



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.03.2015

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](mailto: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
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94915 z dnia 24.04.2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lubsku, pl. Wolności 1, 68-300 Lubsko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lech Jan Jurkowski, Burmistrz Lubsko od 8.12.2014 r. Wcześniej obowiązki Burmistrza Lubsko pełnił Bogdan Adam Bakalarz (kolejne kadencje od 2002 r.)  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W latach 2013-2014 budżet Gminy Lubsko zamknął się deficytem<sup>2</sup>, związanym z realizacją zadań inwestycyjnych, w szczególności zadania pn. „Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko”.

Pomimo wysokiego poziomu długu wynoszącego 56 mln zł na koniec 2013 r. i 61 mln zł na koniec 2014 r. (odpowiednio 69 % i 87 % dochodów wykonanych) Gmina przestrzegała obowiązujących do końca 2013 r. limitów ograniczających zadłużenie: 15 % limitu spłat<sup>3</sup> i 60 % limitu długu<sup>4</sup>, a także spełniła - poczynając od 2014 r. - indywidualny wskaźnik zadłużenia. Było to jednak możliwe dzięki dokonanej restrukturyzacji zadłużenia, w wyniku której przesunięto spłaty na terminy późniejsze, co spowodowało zmniejszenie ich wysokości w dwóch kolejnych latach o łączną kwotę 3,3 mln zł oraz odpowiednie ich zwiększenie w latach 2016- 2023. Gmina w związku ze zmianą zapłaciła prowizje w łącznej wysokości 40 tys. zł, a ponadto musi uwzględnić wyższe koszty korzystania z pożyczonego kapitału w przyszłości<sup>5</sup>. Jednostka działała zgodnie z przepisami prawa, dokonując restrukturyzacji długu w związku z koniecznością osiągnięcia od 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jednak działania te spowodowały powstanie dodatkowych kosztów obsługi długu.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Różnica między dochodami wykonanymi a wydatkami wykonanymi.

<sup>3</sup> Łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek (poza spłatami kredytów zaciągniętych na przejściowe finansowanie deficytu) wraz z należnymi w danym roku odsetkami nie przekroczyła 15% planowanych dochodów, określonego w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>4</sup> Z wyłączeniami w związku z realizacją projektów unijnych - art. 170 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych.

<sup>5</sup> Konstrukcja nowego wskaźnika opiera się bowiem przede wszystkim na ograniczeniu kwot spłat w danym roku, natomiast nie limituje bezpośrednio wysokości zadłużenia, czy okresu, na jaki zaciągnięto dług.

W latach 2013-2014 Gmina osiągała nadwyżkę operacyjną<sup>6</sup>.

W badanym okresie wystąpiły jednak nieprawidłowości wskazujące na problemy w zarządzaniu płynnością polegające na: finansowaniu budżetu ze źródeł niewymienionych w art. 217 ust. 2 w zw. z art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> (dalej ufp), tj. kwotą otrzymanej w grudniu danego roku na wydatki roku następnego części oświatowej subwencji ogólnej (474 tys. zł), „pożyczaniem” środków z rachunku sum obcych oddanych Gminie w depozyt (w trakcie roku łącznie 3.035,5 tys. zł) oraz nieterminowym przekazywaniem odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Gmina posiadała także zobowiązania wymagalne w wysokości 274.276,50 zł na koniec 2013 r. i 240.866,65 zł na koniec 2014 r. z tytułu dostaw i usług, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Wprawdzie priorytetowo traktowano regulowanie zobowiązań publicznoprawnych wobec ZUS oraz spłaty kredytów, jednak wystąpiły opóźnienia w regulowaniu odsetek od kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 35.114,87 zł, jednak miały one krótkotrwały charakter.

Gmina w większości rzetelnie wykazywała dług w sporządzonych sprawozdaniach. Wystąpiły jednak błędy w prezentacji poszczególnych danych, polegające na tym, że sprawozdanie Rb-UZ *uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych wg stanu na koniec 2013 r.* zostało sporządzone nieprawidłowo w zakresie struktury terminowej zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów (5.172.974,48 zł), sprawozdanie Rb-Z *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za 2014 r.* - w zakresie wyłączeń kwot z długu (537.004,49 zł), a wydatki związane z obsługą długu w zakresie prowizji od udzielonych kredytów lub pożyczek zostały nieprawidłowo sklasyfikowane (141.596,19 zł). W latach 2013-2014 Gmina nie naliczała i nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów.

W zakresie realizacji dochodów stwierdzono, że w przypadku jednego podatnika dopuszczono do przedawnienia zaległości podatkowej w łącznej wysokości 234.359 zł, a w przypadku dwóch podatników nie występowało do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan egzekucji w zakresie wystawionych tytułów wykonawczych, wskutek czego Gmina nie posiadała rzetelnej informacji na temat podejmowanych czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Finansowanie deficytu i zobowiązań jednostki

Opis stanu faktycznego

W latach 2013–2014 dochody zrealizowane przez Gminę Lubsko wyniosły kolejno 81.733.610 zł i 69.935.777 zł, a wydatki odpowiednio: 87.279.954 zł i 73.473.655 zł.

W okresie tym Gmina pierwotnie zaplanowała deficyt na poziomie 11.819.329 zł<sup>8</sup> i 12.728.845 zł<sup>9</sup>, który uległ zmniejszeniu w wyniku zmian budżetu do odpowiednio: 7.479.261 zł (tj. o ok. 4,3 mln zł) na koniec 2013 r. i 7.356.765 zł (o ok. 5,4 mln zł) na koniec 2014 r. W 2013 r. budżet gminy zamknął się deficytem w wysokości 5.546.343 zł, a w 2014 r. - 3.537.879 zł. W toku wykonywania budżetu uzyskiwano zatem wynik wyższy niż zaplanowany.

<sup>6</sup> Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi .

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>8</sup> Uchwała budżetowa Gminy Lubsko na rok 2013 (uchwała nr XXIX/194/12 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 27 grudnia 2012 r.)

<sup>9</sup> Uchwała budżetowa Gminy Lubsko na rok 2014 (uchwała nr XLII/281/13 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 30 grudnia 2013 r.)

Planowanie deficytów na dużo wyższym poziomie było zdeterminowane w głównej mierze wydatkami inwestycyjnymi, które przyjmowane są w wysokościach kosztorysowych, a w wyniku przeprowadzonych przetargów są mniejsze. Na wysokość wykonanego deficytu ma wpływ wielkość wykonanych dochodów i wydatków na koniec roku budżetowego oraz planowanie wydatków zgodnie z wielkościami wynikającymi z podpisanych umów, mimo że termin płatności zgodnie z wystawioną fakturą przechodzi na rok następny. Ponadto przesunięcia terminów realizacji zadania pn. „Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko” – termin pierwotny 30.06.2013 r., następnie 31.12.2013 r., 30.06.2015 r., 31.12.2015 r., spowodowały, że w kolejnych latach wydatki planowane na w/w zadanie były zmniejszane w danym roku i przenoszone na lata następne. Powodowało to zmniejszenie deficytu w roku bieżącym, a zwiększenie deficytu w latach następnych. Przesunięcie terminów realizacji zadania spowodowane było problemami z wykonawcami inwestycji, jak również w związku ze zwiększeniem zakresu zadania, jak i jego dofinansowania.

Przyczyną deficytów w ww. latach była realizacja zadań inwestycyjnych, głównie z dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej. W 2013 r. wydatki majątkowe wyniosły 31.627.923 zł, a Gmina Lubsko na ich realizację otrzymała dotacje w wysokości 17.647.396 zł. Główne zadania inwestycyjne to: zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko (27.025.526 zł), budowa sanitariatów i przebudowa drogi dojazdowej z parkingiem przy zbiorniku Nowiniec (976.150 zł), dotacja na modernizację Lubskiego Domu Kultury w Lubsku (2.963.354 zł). W 2014 r. wykonane wydatki majątkowe wyniosły 13.988.942 zł. Kontynuowane było zadanie pn. Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko (9 340 770 zł), a także realizowano między innymi zadania inwestycyjne: modernizacja pomieszczeń baszty (262.403 zł), termomodernizacja Przedszkola Nr 1 i Nr 2 w Lubsku (190.600 zł), modernizacja targowiska miejskiego (1.038.073 zł), modernizacja świetlic wiejskich (936.785 zł), przebudowa drogi w Chociczu (328.313 zł), przebudowa ul. Jaskółczej (120.419 zł).

