiane.

(dowód: akta kontroli, str. 220-221)

Z oświadczeń Przewodniczącego Rady Gminy Kolsko wynika m.in., że do biura rady w obecnej, jak i poprzedniej kadencji nie wpłynął projekt uchwały odnośnie opłaty adiacenckiej w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 342-343)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzone przez Gminę postępowania windykacyjne w zakresie dochodów własnych były nieskuteczne, w wyniku czego dopuszczono do przedawnienia zaległości podatkowych (pkt 1). Ponadto gmina działała opieszale (pkt 3 i 4), a w jednym przypadku nie dysponowała dokumentacją umożliwiającą ustalenie sposób postępowania z wykazaną w księgach zaległością. Ww. ocenę uzasadniają przypadki:

1) w Urzędzie dopuszczono do przedawnienia zaległości podatkowych podatnika oznaczonego nr ewidencyjnym 100038. Według stanu na 31.12.2013 r. zaległości wynosiły – 63.956,10 zł i dotyczyły lat 2002-2005 r. (ostatni przypis z 2006 r.), a naliczone na ten dzień odsetki wyniosły 81.816 zł. Gmina nie podejmowała żadnych czynności zmierzających do przerwania biegu przedawnienia.

W szczególności Gmina nie podejmowała czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, poprzez wystawienie tytułów wykonawczych. Natomiast stosownie do art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁹ w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ponadto zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰ zadaniem komórki rachunkowości jest

³⁹ Dz. U. z 2014 r., poz.1619 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

w szczególności: sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników i terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze.

Gmina nie wystawiając tytułów wykonawczych pozbawiła się również możliwości zabezpieczenia wierzytelności gminy poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej, o której mowa w art. 34 § 1 Ordynacji podatkowej.

Ww. należności gminy uległy przedawnieniu⁴¹ najpóźniej w dniu 1.01.2011 r.⁴²

Mimo przedawnienia zaległości podatkowych i wygaśnięcia zobowiązania w całości Urząd w dalszym ciągu wykazywał kwoty zaległości (zobowiązania podatkowego i odsetek) w ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości, a także naliczał odsetki, które na koniec 2013 r. wyniosły - 81.816 zł, a na koniec 2014 r. - 87.919 zł.

Z art. 59 § 1 pkt. 9 Ordynacji podatkowej wynika, że jeżeli upłynie okres przedawnienia zobowiązanie podatkowe wygasa w całości. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Dokumenty informujące o przedawnieniu, o którym mowa w art. 70-71 Ordynacji podatkowej stanowią podstawę księgowania wygaśnięcia zobowiązania w formie przedawnienia w księgowości podatkowej gminy (§ 4 ust. 2 pkt 8 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli, str. 515-517, 524-529, 560-561)

2) Gmina nie posiada rzetelnej informacji nt. podatnika o nr ewidencyjnym 100044, w tym postępowania upadłościowego, co jest warunkiem podjęcia odpowiednich działań w stosunku do wykazywanej zaległości (zmierzających do wyegzekwowania tej kwoty, umorzenia jej bądź odpisania z ksiąg rachunkowych).

W przypadku podatnika o nr ewidencyjny - 100044 zaległości dotyczą lat 1998-1999. i na 31.12.2013 r. wynoszą 15.924,41 zł oraz odsetki 43.402 zł. W badanym okresie Urząd wykazywał kwoty zaległości (zobowiązania podatkowego i odsetek) w ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości, a także naliczał odsetki wynoszące na koniec 2013 r. 43.402 zł i na koniec 2014 r. - 44.923 zł.

Wierzytelności zgłoszone zostały do masy upadłościowej⁴³. Nieruchomość objęta podatkiem została na podstawie aktu notarialnego z 7.12.1999 r. sprzedana przez syndyka masy upadłościowej na rzecz dwóch osób fizycznych. W Urzędzie Gminy brak jest dokumentów w zakresie postanowienia syndyka o podziale kwoty ze sprzedaży masy upadłościowej. W związku z brakiem dokumentacji w zakresie upadłości, w szczególności z uwagi na art. 70 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa stanowiący, że bieg terminu przedawnienia przerywa ogłoszenie upadłości, po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o ukończeniu postępowania upadłościowego, nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, czy i kiedy doszło do przedawnienia ww. zaległości⁴⁴.

