



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.05.2015

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	1. Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94933 z dnia 08.06.2015 r. 2. Mariusz Migdał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94930 z dnia 26.05.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Witnica, ul. Krajowej Rady Narodowej 6, 66-460 Witnica (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Jaworski, Burmistrz Miasta i Gminy Witnica od 8.12.2014 r. Wcześniej funkcję tę pełnił Andrzej Zabłocki. (dowód: akta kontroli str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2014 pomimo znacznego zadłużenia Gmina osiągnęła dodatni wynik budżetu¹ oraz nadwyżkę operacyjną². Zawarcie umowy na długoterminowy kredyt przeznaczony na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań poprzedzone było postępowaniem przetargowym przeprowadzonym zgodnie z wymogami ustawy Prawo zamówień publicznych³. W badanym okresie Gmina wszystkie zaciągnięte kredyty spłacała terminowo i w odpowiedniej wysokości, a środki z wyemitowanych obligacji przeznaczyła na spłatę zobowiązań wynikających z prowadzonej inwestycji.

Gmina przestrzegała wyznaczonych ustawowo limitów zadłużenia, a wysokość zaciąganych zobowiązań nie przekraczała kwot określonych w uchwałach budżetowych.

Prawidłowo przebiegały działania windykacyjne Urzędu wobec dłużników zalegających z opłatą podatków lokalnych. Rzetelnie udzielano ulg i zwolnień podatkowych.

Dane dotyczące zobowiązań, w tym kredytowych prawidłowo wykazano w sprawozdawczości budżetowej, za wyjątkiem kwoty poręczenia, którą zaniżono o 27,2 tys. zł oraz zakupionych na raty nieruchomości na kwotę 23 tys. zł. Nieprawidłowo ewidencjonowano również środki pieniężne, takie jak wadia i zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz prowizje bankowe od zaciągniętego kredytu. Nie naliczono i nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych odsetek od kredytów, stanowiących wydatki przyszłych okresów.

¹ Różnica między dochodami wykonanymi a wydatkami wykonanymi.

² Mierzona relacją wydatków bieżących do dochodów bieżących.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość finansowania deficytu i zobowiązań jednostki

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014 dochody Gminy wyniosły odpowiednio 38.782.248,60 zł i 40.883.023,34 zł, natomiast wydatki 37.114.432,77 zł i 40.346.889,00 zł, w związku z czym wystąpiła nadwyżka w kwocie 1.667.815,83 zł oraz 536.134,34 zł. Uzyskano również nadwyżkę operacyjną w wysokościach: 1.399.483,84 zł i 1.690.379,06 zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-33)

Gmina nie wyodrębniła środków na wydatki niewygasające i nie prowadziła konta 135 *Rachunek środków na niewygasające wydatki* (w budżecie). Środki pieniężne takie jak wadia, zabezpieczenia należytego wykonania umów itp. ewidencjonowane były na subkoncie analitycznym do konta 135 *Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia*, zamiast na koncie 139 *Inne środki pieniężne*, czym naruszono zasady określone w załączniku nr 3 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 Polskiej⁴.

Analiza obrotów na koncie 135 *Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia*, na którym księgowane są również operacje gospodarcze Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych wykazała, że środki z tego funduszu przeznaczone były wyłącznie na cele socjalne, a środki wadów i zabezpieczeń należytego wykonania umów nie służyły finansowaniu zobowiązań budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 34-54)

W dniu 15.07.2013 r. Gmina zawarła z Gospodarczym Bankiem Spółdzielczym w Barlinku umowę nr KR-13-02008 o kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu Gminy w okresie od 15.07.2013 r. do 30.12.2013 r. do kwoty 3 mln. zł. Analogiczną umowę zawarto w dniu 2.01.2014 r. na okres do 30.12.2014 r. do kwoty 2 mln. zł.

Zobowiązania zawarte w ww. umowach zostały uregulowane do końca roku budżetowego, stosownie do wymogu określonego w art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej ufp).

(dowód: akta kontroli str. 55-70)

Uchwałą nr XLIX/249/2013 z dnia 23.07.2013 r. Rada Miejska w Witnicy postanowiła zaciągnąć kredyt długoterminowy w kwocie 18.678.005 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. Okres spłaty tego zobowiązania ustalono na lata 2014-2024. Termin ostatecznej spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań upływał z końcem lutego i grudnia 2024 r.⁶ W uzasadnieniu uchwały podano m.in., że w związku ze spadkiem marż kredytowych, planowane oszczędności mogą osiągnąć około 2 mln. zł.⁷

Umowę kredytową, po przeprowadzeniu procedury przetargowej, podpisano w dniu 25.09.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁶ Dotyczy dwóch kredytów na kwotę 10.820.907 zł i 11.433.473 zł.