(dowód: akta kontroli str.6, 31, 93-98, 189-222)

W badanym okresie deficyt Gminy był finansowany z kredytów, pożyczek i wolnych środków (z tych ostatnich źródeł tylko w 2013 r.)<sup>10</sup>, czyli ze źródeł o których mowa w art. 217 ust. 2 upf. Dodatkowo na koniec 2013 r. źródłami finansowania deficytu były środki depozytów (kwot wnoszonych przez wykonawców zamówień publicznych tytułem wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umowy) i subwencji oświatowej, tj. środki niewymienione w tym przepisie. Ponadto w trakcie 2013 r. i 2014 r. w przypadku przejściowych problemów z płynnością gmina korzystała z depozytów, pomimo, że nie posiadała upoważnienia do takich działań.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 31-32, 36-53, 191-192)

W badanym okresie Urząd z opóźnieniem przekazywał odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych wynoszące łącznie 188.147,53 zł, co z jednej strony stanowiło sposób kredytowania działalności Gminy, ale z drugiej naruszało art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 54-65)

<sup>10</sup> Wolne środki (rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych) wynoszące w 2013 r. 2 204 237,95 zł zostały prawidłowo ustalone.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015, poz.111.

W badanym okresie Gmina Lubsko zaciągała kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu jst (braku płynności finansowej). Ww. kredyty zostały spłacone do końca roku budżetowego, co było zgodne z art. 89 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli, str. 74-75)

Gmina Lubsko dokonała restrukturyzacji długu, polegającej na zmianie w 2013 r. harmonogramu spłaty 6 kredytów i jednej pożyczki, w wyniku której:

- przedterminowo spłacono raty kredytu w wysokości 300 tys. zł w 2013 r. tym samym zmniejszając o tę kwotę spłaty przypadające na 2014 r., gmina nie zapłaciła prowizji za tę operację<sup>12</sup>;
- przesunięto spłaty rat kapitału na terminy późniejsze, co spowodowało zmniejszenie spłat w 2014 r. i 2015 r. o odpowiednio 2.246.000 zł i 1.056.000 zł oraz zwiększenie spłat w latach następnych poczynając od 2016 r. (do 2023 r.)<sup>13</sup>. Gmina w momencie zmiany zapłaciła prowizję w łącznej wysokości 40.000 zł. Ponadto dłuższy okres korzystania z pożyczonego kapitału powoduje wyższe koszty dla gminy.

Skarbnik Gminy – Danuta Szewczyk wyjaśniła, że zmiany terminów spłat kapitału kredytów i pożyczek były wynikiem obowiązywania od roku 2014 wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Aby Gmina Lubsko spełniła ten wskaźnik musiała dokonać wcześniejszej spłaty raty kredytu w wysokości 300.000 zł oraz przesunąć spłaty rat kredytów i pożyczek na lata następne. Zdaniem Skarbnika wprowadzenie wskaźnika 243 z ustawy o finansach publicznych było korzystne, ale tylko dla banków, które w związku z restrukturyzacją długu przez gminy uzyskały dodatkowe przychody. W przypadku gmin spowodowało to wzrost wydatków na obsługę długu.

(dowód: akta kontroli str. 66-77, 90, 93-94, 99, 512-514)

Dane w zakresie przychodów i rozchodów wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-NDS (o nadwyżce / deficycie) były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli, str.76, 83)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W 2013 r. Gmina jako finansowanie deficytu budżetu zastosowała źródła niewymienione w art. 217 ust. 2 w zw. z art. 89 ufp, tj. kwotę otrzymanej w grudniu danego roku na wydatki roku następnego części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 474.378,61 zł. Środki subwencji otrzymane w grudniu na miesiąc styczeń roku następnego stanowią dochody roku następnego i wpływają na wynik budżetu następnego roku.

W latach 2013-2014 w przypadku problemów z płynnością Gmina korzystała również ze środków depozytowych (m.in. środki pieniężne wniesione przez wykonawców tytułem wadium i zabezpieczeń w związku z zamówieniami publicznymi) w łącznej wysokości 3.035.500 zł, w tym jako finansowanie deficytu na koniec 2013 r. w wysokości 246.000 zł. Ww. działanie naruszało także przepisy art. 46 ust. 4 oraz art. 148 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup> (dalej Pzp) nakazujące zamawiającemu

<sup>12</sup> W wyniku przedterminowej spłaty w dniu 31.12.2013 r. i zmiany harmonogramu spłaty zostały zmienione: z 360.000 zł na 60.000 zł w 2014 r.; bez zmian w kolejnych latach 2015 – 2023 (umowa nr M0003226 z 13.12.2010 r.).

<sup>13</sup> W 2016 r. zwiększono spłaty o 624 tys. zł, w 2017 r. o 204 tys. zł, w 2018 r. o 504 tys. zł, w 2019 r. o 864 tys. zł, w 2020 r. o 126 tys. zł, w 2021 r. o 84 tys. zł, w 2022 r. o 8 tys. zł, w 2023 r. o 400 tys. zł, w 2024 r. o 240 tys. zł, w 2025 r. bez zmian, w 2026 r. o 479,9 tys. zł, a w 2027 r. o 240,1 tys. zł.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013, poz. 907 ze zm.

przechowywanie wadiów i zabezpieczeń na oprocentowanym rachunku bankowym.

I tak, w 2013 r. „pożyczono” z ww. rachunku środki w łącznej wysokości 1.382.500 zł, a do końca roku zwrócono 1.136.500 zł<sup>15</sup>, w 2014 r. rachunek budżetu gminy zasilono na łączną kwotę 1.653.000 zł, a zwrócono 1.899.000 zł. Ww. środki służyły sfinansowaniu przede wszystkim składek na ubezpieczenie społeczne i wynagrodzeń pracowników oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 31-53)

Skarbnik Gminy w zakresie finansowania budżetu w 2013 r. wyjaśniła, że w roku 2013 wydatki na oświatę, objęte subwencją oświatową wynosiły 14.918.469 zł, otrzymana przez Gminę Lubsko subwencja oświatowa 10.894.550 zł. Z dochodów własnych Gmina Lubsko dołożyła 4.023.919 zł. Sytuacja ta spowodowała, że aby wypłacić wynagrodzenie płacone z „dołu” dla obsługi szkół była konieczność wykorzystania środków z subwencji, która wpłynęła w roku 2013 a dotyczyła roku 2014. Kwota 246.000 zł wykorzystana została na zapłacenie faktury dotyczącej budowy kanalizacji na terenie miasta i gminy Lubsko, wynikającej z podpisanej umowy. Środki zostały uruchomione z sum depozytowych, ponieważ mijał termin płatności, a Gmina Lubsko nie posiadała na rachunku bankowym środków na dokonanie płatności.

Korzystanie ze środków depozytowych w przypadku problemów z płynnością Zastępcy Burmistrza – Halina Kaczmarek<sup>16</sup> i Skarbnik Gminy wyjaśniły tym, że mimo posiłkowania się kredytem w rachunku bankowym, występowały problemy z utrzymaniem płynności. Głównie miało to miejsce, gdy mijał termin płatności składek na ubezpieczenia społeczne, wypłaty wynagrodzeń oraz płatności faktur za wykonane prace inwestycyjne. Korzystając ze środków sum depozytowych unikano płacenia odsetek karnych za nieterminowe dokonywanie płatności, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Korzystanie z kredytu krótkoterminowego na sfinansowanie przejściowego deficytu generuje koszty związane z obsługą długu.

(dowód: akta kontroli str. 93, 98-99, 227-228)

2. Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych wynoszące w 2013 r. – 92.713,37 zł, a w 2014 r. - 95.434,16 zł zostały przekazane z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

Gmina Lubsko była zobowiązana przekazać w terminie:

- do dnia 31 maja kwotę stanowiącą co najmniej 75% równowartości odpisów, czyli co najmniej 68.105,25 zł do 31.05.2013 r. i 68.124,75 zł do 31.05.2014 r.;
- do dnia 30 września pozostałą równowartość odpisu, czyli po korektach 24.608,12 zł do 30.09.2013 r. i 27.309,41 zł do 30.09.2014 r.