⁴¹ Termin przedawnienia obliczony zgodnie z art. 70 ustawy Ordynacja podatkowa.

⁴² Brak jest w Urzędzie Gminy informacji w zakresie podejmowanych działań wpływających na zawieszenie lub przerwanie biegu przedawnienia.

⁴³ Wcześniej nie stwierdzono tytułów wykonawczych oraz wpisu na hipotekę.

⁴⁴ Należy zwrócić również uwagę na to, że stosownie do art. 67d. § 1 pkt 3 i § 2 ustawy Ordynacja podatkowa organ podatkowy może z urzędu umorzyć zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę, jeżeli kwota zaległości podatkowej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym. W takim przypadku decyzję umarzającą zaległość podatkową pozostawia się w aktach sprawy.

Gmina nie próbowała również przenieść odpowiedzialność na zarząd stosownie do art. 116 ustawy Ordynacja podatkowa, po analizie przesłanek takiego przeniesienia określonych w ww. przepisie.

Ponadto z art. 59 § 1 pkt. 9 Ordynacji podatkowej wynika, że jeżeli upływie okres przedawnienia zobowiązanie podatkowe wygasa w całości. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli, str. 515-517, 518-523, 560-561)

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika m.in., że organ podatkowy (Gmina) zgłosił swoje wierzytelności⁴⁵ do syndyka. Nieruchomość została sprzedana, ale ze sprzedaży nie przekazano Gminie żadnych należności.

W odniesieniu do zaległości podatników o nr 100038 i 100044 pracownicy Referatu Planowania i Finansów⁴⁶ oświadczyły, że nie są w posiadaniu dokumentów o podziale kwoty ze sprzedaży masy upadłościowej i brak jest możliwości wyliczenia kwoty przedawnienia.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że zobowiązania podatkowe ww. podatników przedawniły się po upływie 5 lat. W wyniku rotacji kadr w Urzędzie doszło do przeoczenia i zobowiązania nie zostały wyksięgowane. Zobowiązała się do skorygowania powyższych przedawnionych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli, str. 512-513, 572-573, 574, 575, 619-620, 633)

3) opieszłych działań windykacyjnych.

a) W przypadku podatnika nr 100060 – kwota zaległości na 31.12.2013 r. - 41.786,30 zł oraz odsetki 3.374 zł⁴⁷. Dopiero w dniu 18.12.2014 r. a zatem po upływie ponad 11 miesięcy wystawiono tytuł wykonawczy obejmujący ww. zaległość oraz obejmujący zaległość powstałą do września 2014 r.

Naczelnik US postanowieniem z 27.03.2015 r. wskazał, wady w tytule wykonawczym uniemożliwiające przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na podany adres oraz brak ustalonego majątku spółki (brak egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego w kwocie 38.114 zł - zaległość za czerwiec 2013 r. - wrzesień 2014 r.), a drugim postanowieniem z tego samego dnia obciążył Wójta Gminy kosztami egzekucyjnymi. Ponadto Naczelnik US stwierdził, że ww. podatnik od 2012 r. nie prowadzi działalności gospodarczej pod wskazanym adresem, a w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Obecnie egzekucja prowadzona jest przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Nowej Soli.

Wójt Gminy 9.04.2015 r. wniósł zażalenie na postanowienia Naczelnika US w sprawie nie przystąpienia do egzekucji oraz wymierzonej opłaty, które pismem z 15.04.2015 r. zostały wycofane, z uwagi na brak przesłanek do prowadzenia egzekucji (majątek sprzedany w drodze licytacji).

(dowód: akta kontroli, str. 515-517, 560-561, 607-618, 631-632)

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika m.in., że w stosunku do podatnika o nr 100060 przeprowadzono procedurę egzekucyjną zmierzającą do wyegzekwowania należności. Na koniec 2014 r. wystawiono tytuły wykonawcze, ale Urząd Skarbowy w Nowej Soli w związku z brakiem możliwości doręczenia odpisu tytułów wydał postanowienie o nie przystąpieniu do egzekucji.