⁷ Marża poprzednich kredytów wynosiła 1,87% i 1,99% przy prowizji 0,20%. Marża nowego kredytu to 1,15% bez prowizji.

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-NDS za lata 2013-2014 w zakresie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów są zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 73-87)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Środki pieniężne takie jak wadła oraz zabezpieczenia należytego wykonania umów ewidencjonowano na subkoncie analitycznym do konta 135 *Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia*, zamiast na koncie 139 *Inne rachunki bankowe*, niezgodnie z wymogiem zawartym w załączniku nr 3 (w zakresie opisu kont 135 i 139) do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont.

Była Skarbnik Gminy Agnieszka Chudziak⁸ wyjaśniła, że sporządzając „Plan Kont dla Urzędu Miasta i Gminy w Witnicy” błędnie zinterpretowano przepisy ww. rozporządzenia i z załącznika dotyczącego planu kont usunięto konto 139 wraz z jego opisem.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 88-103)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Jak wynika ze sprawozdań Rb-Z, w latach 2013-2014 zadłużenie Gminy wyniosło odpowiednio 24.131.680,18 zł i 22.768.677,21 zł. Na kwoty te składały się kredyty zaciągnięte w latach 2005-2013 na realizację inwestycji gminnych oraz wyemitowane w 2014 r. obligacje przeznaczone na budowę Regionalnego Centrum Ratownictwa. Dodatkowo w 2013 r. Gmina wykazała zobowiązania wymagalne w kwocie 388.590,49 zł dotyczące Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Witnicy, zlikwidowanego z dniem 31.12.2013 r.

Sprawozdania Rb-Z zostały sporządzone i przekazane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 104-118)

Według stanu na 31.12.2014 r. na wykazane wyżej zadłużenie składały się następujące tytuły dłużne:

- kredyt długoterminowy w wysokości 2.300.000 zł zaciągnięty w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) Oddział w Pile w dniu 5.09.2005 r. na inwestycje infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, kanalizacji deszczowej, sanitarnej, oświetlenia oraz budowy dróg w Witnickiej Strefie Przemysłowej. Pozostało do zapłaty 498.316 zł.
- kredyt długoterminowy w kwocie 420.549 zł zaciągnięty w BGK Oddział w Zielonej Górze w dniu 29.10.2008 r. na budowę drogi gminnej ul. Piaskowa w Witnicy. Pozostało do zapłaty 81.397 zł.

⁸ A. Chudziak pełniła funkcję Skarbnika Gminy w okresie od 5.12.2006 r. do 26.02.2015 r.

⁹ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

- kredyt długoterminowy w wysokości 81.967,21 zł zaciągnięty w BGK Oddział w Pile w dniu 28.12.2006 r. na adaptację mieszkań socjalnych przy ul. Strzeleckiej w Witnicy. Pozostało do zapłaty 2.911,21 zł.
- kredyt długoterminowy w wysokości 921.859 zł zaciągnięty w BGK Oddział w Pile w dniu 20.10.2006 r. na inwestycje: restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego (odnowa wsi Nowiny Wielkie i Mościce), budowa ul. Kolejowej w Nowinach Wielkich, budowa boiska wielofunkcyjnego przy SP Witnica, rozbudowa remizy w Mościcach, adaptacja mieszkań socjalnych przy ul. Strzeleckiej w Witnicy, budowa kanalizacji sanitarnej przy ul. Osiedle Zachodnie oraz ul. Rutkowskiego w Witnicy. Pozostało do zapłaty 14.172 zł.
- kredyt długoterminowy w wysokości 496.174,35 zł zaciągnięty w BGK Oddział w Pile w dniu 28.12.2006 r. na inwestycje: odnowa wsi Nowiny Wielkie i Mościce, budowa ul. Kolejowej w Nowinach Wielkich, budowa boiska wielofunkcyjnego przy SP w Witnicy, rozbudowa remizy w Mościcach, budowa kanalizacji sanitarnej przy ul. Osiedle Zachodnie oraz ul. Rutkowskiego w Witnicy. Pozostało do zapłaty 17.700 zł.
- kredyt długoterminowy w kwocie 18.678.005 zł zaciągnięty w Powszechnej Kasie Oszczędności Bank Polski S.A. w Warszawie w dniu 25.09.2013 r. na finansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Pozostało do zapłaty 18.154.181 zł.
- obligacje komunalne o wartości 4.000.000 zł przeznaczone na budowę Regionalnego Centrum Ratownictwa w Witnicy.

(dowód: akta kontroli str. 119-155)

Stan zobowiązań z ww. tytułów jest zgodny ze stanem rachunków bankowych (wyciągów bankowych oraz potwierdzeniami sald) na koniec 2013 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 156-158)

Powyższe zobowiązania ujęto prawidłowo w ewidencji analitycznej konta 134 *Kredyty bankowe* i 260 *Zobowiązania finansowe*.