W 2013 r. na rachunek funduszu przekazano: 40.000 zł w dniu 28.06.2013 r., 20.000 zł - 25.11.2013 r., 20.000 zł - 11.12.2013 r. i 12.713,37 zł - 30.12.2013 r. W 2014 r. na rachunek funduszu przekazano: 28.124 zł w dniu 2.06.2014 r., 42.329 zł - 23.10.2014 r. i 24.981,16 zł - 9.12.2014 r. Ww. odpisy zostały przekazane zatem z opóźnieniem wynoszącym w 2013 r. nawet 163 dni, a w 2014 r. – 144 dni.

(dowód: akta kontroli str. 54-65)

<sup>15</sup> Na koniec 2013 r. nie zwrócono kwoty 246.000 zł, uwzględniona jako źródło finansowania powyżej

<sup>16</sup> Ww. zatwierdziła do wypłaty przekazania środków (na łączną kwotę 2.390.500 zł).

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych odprowadzane były na rachunek z naruszeniem terminów w związku z brakiem środków finansowych na rachunku bankowym.

(dowód: akta kontroli str. 94, 99)

Były Burmistrz Gminy Lubsko – Bogdan Bakalarz wyjaśnił, że przyczyną był brak środków finansowych na rachunku bankowym gminy oraz wskazał, że wykonanie dochodów z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych na dzień 31 maja jest niższe niż zakładane, a także, że odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, które są dużym obciążeniem dla gminy w przypadku jednostek oświatowych powinny być w ramach finansowane z subwencji oświatowej.

(dowód: akta kontroli str. 266, 269)

Burmistrz – Lech Jurkowski podał tożsame przyczyny nieprawidłowości i wskazał, że należałoby się zastanowić nad przekazywaniem transzy subwencji oświatowej w miesiącu maju w wyższej wysokości, co pomogłoby gminom w wywiązywaniu się z terminów ustawowych przekazywania środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w przypadku pracowników oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 504, 506-507)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

Dług Gminy Lubsko wyniósł 56.167.947,37 zł na koniec 2013 r.<sup>17</sup> i 61.160.445,39 zł na koniec 2014 r.<sup>18</sup>, co stanowiło odpowiednio 69% i 87% dochodów wykonanych<sup>19</sup>.

Głównymi czynnikami powstania długu była konieczność finansowania wydatków inwestycyjnych, w tym wydatków na programy finansowane ze środków Unii Europejskiej. Największym obciążeniem budżetu była realizacja projektu „Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko”.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 193-201, 228, 239, 243)

Jednostka terminowo sporządziła i przekazała sprawozdania Rb-Z - *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* na koniec 2013 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 231, 235)

W strukturze długu największy udział miały zaciągnięte kredyty i pożyczki, które na koniec 2013 r. stanowiły 55.891.091,41 zł, a na koniec 2014 r. – 60.917.886,04 zł. Stan zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek był zgodny z potwierdzeniami sald skierowanymi do jst, a zobowiązania ujęto prawidłowo na kontach 134 (kredyty) i 260 (obligacje i pożyczki). Krótkoterminowe zobowiązania finansowe nieprawidłowo wykazano w bilansie z wykonania budżetu jst na koniec 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 7, 78-89)

Suma zaciągniętych kredytów, pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp była równa lub niższa niż kwoty określone w uchwale budżetowej jst.

(dowód: akta kontroli str. 66-89, 250-252)

<sup>17</sup> Wg sprawozdania Rb-Z (korekta nr 1), sporządzonego w dniu 27.06.2014 r.

<sup>18</sup> Wg sprawozdania Rb-Z, sporządzonego w dniu 17.02.2015 r. W trakcie kontroli, w dniu 8.05.2015 r. sporządzono korektę nr 1 sprawozdania (dług – 61.158.752,69 zł) i korektę nr 2 (w zakresie wyłączeń).

<sup>19</sup> Bez wyłączeń.

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach rocznych Rb-Z, wystąpiły natomiast błędy w zakresie prezentacji tych danych w sprawozdaniu Rb-UZ *uzupełniającym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych wg stanu na koniec 2013 r.* Nie stwierdzono, aby Gmina zawierała, mające wpływ na poziom długu, umowy sprzedaży na raty, leasingu finansowego, 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 oraz umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP).

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 88-89)

Łączna kwota długu Gminy na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą do dochodów wykonanych, po uwzględnieniu zobowiązań zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej obniżających ww. relację, wyniosła odpowiednio: 50,3% i 57,3%. Wyłączenia dotyczyły długu zaciągniętego na realizację następujących zadań:

- Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko;
- Modernizacja targowiska miejskiego;
- Modernizacja świetlic wiejskich;
- Modernizacja pomieszczeń Baszty w Lubsku.

(dowód: akta kontroli str. 253-258)

Kwoty stanowiące ograniczenia limitu zadłużenia w 2013 r. zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-Z, wystąpiły natomiast rozbieżności w zakresie wyłączeń w przypadku roku 2014.

Przed zaciągnięciem zobowiązań w 2013 i 2014 r. Burmistrz każdorazowo uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej (RIO) o możliwości spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 66-89)

W celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie udzielano pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst, co było działaniem prawidłowym (art. 264 ust. 5 ufp). Jako zabezpieczenie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek stosowano weksle in blanco, a w przypadku pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) również umowę o przelew wierzytelności przyszłych z rachunku budżetu gminy (nie dotyczy dochodów publiczno-prawnych i dotacji celowych z budżetu państwa). W Urzędzie nie prowadzono ewidencji weksli własnych in blanco, a w skonsolidowanym bilansie sporządzonym na dzień 31.12.2013r., 31.12.2014 r. w *informacjach uzupełniających istotnych dla rzetelności i przejrzystości sytuacji finansowej i majątkowej* nie wykazano kwot potencjalnych zobowiązań wynikających z ww. weksli.

(dowód: akta kontroli str. 66-89, 271-276)

W przypadku pożyczek w WFOŚiGW jako zabezpieczenie spłaty zastosowano umowę o przelew wierzytelności przyszłych z rachunku budżetu gminy. Ww. zabezpieczenie zastosowano w przypadku:

- pożyczki na dofinansowanie zadania pn. "Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: Górzyn, Lutol, Małowice, Stara Woda, Białków, Budziechów, budowa i renowacja kanalizacji w południowo-zachodniej i wschodniej części miasta Lubsko, a także przebudowa i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Lubsku"<sup>20</sup> – umowa przelewu zawarta w dniu 10.07.2012 r.

<sup>20</sup> Umowa 2011/OW-po/019/P z 10.07.2012 r., zmieniona aneksem nr 1 z 11.12.2012 r., nr 2 z 17.01.2013 r., nr 3 z 30.09.2013 r., nr 4 z 30.10.2013 r., nr 5 z 30.05.2014 r., nr 6 z 27.11.2014 r.

- pożyczki na dofinansowanie zadania pn. "Budowa Kanalizacji ściekowej w północnej części Miasta Lubsko<sup>21</sup> - umowa przelewu zawarta 17.10.2011 r.;
- pożyczki na dofinansowanie kosztów realizacji zadania Budowa kanalizacji ściekowej w ulicach E. Plater, Dąbrowskiego, plac L. Grzei w Lubsku<sup>22</sup>.

Natomiast w uchwałach<sup>23</sup> w sprawie zaciągnięcia pożyczki z WFOŚiGW zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągnięcia zobowiązań wekslowych w celu zabezpieczenia umowy pożyczki zgodnie z warunkami określonymi w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

W badanym okresie, w związku z finansowaniem zadań inwestycyjnych, Gmina Lubsko zaciągnęła:

- pożyczki na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych operacji realizowanej w ramach działania *Odnowa i rozwój wsi objętego PROW na lata 2007-2013 w województwie lubuskim*, tj.: 478.506 zł na modernizację świetlic wiejskich w miejscowościach Lutol, Osiek, Mierków<sup>24</sup> oraz 443.276 zł na przebudowę targowiska miejskiego w Lubsku<sup>25</sup>, oraz
- kredyty inwestycyjne ze środków pochodzących z zagranicznych linii kredytowych na zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie miasta i gminy Lubsko<sup>26</sup> w wysokości 2.500.000 zł, w 2014 r. zwiększono ww. o 5.213.805 zł<sup>27</sup> oraz na modernizację świetlic wiejskich, przebudowę targowiska w Lubsku, modernizację pomieszczeń baszty<sup>28</sup>.