⁴⁵ Podatnik nr 100044.

⁴⁶ Zgodnie z zakresem czynności odpowiedzialne m.in., za prowadzenie księgowości podatków i opłat lokalnych, dokonywanie wymiaru podatków oraz prowadzenie postępowania egzekucyjnego, wystawianie tytułów wykonawczych oraz zabezpieczenia na hipotecę.

⁴⁷ Zaległości dotyczą okresu: lipiec 2012 r. - grudzień 2013 r.

Z oświadczenia Wójta wynika m.in., że podjęcie decyzji o wycofaniu zażalenia podyktowane było rozmową z pracownikiem US w Nowej Soli oraz argumentami, które dowodziły, że działanie będzie bezskuteczne a Gmina poniesie z tego tytułu koszty finansowe.

Pracownik Referatu Planowania i Finansów Urzędu stwierdził, że ponownie podjęte zostaną działania w celu wyegzekwowania zaległości poprzez wystawienie tytułów wykonawczych, a następnie w przypadku bezskuteczności działań - Gmina przeniesie odpowiedzialność na członków zarządu dłużnika.

Wójt gminy zobowiązał się do podjęcia próby przeniesienia odpowiedzialności na członków zarządu spółki w okresie do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 512, 619, 574-575, 622)

b) W przypadku podatnika nr ewidencyjny 10335 (jako osoba fizyczna⁴⁸, obecnie jako osoba prawna nr 100061) – kwota zaległości na 31.12.2013 r. wynosiła 36.556,40 zł⁴⁹ oraz odsetki 3.374 zł. Zaległości w podatku od nieruchomości dotyczą 2013 r.

W 2013 r. w odstępach kwartalnych cztery razy doręczono upomnienia. Decyzją z dnia 14.06.2013 r. odroczone płatność podatku w wysokości 11.253 zł oraz rozłożono na 8 rat zaległość podatkową w wysokości 31.098,40 zł wraz z odsetkami, ostatnia rata płatna 28.02.2014 r.

Wpłaty nieregularne. Z ewidencji podatnika wynika, że: - wymiar podatku na 2013 r. wyniósł 45.013 zł, podatnik wpłacił kwotę w 2013 r. - 11.169 zł, w 2014 r. - 8.975,60 zł i w 2015 r. - 2.207,20 zł. Stan zaległości z tytułu podatku za 2013 r. wynosił na dzień kontroli - 22.661,20 zł.

Pomimo, że podatnik nie dokonał wpłat w terminach określonych ww. decyzjami (stosownie do art. 49 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa jeżeli w terminie określonym w decyzji podatnik nie dokonał zapłaty odroczonego podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub nie zapłacił którejkolwiek z rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa wraz z odsetkami za zwłokę, terminem płatności podatku lub zaległości podatkowej objętej odroczeniem lub ratą staje się odpowiednio termin określony w przepisach prawa podatkowego) nie podejmowano żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania ww. zaległości, w szczególności nie wystawiono tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 515-517, 560-561, 562-571, 623-630)

Osoba odpowiedzialna w Gminie za prowadzenie windykacji oświadczyła m.in., że dla podatnika wystawiono upomnienia. Ponadto podatnik złożył wniosek o rozłożenie na raty zaległości podatkowych, ale z uwagi na brak wpłat decyzja stała się nieważna. Gmina podejmie działania zmierzające do przeniesienia zaległości na właściwe konto podatkowe oraz przeprowadzenie skutecznej egzekucji.

Wójt oświadczył, że podejmie działania prowadzące do skutecznej egzekucji zaległości podatkowych. Podatnik zwrócił się z prośbą o rozłożenie na raty swoich zaległości, jednak nie wywiązał się z deklaracji. Widząc brak współpracy ze strony podatnika podjęta zostanie egzekucja - wystawimy tytuł wykonawczy i przystąpimy do egzekucji z nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 512, 619, 622)

⁴⁸ Wymiar podatku oraz ujęcie w księgach rachunkowych podatku w 2013 r. zostało dokonane jak dla osoby fizycznej - a powinno być jak dla osoby prawnej, ponieważ podatnik prowadzi działalność gospodarczą w formie spółki z o.o. (prowadzenie budynku hotelowo-wypoczynkowego).