Ponieważ ww. kredyty zostały zaciągnięte w organizacji międzynarodowej, o której jest mowa w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy Pzp (w Banku Rozwoju Rady Europy) zamówienia udzielane na podstawie szczególnej procedury tego banku podlegały przedmiotowemu wyłączeniu spod obowiązku stosowania Pzp na podstawie ww. przepisu<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 300-320)

Spląty kredytów i pożyczek były dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów. Wystąpiło natomiast kilka przypadków opóźnień w spłacie odsetek od ww. zobowiązań (łącznie 35.114,87 zł), jednak miały one krótkoterminowy charakter – do 8 dni.

(dowód: akta kontroli str. 66-89)

Łączne kwoty spląt kredytów i pożyczek nie przekroczyły wielkości zaplanowanych, co było zgodne z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 191-92, 250-252)

<sup>21</sup> Umowa 2011/OW-po/033/P z 17.10.2011 r., aneks nr 1 z 1.04.2012 r., nr 2 z 11.12.2012 r., aneks nr 3 z 16.09.2013 r., nr 4 z 27.09.2013 r., nr 5 z 30.10.2013 r., aneks nr 6 z 21.08.2014 r.

<sup>22</sup> Umowa nr 2008/OW-po/21/P z 6.08.2008 r., aneks nr 1 z dnia 16.01.2009 r.; w dniu 30.11.2011 r. zawieszono część spląty pożyczki - 230.352,24 zł i miała ona być przeznaczona na realizację zadania "Termomodernizacja oraz modernizacja systemów ciepłowniczych obiektów oświatowych gminy Lubsko".

<sup>23</sup> Odpowiednio: Uchwała Rady Miejskiej w Lubsku Nr XVIII/129/12 z dnia 18.01.2012 r., ze zm., uchwała Rady Miejskiej w Lubsku Nr XII/83/11 z dnia 12.07.2011 r. ze zm., uchwała Nr XVIII/161/08 z dnia 23.04.2008 r. .

<sup>24</sup> Umowa nr PROW313.11.04605.08 z 21.07.2014 r.

<sup>25</sup> Umowa nr PROW321.11.04604.08 z 21.07.2014 r.

<sup>26</sup> Nr S/99/10/2013/1056/F/CEB/EIB4227/EKO z dnia 10.12.2013 r

<sup>27</sup> Aneksem z 17.10.2014 r.; jednocześnie zmieniono harmonogram spląt: 208.338 zł w 2014 r. (bez zmian), z 416.676 zł na 725.912 zł w 2015 r., z 416.676 zł na 536.676 zł w 2016 r., z 416.676 zł na 656.676 zł w 2017 r., z 416.676 zł na 656.676 zł w 2018 r., z 416.676 zł na 656.676 zł w 2019 r., z 208.282 zł na 1.168.282 zł w 2020 r., z 0,00 zł na 960.000 zł w 2021 zł, z 0,00 zł na 1.080.000 zł w 2022 r., z 0,00 zł na 1.064.569 zł w 2023 r.

<sup>28</sup> Nr S/43/09/2014/1056/F/CEB4/22 z dnia 17.10.2014 r.

<sup>29</sup> [http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:695;udzielanie\\_zamowien\\_publicznych\\_przez\\_zamawiajacego\\_stosujacego\\_szczegol\\_na\\_procedure\\_przewidziana\\_przez\\_wewnetrzne\\_regulacje\\_organizacji\\_miedzynarodowej.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:695;udzielanie_zamowien_publicznych_przez_zamawiajacego_stosujacego_szczegol_na_procedure_przewidziana_przez_wewnetrzne_regulacje_organizacji_miedzynarodowej.html)

Poniesione przez Gminę wydatki z tytułu obsługi długu (odsetek i prowizji) wyniosły 2.650.627,14 zł w 2013 r. (4,7 % długu) i 2.380.060,46 zł (3,8 % długu). Odsetki ujmowano w ewidencji księgowej i prezentowano w sprawozdaniach budżetowych w prawidłowych podziałkach klasyfikacji budżetowej<sup>30</sup>, nieprawidłowo natomiast klasyfikowano prowizje za uruchomienie kredytów lub za zmianę umowy (łącznie 141.596,19 zł). W ewidencji księgowej budżetu nie ujmowano również odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów.

(dowód: akta kontroli str. 74, 76, 86, 88)

W badanym okresie Gmina Lubsko poręczyła kredyt udzielony Lubskiemu Domowi Kultury w wysokości 3.500.000 zł i jako poręczyciel dokonała spłaty zobowiązania w łącznej wysokości 908.015,97 zł. W uchwale Rady Miejskiej w Lubsku<sup>31</sup> wskazano, że poręczenie jest udzielane do kwoty 4.500.000 zł, natomiast umowa poręczenia nie określała kwoty, do której jest udzielane poręczenie, co było niezgodne z art. 94 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 187-190)

Łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek (poza spłatami kredytów zaciągniętych na przejściowe finansowanie deficytu) wraz z należnymi w danym roku odsetkami nie przekroczyła w 2013 r. limitu 15% planowanych dochodów, określonego w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>32</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 10)

Poza kredytami i pożyczkami, które stanowiły podstawowe tytuły dłużne w kontrolowanym okresie, Gmina posiadała zobowiązania wymagalne w faktycznej wysokości 274.276,50 zł na koniec 2013 r. (0,05% długu) i 240.866,65 zł na koniec 2014 r. (0,04% długu). W badanym okresie Urząd terminowo regulował zobowiązania wobec ZUS.

Burmistrz Lubka – Lech Jurkowski, odnosząc się do wysokiego poziomu zadłużenia Gminy Lubsko oraz trudności z zachowaniem płynności, na które wskazują opóźnienia w spłacie zobowiązań gminy stwierdzone w toku kontroli, stwierdził m.in., że jest to efektem prowadzonych inwestycji, głównie z udziałem środków z Unii Europejskiej, takich jak budowa kanalizacji na terenie miasta i gminy Lubsko. Termin zakończenia tej inwestycji przewidziany jest na koniec 2015 r., a w latach następnych nie przewiduje się już tak dużych i kosztownych inwestycji. Działania, które zostały podjęte od tego roku to przede wszystkim większy nacisk na skuteczność w ściąganiu zaległości podatkowych. Poczyniono także starania w kierunku ograniczenia kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych gminy, a także zintensyfikowano działania w celu pozyskania inwestora strategicznego na K-S SSE podstrefa Górzyn, co zwiększyłoby dochody z majątku gminy, jak też dochody bieżące, głównie z podatku dochodowego od osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 7, 101-109, 110-118, 185-186, 505, 509)

W latach 2013–2014 Gmina Lubsko zachowała relację, o której mowa w art. 242 ufp, a dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony art. 243 ww. ustawy pozwolił na uchwalenie budżetu w 2015 r. Było to możliwe przede wszystkim dzięki dokonanej w 2013 r. restrukturyzacji długu i obniżeniu planowanych spłat kredytów o 1.056.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 6, 90, 336-355)

<sup>30</sup> W dziale 757- „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 – „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego”, § 8110 – „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”.

<sup>31</sup> Uchwała nr XXXIII/235/13 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały budżetowej Gminy Lubsko na rok 2013.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2015-2027<sup>33</sup> w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku była realistyczna (art. 226 ufp), w świetle osiągniętych wpływów w 2014 r. wynoszących 1,9 mln zł. W prognozie tej przewiduje się dochody z tego źródła wynoszące w 2015 r. – 2,2 mln zł, w 2016 r. – 2,3 mln zł, w 2017 r. – 2,1 mln zł, a w 2018 r. – 1,2 mln zł. Porównanie ww. dochodów z planem wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości jest natomiast niemożliwe, ponieważ Gmina nie opracowała w badanym okresie takiego planu, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1d w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 321-371)

W badanym okresie na terenie jst funkcjonowały cztery osoby prawne nadzorowane przez Gminę, tj. dwie instytucje kultury (Lubski Dom Kultury i Biblioteka Miasta i Gminy Lubsko) oraz dwie spółki prawa handlowego, w których Gmina ma 100 % udziałów (Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubsku i Lubskie Wodociągi i Kanalizacja). Ww. spółki posiadały zadłużenie w łącznej wysokości na koniec 2013 r. - 556.144 zł, a na koniec 2014 r. - 288.688 zł. W badanym okresie nie dokonywano przekształceń organizacyjno-prawnych ww. podmiotów (np. utworzenie, zmiana, likwidacja), które wpływałyby na budżet gminy i poziom zadłużenia jst. W przypadku instytucji kultury, Gmina w 2013 r. udzieliła poręczenia kredytu (opis powyżej).

(dowód: akta kontroli, str. 11-13, 187-188, 372)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W bilansie z wykonania budżetu jst na koniec 2013 r. wykazano krótkoterminowe zobowiązania finansowe w wysokości 3.226.696,48 zł, podczas gdy biorąc pod uwagę terminy spłaty zobowiązań w ciągu 12 miesięcy powinna zostać wykazana kwota 3.457.048,73 zł. Z art. 40 ustawy ufp i rozdziału 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 Polskiej<sup>35</sup> wynika, że jst sporządzając bilans z wykonania budżetu zobowiązana jest stosować przepisy ustawy o rachunkowości. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>36</sup> w art. 3 ust. 1 pkt 22 zawiera definicję zobowiązań krótkoterminowych, które określane są jako ogół zobowiązań z tytułu dostaw i usług, a także całość lub tę część zobowiązań, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

(dowód: akta kontroli str. 66-77, 247-249)

Z wyjaśnień Skarbnika wynika, że nieprawidłowość była związana z trudnościami w klasyfikacji pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Spłata została zawieszona do momentu podjęcia decyzji o umorzeniu lub nie przez WFÓŚiGW. Całkowita spłata pożyczki miała nastąpić 30.06.2013 r. W związku z tym, że termin podjęcia decyzji przez WFOŚiGW wydłużał się, trudno było określić czy zaklasyfikować tę kwotę do zobowiązań krótkoterminowych, czy długoterminowych. Ostatecznie podjęto decyzję wykazania jej jako zobowiązania

<sup>33</sup> Przyjęta uchwałą nr V/10/14 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 29.12.2014 r.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 782.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

długoterminowe. Umorzenie pożyczki nastąpiło w październiku 2014 r. Przyczyną ww. różnicy była błędna interpretacja ww. terminu przez pracownika przygotowującego sprawozdania finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 259 -262)

Nadmienić należy, że ww. pożyczka została sklasyfikowana w Rb-Z za 2013 r. wg pozostałego terminu zapadalności jako zapadalna w ciągu 1 roku od 31.12.2013 r.

2. Sprawozdania Rb-UZ *uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych wg stanu na koniec 2013 r.* zostały sporządzone nieprawidłowo w zakresie struktury terminowej zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wg pozostałego terminu zapadalności.

W ww. sprawozdaniu wykazano, że licząc od 31.12.2013 r. do ostatecznej spłaty pozostaną raty kredytów i pożyczek w kwocie:

- 3.457.048,73 zł w ciągu jednego roku;
- 27.466.966,29 zł powyżej jednego roku i nie więcej niż 5 lat;
- 24.967.076,39 zł powyżej 5 lat.

Natomiast z umów wynikało, że w sprawozdaniu należy wykazać odpowiednio: 3.457.054,73 zł, 22.293.985,81 zł i 30.140.050,87 zł.

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 233)

Tym samym sprawozdania Rb-UZ sporządzono bez uwzględnienia terminów zapadalności i zasad określonych w §18 ust. 1, 3 i 5 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>37</sup> w zw. z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, który stanowi, że podstawą sporządzenia sprawozdań są m.in. wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania.

Stosownie do §10 ust. 4 ww. rozporządzenia sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdania Rb-UZ, wg Skarbnika Gminy, wynikały z błędnej interpretacji zapisu dotyczącego zapadalności terminów spłat. Należało w tabeli C4 w kolumnie 3 przyjąć rok 2014, w kolumnie 4 – lata 2015 – 2018, w kolumnie 5 – rok 2019 i lata następne. Przyjęto – kolumna 3 – rok 2014, kolumna 4 – rok 2015 – 2019, kolumna 5 – rok 2020 i lata następne.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych jednostki nie sporządzają korekty sprawozdań, jeżeli od końca okresu sprawozdawczego upłynęło 6 miesięcy. Dlatego nie sporządzono korekty sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 94, 99)

3. W sprawozdaniu Rb-Z za 2014 r. wykazano 20.187.512,39 zł, natomiast wyłączenia (kredyty i pożyczki na realizację programów z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) wyniosły 20.724.516,88 zł. Tym samym naruszono w zakresie sprawozdania Rb-Z, przepis §10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, który nakazuje sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 240, 253-258)

<sup>37</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

W trakcie kontroli, w dniu 29.06.2015 r. sporządzono korektę przedmiotowego sprawozdania zwiększając kwotę wyłączeń o 537.004,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 244)

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika Gminy przyczyną nieprawidłowości było wykazanie w sprawozdaniu jako ww. włączenia kwot kredytów i pożyczek łączenie z kwotami na zadania już rozliczone. Okazało się, że wykazana w części C sprawozdania kwota powinna obejmować tylko zadania nierozliczone. Ponieważ w sprawozdaniu RB-Z w części C pomniejszono kwotę kredytów i pożyczek o spłaty dotyczące zadań rozliczonych, dlatego sporządzono korektę sprawozdania Rb-Z za 2014 r., w której kwotę tę skorygowano o 537 004,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 490-492)

4. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco i poręczeń, a zobowiązania warunkowe (kwoty potencjalnych zobowiązań wynikających z zabezpieczenia spłaty umów kredytowych/pożyczkowych w formie weksla własnego in blanco lub poręczenia) nie były prezentowane 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*, w sytuacji gdy art. 48 ust. 1 w zw. z art. 55 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>38</sup> 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 Polskiej<sup>39</sup>, 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 bankowe<sup>40</sup>, przez gminę oświadczenia uprawniają banki do dochodzenia na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zadłużenia z tytułu kredytów do łącznej wysokości wg stanu na koniec każdego roku objętego badaniem, tj. w 2013 r. – 96.044.043 zł, a w 2014 r. – 107.845.403 zł. Poręczenie zostało zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Lubsku udzielone do 4.500.000 zł. Zobowiązanie warunkowe to obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń (art. 3 ust. 1 pkt 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>41</sup>). Obowiązująca w jednostce polityka rachunkowości<sup>42</sup> nie przewidywała jednak uproszczeń polegających na rezygnacji z prezentacji zobowiązań warunkowych (obowiązek wykazania uproszczeń wynika z art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości).

(dowód: akta kontroli str. 66-89, 187-188, 271-297)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieprowadzenia ewidencji pozabilansowej ww. zobowiązań warunkowych oraz niewykazywania ich w informacji uzupełniającej do sprawozdania było to, iż kierowano się zapisami komentarza do ustawy o rachunkowości wskazującymi, że można zrezygnować z ujawniania zobowiązań warunkowych, jeżeli nie wpływa to negatywnie na jasne

<sup>38</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2015, poz. 128.

<sup>41</sup> Dz.U.2013, poz. 330 ze zm.