⁴⁹ W tym zaległości z 2013 r. - 33.844 zł i zaległości z lat ubiegłych - 2.712,40 zł.

W trakcie kontroli NIK Gmina podjęła czynności mające na celu wyegzekwowanie zaległości wystawiając dla trzech podatników upomnienia na łączną kwotę 118.277,30 zł⁵⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 579-580, 628, 631-632)

2. Wbrew postanowieniom wynikającym z art. 6 ust 9 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵¹ Urząd regulował podatek od nieruchomości za 2013 r. i 2014 r. z opóźnieniem. Ponadto raty podatku od nieruchomości za 2015 r., mimo złożenia deklaracji zostały uregulowane dopiero 15.04.2015 r. (za okres od stycznia do kwietnia 2015 r.)⁵².

Z ww. art. 6 ust 9 pkt 3 ustawy wynika m.in., że osoby prawne zobowiązane są wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.

Pomimo, że Urząd sporządził terminowo deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości za rok 2013 r., 2014 r. oraz 2015 r., z których wynikała kwota podatku w wysokości odpowiednio: 58.547 zł, 60.378 zł i 60.866 zł, nie były one terminowo wpłacane. I tak, na koniec 2013 r. w księgach rachunkowych ujęte były zaległości podatkowe w kwocie 58.547 zł i odsetki 3.002 zł, na koniec 2014 r. - 60.378 zł i odsetki 2.754 zł, a na koniec I kwartału 15.216 i odsetki 128 zł, a ww. kwoty zostały wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 S na koniec 2013 r. i 2014 r. jako zaległość. Natomiast z ponad rocznym opóźnieniem ujęto zapłatę zobowiązania w księgach rachunkowych⁵³.

(dowód: akta kontroli, str. 321-338, 515-517)

Skarbnik Gminy wyjaśniała, że główną przyczyną było moje zaniedbanie w zakresie terminowej płatności z uwagi na przesunięcie płatności z roku na rok.

Wójt stwierdził, że nie miał wiedzy, że podatek od nieruchomości był płacony po terminie. Nie dopilnował pracowników, aby wywiązywali się ze swoich obowiązków. Jest to ewidentne zaniedbanie z naszej strony.

Zarówno Wójt Gminy jak i Skarbnik Gminy zobowiązali się do terminowego regulowania rat podatku od nieruchomości w 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 536-537)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości nałożony na gminy nie powoduje żadnej korzyści ekonomicznej dla samorządu (podatek ten z jednej strony stanowi wydatek, a z drugiej dochód gminy). Jednak w obecnym stanie prawnym gminy są podatnikiem podatku od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości komunalnych i są zobowiązane przestrzegać przepisów w tym zakresie. W związku z powyższym dopiero nowelizacja przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotycząca opodatkowania nieruchomości gminnych pozwoli na wyeliminowanie praktyki płacenia podatku samemu sobie i pozostałych konsekwencji przyjętego rozwiązania.

Ocena częściowa

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

⁵⁰ W dniu 1.06.2015 r. i 6.07.2015 r. wysłano upomnienia do podatników o nr 100003, 100060 i 100061.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

⁵² Zaległość występuje w racie podatku za maj 2015 r. w wysokości - 5.072 zł.

⁵³ Notami księgowymi z dnia 28.02.2014 r. (za 2013 r.), 2.02.2015 r. (za 2014 r.) i 15.04.2015 r. (raty od I do IV 2015 r.)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴, a także uwzględniając działania podjęte w toku kontroli NIK, wnosi o:

1. Terminowe regulowanie zobowiązań przez gminę.
2. Podjęcie zadeklarowanych działań w zakresie zaprowadzenia ewidencji weksli in blanco i wykazywania ww. zobowiązań warunkowych w sprawozdaniach finansowych.
3. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych budżetu odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów.
4. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z umów kredytowych zapisów dotyczących udzielenia pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia tego zobowiązania.
5. Podjęcie działań w celu wyeliminowania w sprawozdawczości przedawnionych należności.
6. Wzmocnienie nadzoru nad działaniami windykacyjnymi w zakresie terminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 15 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Dariusz Obierzyński
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