<sup>42</sup> Zarządzenie nr 54/w/2013 Burmistrza Lubska z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie zasad rachunkowości Budżetu Gminy Lubsko i Urzędu Miejskiego w Lubsku jako jednostki budżetowej, zmienione zarządzeniem nr 20/w/2014 z dnia 9.06.2014 r. i zarządzeniem nr 57/w/2014 z dnia 31.12.2014 r.

i rzetelne przedstawienie sytuacji finansowej i majątkowej jednostki. Niedoprecyzowanie zapisów polityki rachunkowości w tym zakresie było spowodowane niewłaściwą interpretacją zapisów ustawy o rachunkowości. Skarbnik zadeklarowała, że przy najbliższej aktualizacji w/w zarządzenia wprowadzony zostanie zapis określający formę prowadzonej ewidencji weksli i poręczeń (z mocą obowiązującą od 1.01.2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 262-265)

5. Z naruszeniem terminu określonego umownie uregulowano odsetki od kredytów i pożyczek w n/w przypadkach<sup>43</sup>:

- 3.490,11 zł na rzecz WFOŚiGW w dniu 27.06.2013 r., zamiast 25.06.2013 r.,
- 8.747,95 zł na rzecz BOŚ w dniu 23.06.2014 r., zamiast 15.06.2014 r.,
- 9.532,78 zł na rzecz BOŚ w dniu 18.11.2014 r., zamiast 15.11.2014 r.,
- 1.042,34 zł na rzecz BOŚ w dniu 24.11.2014 r., zamiast 15.11.2014 r.,
- 11.903,26 zł na rzecz WFOŚiGW w dniu 28.05.2014 r., zamiast 25.05.2014 r.,
- 398,43 zł na rzecz BGK w dniu 5.11.2014 r., zamiast 4.11.2014 r.

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

(dowód: akta kontroli str. 66-89)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości było przeoczenie i inne terminy płatności raty kapitałowej i odsetek (zazwyczaj są takie same). Ponadto w przypadku odsetek 1 042,34 zł na rzecz BOŚ Skarbnik stwierdziła, że był to nowy kredyt i bank nie przysłał wyciągu, w którym określona jest wysokość odsetek. Dopiero gdy bank nie odnotował wpływu odsetek od kredytu poinformował Gminę o wysokości odsetek, a w przypadku pożyczki na prefinansowanie bank sam pobiera odsetki z rachunku bankowego jaki jest prowadzony przez Gminę w BGK.

(dowód: akta kontroli str. 95, 100, 314-320)

Były Burmistrz Gminy – Bogdan Bakalarz również wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 266-267, 269-270)

6. Wydatki gminy związane z obsługą długu w zakresie prowizji od udzielonych kredytów lub pożyczek, za podpisanie aneksu i zmiany harmonogramów spłat wynoszące w 2013 r. 66.500 zł, a w 2014 r. – 75.096,19 zł zostały wykazane w rozdz. 75023 – „Urzędy gmin”, par. 430 – „Zakup usług pozostałych”, zamiast w rozdz. 75702, par. 801 – „Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego”. Tym samym w Urzędzie ujmowano koszty prowizji od kredytów w innych niż właściwe do obsługi długu<sup>44</sup> podziałkach klasyfikacji budżetowej. Skarbnik wyjaśniała nieprawidłowość błędną interpretacją zapisów rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i zadeklarowała, że od roku 2015 prowizje od udzielonych kredytów i pożyczek klasyfikowane będą w dziale 757 rozdz. 75702.

(dowód: akta kontroli str. 74, 76, 86, 88, 95, 99)

<sup>43</sup> Z tytułu spłaty rat po terminie fundusz naliczył odsetki w łącznej wysokości 10,96 zł.

<sup>44</sup> Klasyfikacja budżetowa wskazuje paragrafy wydatków: 801, 802, 806 do 809 i 811 do 814 jako właściwe do wykazywania wydatków na obsługę długu publicznego – załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.)

7. W latach 2013-2014 Gmina nie naliczała i nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek<sup>45</sup>, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w zw. z załącznikiem nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...), w zakresie opisu konta 134, 260 i 909.

W konsekwencji braku ewidencji odsetek wartość zobowiązań długoterminowych oraz rozliczeń międzyokresowych w bilansie z wykonania budżetu Gminy za rok 2013 i 2014 została odpowiednio zaniżona. Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że w zarządzeniu w sprawie zasad rachunkowości Budżetu Gminy Lubsko i Urzędu Miejskiego w Lubsko, jako jednostki budżetowej przy opisie prowadzonych operacji na kontach nie wprowadzono zapisu dotyczącego odsetek, w wyniku przeoczenia zmian ww. rozporządzenia w tym zakresie. Skarbnik zadeklarowała, że przy najbliższej aktualizacji w/w zarządzenia zapisy te zostaną uzupełnione i ewidencja odsetek będzie prowadzona zgodnie z rozporządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 66-89, 193-201, 260, 263, 292, 324, 339)

8. W umowie poręczenia zapisano, że Gmina Lubsko udziela „poręczenia z tytułu kredytu w wysokości 3.500.000 zł, a następnie, że treść umowy kredytu jest poręczycielowi znana, a w szczególności poręczyciel zapoznał się ze sposobem określenia zmiennej stopy procentowej kredytu i że „poręczenie obejmuje zobowiązania kredytobiorcy istniejące w chwili udzielenia poręczenia, jak i mogące powstać w przyszłości z tytułu ww. kredytu”. W związku z takim ukształtowaniem treści oświadczenia poręczyciela nie można stwierdzić, że poręczenie zostało udzielone do określonej kwoty. Natomiast stosownie do art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poręczenia i gwarancje, udzielone przez jednostki samorządu terytorialnego są terminowe i udzielane do określonej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 187-190)

Skarbnik Gminy wyjaśniła nieprawidłowość błędną interpretacją przepisów - uznano, że umowa poręczenia kredytu nie musi wskazywać kwoty 4.500.000 zł, gdyż umowa kredytu określa, że zabezpieczeniem jest „poręczenie cywilne Gminy Lubsko do kwoty 3 500 000 zł wraz z odsetkami i prowizją”, a ponadto w uchwale Nr XXXIII/235/13 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały Budżetowej Gminy Lubsko na rok 2013 udzielono upoważnienia Burmistrzowi Lubska do udzielenia w roku budżetowym poręczeń łącznie do kwoty 4.500.000 zł. Kwota ta obejmowała należność główną, czyli 3 500 000 zł wraz z odsetkami i prowizją.

(dowód: akta kontroli str. 261, 263-264)

9. Gmina posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości 274.276,50 zł na koniec 2013 r. i 240.866,65 zł na koniec 2014 r., w tym w:
- Urzędzie Miejskim odpowiednio: 101.251,99 zł<sup>46</sup> i 732,54 zł;
  - Zakładzie Gospodarowania Mieniem Komunalnym: 149.716,14 zł i 218.243,25 zł;
  - gminnych szkołach i przedszkolach: 23.308,37 zł i 21.890,86 zł<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Wg WPF odsetki płatne w kolejnych latach wyniosły na koniec 2013 r. – 22.320.000 zł, a na koniec 2014 r. – 18.230.000 zł.

<sup>46</sup> W Rb-Z wykazano 103.831,45 zł, ponieważ od stwierdzenia błędu upłynęło 6 miesięcy nie ma obowiązku sporządzania korekty sprawozdania.

<sup>47</sup> Na koniec 2013 r. Przedszkole nr 1 - 1.277,35 zł, nr 2 - 1.105,98 zł, nr 5 - 659,25 zł, Szkoły Podstawowej nr 1 - 8.623,54 zł, nr 2 - 8.272,55 zł, Gimnazjum nr 1 - 3.369,70 zł. Na koniec 2014 r. Przedszkole nr 1 - 240,00 zł, nr 2 - 9.245,85 zł, nr 3 - 3.136,70 zł, nr 5 - 1.594,16 zł, Szkoła Podstawowa nr 2 - 4.011,80 zł, Gimnazjum nr 1 - 3.662,35 zł.

Ww. zobowiązania powstały z tytułu: niezapłaconych rachunków za administrowanie we wspólnotach mieszkaniowych, za materiały i usługi obce, energię elektryczną i ścieki.

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.

W związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań Urząd z ww. tytułu zapłacił 16,59 zł odsetek, a podległe jednostki łącznie 138,77 zł.

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

Kierownicy podległych jednostek organizacyjnym gminy wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości wskazały, że pomimo zgłaszania przez te jednostki zapotrzebowania na środki finansowe objęte planem, nie otrzymały ich do końca roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 7, 101-184)

Burmistrz Lubska i Skarbnik Gminy w tożsamy sposób wyjaśnili, że zobowiązania wymagalne powstały w wyniku braku środków na rachunku bankowym. W trakcie roku budżetowego Gmina posiłkuje się kredytem krótkoterminowym, który na koniec roku musi być spłacony w całości. W latach 2013 i 2014 Gmina Lubsko, mimo planowanego kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu i spłaty zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek nie zaciągnęła zobowiązań z w/w tytułów. Mając na uwadze wysokie zadłużenie Gminy Lubsko spłaty zobowiązań realizowane były z dochodów własnych. Sytuacja ta spowodowała powstanie zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 95, 99-100)

Były Burmistrz – Bogdan Bakalarz wyjaśniał nieprawidłowość tymi samymi okolicznościami.

(dowód: akta kontroli str. 266-269)

- 10.** Gmina nie opracowała planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1d w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Plany te, zgodnie z art. 23 ust. 1d pkt 2 lit. a i pkt 3 tej ustawy opracowuje się na okres 3 lat i zawierają w szczególności prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, a także program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 336-355)

Naczelnik Wydziału Geodezji i Rolnictwa Urzędu Milena Małachowska wyjaśniła, że Gmina nie posiada odpowiedniego programu do ewidencjonowania nieruchomości gminnych, w którym byłyby zawarte wszystkie informacje określone w art. 23 ust. 1 c ustawy i nie jest w stanie rzetelnie sporządzić planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. W lutym bieżącego roku Gmina zakupiła program, w którym obecnie wprowadzane są szczegółowe dane dotyczące nieruchomości gminnych. Zadeklarowała, iż po zakończeniu wdrażania i weryfikacji danych prowadzone ewidencje będą zawierały wszystkie niezbędne informacje, które umożliwią sporządzenie tego planu.

(dowód: akta kontroli str. 356-371, 515-516)

Były Burmistrz Lubuska – Bogdan Bakalarz wskazał tożsame przyczyny nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 267, 269-270)

#### Ocena cząstkowa

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

### 3. Prawdliwość i rzetelność działań w zakresie realizacji podatków i opłat

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą dochody własne<sup>48</sup> w ujęciu nominalnym oraz ich udział w dochodach ogółem wyniosły:

- 24.761.084,75 zł w 2013 r. w stosunku do 15.833.056,60 zł w 2012 r. i stanowiły one odpowiednio: 30% i 27% dochodów ogółem;
- 23.562.803,32 zł, tj. 33,8 % dochodów ogółem w 2014 r.

Wzrost dochodów własnych w badanym okresie dotyczył wszystkich największych grup dochodów, tj. podatku od nieruchomości, rolnego, dochodów z dzierżawy, jednak największą dynamikę w tej grupie wystąpiła w przypadku wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w związku ze sporządzoną korektą deklaracji podatkowej od majątku Gminy Lubusko. Wzrost dochodów był związany również z wprowadzeniem od 1 lipca 2013 r. opłaty od odpadów komunalnych, wzrostem dochodów z dzierżawy w związku z przekazaniem majątku Lubuskim Wodociągom i Kanalizacji Sp. z o. o. w dzierżawę, w związku z zadaniem pn. „Zapewnienie prawidłowej gospodarki ściekowej na terenie Miasta i Gminy Lubusko” oraz wzrostem wpływów z różnych dochodów<sup>49</sup> z tytułu zwrotu podatku VAT od ww. zadania i wpłaty odszkodowań od ubezpieczyciela w związku z niewywiązywaniem się z umów dot. budowy kanalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 6, 14, 461-489, 490, 492)

Najwyższe zaległości w zakresie dochodów realizowanych przez Urząd Miejski wystąpiły na koniec 2013 r. w podatku od nieruchomości od osób prawnych (3.505.464,89 zł) i od osób fizycznych (1.376.788,52 zł). Badanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości przeprowadzono w odniesieniu do pięciu dłużników, których konta na koniec 2013 r. wykazywały najwyższe zaległości w łącznej kwocie 3.458.915,83 zł, w tym z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych 2.337.547,83 zł, a od osób fizycznych 1.121.368 zł. W przypadku jednego podatnika stwierdzono dopuszczenie do przedawnienia zaległości podatkowej w badanym okresie w łącznej wysokości 234.359 zł, a w przypadku dwóch podatników nie występowało do organu egzekucyjnego z zapytaniem o stan egzekucji w zakresie wystawionych tytułów wykonawczych.

W badanym okresie nie wystąpiły potrącenia, o których mowa w art. 65 i 66 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>50</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 15, 373-375, 385, 474, 488)

W zakresie mienia komunalnego jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości Gmina sporządziła deklarację podatkową na ten podatek za rok 2013 i 2014. Zobowiązanie Urzędu Miejskiego wobec Gminy Lubusko z tego tytułu

<sup>48</sup> Bez udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

<sup>49</sup> W 2012 r. - 2 763 388,08 zł, a w 2013 r. - 6 510 637,77 zł.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 613.

wyniosło odpowiednio 1.022.633 zł i 1.179.042 zł, a wpłaty były dokonywane zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>51</sup>.

Korekta podatku w 2013 r. w wysokości 1.322.560 zł dotycząca opodatkowania dróg gminnych nieobjętych zwolnieniem ustawowym za lata 2010-2012 dokonana w wyniku kontroli UKS miała wpływ na zmniejszenie subwencji – nastąpiło jej obniżenie w 2015 r. o ok. 3,38 mln zł w stosunku do roku poprzedniego.

Ponadto uchwałą Nr XV/110/11 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości<sup>52</sup> zwolniono grunty, budynki lub ich części oraz budowle wykorzystywane na potrzeby statutowej działalności w zakresie kultury, kultury fizycznej, sportu i rekreacji oraz pomocy społecznej, a zwolnienia mają charakter przedmiotowy.

(dowód: akta kontroli str. 376-384)

Gmina Lubsko udzielała ulg w spłacie należności w postaci umorzeń zaległości podatkowych w łącznej wysokości 92.901 zł w 2013 r., a w 2014 r. – 35.648,20 zł. Ww. ulgi zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniu Rb-27 S i Rb-PDP. Ponadto gmina umorzyła w 2013 r. należności o charakterze cywilnoprawnym w łącznej wysokości 9.378,12 zł, w tym odsetki 7.724,51 zł.

(dowód: akta kontroli str. 437-441)

Kontrola czterech decyzji umorzeniowych zaległości w podatkach w łącznej wysokości 96.884 zł oraz umorzenia odsetek z tytułu sprzedaży w wysokości 7.416,49 zł<sup>53</sup> wykazała, że gmina udzielając ulg postępowała prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, a w przypadku należności cywilnoprawnych zgodnie z uchwałą w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w należnościach pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunkach dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg<sup>54</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 442-460)

Rada Miejska w Lubsku uchwałą nr XIX/133/12 z dnia 21.03.2012 r. ustaliła stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej w wysokości 50 % różnicy pomiędzy wartością jaka miała nieruchomość przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. W latach 2011 – 2014 Gmina zrealizowała następujące zadania:

- „Projektowanie i budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Białków, Budziechów oraz wschodniej części miasta Lubsko”;
- „Projektowanie i budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Lubsko – część południowo zachodnia miasta wraz z renowacją sieci kanalizacyjnej w Lubsku”.

Ww. urządzenia oddano do użytku 22.04.2014 r. Od tego czasu nie podejmowano działań zmierzających do naliczenia i poboru opłaty.

Zgodnie z art. 145 ustawy o gospodarce nieruchomościami burmistrz może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków

<sup>51</sup> Dz. U. z 2014r., poz.849

<sup>52</sup> Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 129, poz. 2447.

<sup>53</sup> Wybrano umorzenia o najwyższej wartości i stanowiły one łącznie 76% ogółu udzielonych ulg tego rodzaju.

<sup>54</sup> Uchwała Nr IV/22/10 z dnia 29.12.2010 r.

do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, ustalająca wysokość stawki tej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 16-30)

Naczelnik Wydziału Geodezji i Rolnictwa Urzędu Milena Małachowska wyjaśniła, że z uwagi na brzmienie art. 145 ust. 2 ww. ustawy nie został przekroczony ostateczny termin wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej określony w przytoczonym artykule.

(dowód: akta kontroli str. 356-358)

Tożsame wyjaśnienia złożył w tym zakresie Burmistrz Lubuska – Lech Jurkowski

(dowód: akta kontroli str. 504, 507)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku podatnika oznaczonego w księgach rachunkowych 100504 i 100505, ponieważ nie podejmowano żadnych czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości z tytułu podatku od nieruchomości za 2008 i 2009 r. w szczególności nie kierowano tytułów wykonawczych<sup>55</sup>, zaległość z tytułu podatku od nieruchomości za 2008r. w wysokości 104.844 zł (od 3 raty 2008 r.) 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. W księdze wieczystej nieruchomości<sup>56</sup> na rzecz Gminy Lubusko wpisano hipoteki przymusowe w łącznej wysokości 3.849.564 zł. W 2008 r. dokonano ostatniego wpisu hipoteki na podstawie tytułu wykonawczego z 10.07.2008 r., a zabezpieczona wierzytelność została określona w księdze wieczystej jako „zaległości podatkowe”. Poza ww. jest wpisana hipoteka na rzecz banku na kwotę 300.000 zł i na rzecz ZUS 255.360,12 zł.

(dowód: akta kontroli str. 15, 373-375, 385-387, 433-436)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>57</sup>, 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.

Z wyjaśnień Inspektora – Agnieszki Woźniak wynika, że w stosunku do podatnika oznaczonego w księgach 100504 i 100505 nie prowadzono postępowania egzekucyjnego zmierzającego do wyegzekwowania zaległości podatkowej, w szczególności nie wystawiano tytułów wykonawczych, ponieważ Spółka od roku 1995 zalega z podatkami wobec Gminy, a podejmowane próby wyegzekwowania zaległości okazały się bezskuteczne. [...] Gmina posiada hipoteki przymusowe na kwotę 3.849.564,00 zł., a ostatnia wycena nieruchomości w roku 2005 wskazuje, iż nieruchomość oszacowana była na 530 000 zł. Do maja 2013 roku w imieniu Gminy Lubusko występowała kancelaria prawna obsługująca Gminę Lubusko. Wg Mecenasa prowadzącej sprawę Gminy nie ma uzasadnienia w nieskończoność wписywanie

<sup>55</sup> Z dokumentacji w komórce księgowości podatkowej nie wynika, aby w odniesieniu do zaległości podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości wystąpiły okresy zawieszenia lub przerwania biegu przedawnienia.

<sup>56</sup> KW ZG1R/00011789/2

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

hipotek, skoro przekraczają one wartość nieruchomości, a w pierwszej kolejności jest bank z wpisaną hipoteką na kwotę 300 000 zł. Ustalono również, że w przypadku wszczęcia postępowania egzekucyjnego z nieruchomości przez Naczelnika Urzędu Skarbowego właściwego do prowadzenia spraw administracyjnych koszty egzekucyjne wyniosą ok. 1 % dochodzonej zaległości, to przy zaległości blisko 3 000 000 byłaby dość duża kwota, nie mając pewności, że znajdzie się nabywca nieruchomości. Są to tereny byłej cegielni ze zdewastowanymi budynkami produkcyjnymi. Przez pewien okres na stronie internetowej Gminy Lubsko zamieszczona była informacja, że na terenie Lubaska znajduje się przedmiotowa nieruchomość, jednak chętnych na jej nabycie nie było. W obecnej chwili nastąpiła zmiana władzy na stanowisku Burmistrza, który kładzie nacisk na ściągalność podatków. Burmistrz wydał dyspozycję, aby doprowadzić do sprzedaży nieruchomości, tak by w nieskończoność nie naliczać podatku, kiedy mamy pewność, że od Spółki nigdy nie odzyskamy zaległości. Zatem w dniu 08.06.2015 r. wystawiono tytuł wykonawczy na zaległości w podatkach za lata 2010 – 2014 celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego i wpisania hipotek przymusowych.

(dowód: akta kontroli, str. 433-436, 517-519)

Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach powołała tożsame okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 490, 493)

Burmistrz Lubaska Lech Jurkowski poza wskazaniem ww. przyczyn zadeklarował, że sprawa będzie obecnie ponownie rozpoznawana i dołoży się wszelkich starań by ją definitywnie zakończyć.

(dowód: akta kontroli str. 504-505, 507-508)

Ww. zaległość jako przedawniona nie powinna być wykazywana w księgach rachunkowych. 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).

## 2. W przypadku podatnika oznaczonego:

- nr 18379, pomimo, że pismem z 22.01.2015 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze (właściwy ze względu na miejsce zamieszkania podatnika) przekazał tytuły wystawione do 2 raty 2014 r. na zaległość 182.464 zł (należność główna) do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Żarach w celu przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego z nieruchomości,
- nr 19122, pomimo, że na zaległość z tytułu podatku od 3 raty 2006 do 4 raty 2007 r. ponownie wystawiono tytuły w dniu 22.11.2011r., a na podstawie dokumentacji w Urzędzie Miejskim w Lubsku nie można ustalić, czy w odniesieniu do ww. podatnika został zastosowany środek egzekucyjny oraz, czy ww. zaległości przedawniły się odpowiednio 1.01.2012 r. i 1.01.2013 r.

nie wystąpiono z zapytaniem o stan egzekucji w zakresie ww. tytułów. Taka możliwość wynikała z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>58</sup>. Obecnie wierzyciel, z inicjatywy którego wszczynane jest

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm., uchylone z dniem 22.05.2014 r.

postępowanie egzekucyjne, może w każdym czasie uzyskać informacje na zasadach ogólnych wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 386-387)

Z wyjaśnień Inspektor Agnieszki Woźniak wynika, że przyczyną zaniechania było przeoczenie i duża ilość obowiązków. Oprócz egzekucji administracyjnej podatków lokalnych prowadzę księgowość podatkową podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego od osób fizycznych, podatku rolnego i leśnego osób prawnych i rozliczam inkasentów z podatków zbieranych cztery razy w roku w sołectwach, dodatkowo do 2013 roku miałam zastępstwo w kasie na czas nieobecności i urlopu kasjerki. Spraw egzekucyjnych jest z roku na rok coraz więcej i dopilnowanie wszystkich sprawia coraz więcej problemów. W stosunku do wielu podatników kierowane były zapytania, jednak w tym konkretnym przypadku takiego zapytania nie było.

W odniesieniu do podatnika ozn. nr 19122, inspektor dodała, że w czerwcu tego roku zwróciła się do kancelarii prawnej obsługującej Gminę o pomoc w wyegzekwowaniu zaległości, poprzez sądowe wyjawienie majątku. Procedura trwa.

(dowód: akta kontroli str. 433, 436)

NIK zauważa, że brak monitorowania stanu prowadzonych postępowań egzekucyjnych powoduje, że Urząd nie posiada informacji o zastosowanych środkach egzekucyjnych oraz ewentualnym przedawnieniu, a okoliczności te mają odpowiedni wpływ na wykazywanie zaległości podatkowych w księgach rachunkowych Urzędu.

NIK zwraca uwagę, że w świetle ponoszonych nakładów na infrastrukturę techniczną w zakresie kanalizacji oraz sytuacji finansowej gminy, organ wykonawczy powinien rozważyć podjęcie działań zmierzających do ustalenia opłaty adiacenckiej jako formy uczestnictwa w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez właścicieli nieruchomości.

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

## IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli<sup>59</sup>, wnosi o:

1. Zaprzestanie finansowania budżetu Gminy ze środków nieujętych w art. 217 ust. 2 ufp;
2. Dokonywanie wydatków publicznych w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań Gminy w zakresie długu, w szczególności danych dotyczących struktury terminowej;
4. Podjęcie zadeklarowanych działań w zakresie ewidencji zobowiązań warunkowych i uregulowania tej kwestii w polityce rachunkowości;
5. Ujmowanie w księgach rachunkowych budżetu odsetek od kredytów stanowiących wydatki przyszłych okresów i uregulowanie tej kwestii w polityce rachunkowości;

<sup>59</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

6. Klasyfikowanie prowizji od udzielonych kredytów i pożyczek jako kosztów obsługi długu;
7. Opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości;
8. Podjęcie działań w celu wyeliminowania wykazywania w sprawozdawczości przedawnionych należności;
9. Bieżące monitorowanie stanu prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o 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  
wykorzystania uwagi  
i 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 wykorzystania uwagi i 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 21 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor

Zbysław Dobrowolski

Kontroler  
Lidia Sobkowiak-Mariasz  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*