(dowód: akta kontroli str. 74, 80, 82, 86-87)

W zmianie uchwały budżetowej na 2013 r. z dnia 23.07.2013 r.¹⁰ w przychodach budżetu wykazano m.in. kredyt długoterminowy na kwotę 18.678.005 zł, natomiast w zmianie uchwały budżetowej na 2014 r.¹¹ wykazano m.in. przychód z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 4.000.000 zł.

Suma zaciągniętych przez Gminę zobowiązań nie przekraczała kwot określonych w uchwałach budżetowych na lata 2013-2014, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 91 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 159-181)

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-Z i Rb-UZ za lata 2013-2014 są zgodne z ewidencją księgową. Ponadto struktura terminowa zobowiązań (zapadalność) wykazana w sprawozdaniach Rb-UZ wynika z zawartych umów, w tym harmonogramów spłat.

(dowód: akta kontroli str. 74-77, 80-87, 119-153, 182-193)

W dniu 30.08.2013 r. aktem notarialnym nr 10221/2013 Gmina dokonała zakupu od Powiatu Gorzowskiego trzech działek położonych w Witnicy przy ul. Rutkowskiego za kwotę 27.721,78 zł. W dniu zakupu na poczet zobowiązania zapłacono 4.694,38 zł. Pozostałą kwotę 23.027,40 zł Gmina zobowiązała się zapłacić w 9 równych ratach

¹⁰ Uchwała nr XLIX/248/2013 Rady Miejskiej w Witnicy z 23.07.2013 r.

¹¹ Uchwała nr LXI/336/2014 Rady Miejskiej w Witnicy z 5.08.2014 r.

rocznych po 2.558,60 zł wraz z oprocentowaniem równym stopie redyskonta weksli stosowanym przez NBP, do 31 marca każdego roku począwszy od 2014 r.

Do dnia zakończenia kontroli uregulowano w terminie dwie raty w kwotach: 3.223,08 zł i 3.065,33 zł. Zakup ten nie został ujęty w sprawozdaniach Rb-Z jako składnik długu, wbrew zapisom § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹².

Oprócz ww. umowy sprzedaży, w okresie objętym kontrolą Gmina nie zawierała umów leasingu finansowego, umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz innych umów o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw i robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 194-201, 326-340)

Według stanu na 31.12.2013 r. zadłużenie Gminy mieściło się w limicie określonym w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³ i wyniosło 51,9% wykonanych dochodów ogółem, po wyłączeniach określonych w art. 170 ust. 3 tej ustawy.

Uchwałą nr 445/2013 z dnia 2.09.2013 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zaopiniował pozytywnie możliwość spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 18.678.005 zł przeznaczonego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W związku z wysokim poziomem zadłużenia Gminy ww. organ wniósł o stałe monitorowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 202-205)

W celu zabezpieczenia otrzymanych kredytów Urząd nie udzielał pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki, stosownie do zakazu zawartego w art. 264 ust. 5 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 326-328)

W zakresie prawidłowości stosowania procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych, zbadano postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na kredyt długoterminowy w kwocie 18.678.005 zł. Analiza procedury wyłonienia wykonawcy i udzielenia zamówienia wykazała, co następuje:

- prawidłowo określono rodzaj zamówienia (przetarg nieograniczony),
- we właściwy sposób i terminowo określono wartość zamówienia,
- zgodnie z przepisami Pzp opisano przedmiot zamówienia, a SIWZ zawierała wszystkie niezbędne elementy,
- prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty, kierując się kryteriami określonymi w ogłoszeniu,
- z podmiotem, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę, zawarto umowę o zamówienie publiczne, co nastąpiło w czasie przewidzianym prawem, a sama umowa była zgodna z przedmiotem zamówienia opisanym w SIWZ, zaś zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie;
- we właściwy sposób i w terminach przewidzianych prawem opublikowano ogłoszenia o zamówieniu oraz inne ogłoszenia przewidziane w Pzp, a ich treść zawierała wszystkie wymagane prawem elementy.

(dowód: akta kontroli str. 317-325)

¹² Dz. U. 298, poz. 1767.

¹³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Uchwałą nr LXI/334/2014 z dnia 5.08.2014 r. Rada Miejska w Witnicy ustaliła zasady emisji obligacji Gminy Witnica oraz zasady ich zbywania, nabywania i wykupu. Ustalono m.in., że Gmina wyemituje 4.000 sztuk obligacji o wartości nominalnej 1.000 zł każda na łączną kwotę 4.000.000 zł, w dwóch seriach A14 i B14 po 2.000.000 zł. Celem emisji miało być pozyskanie środków finansowych na wyprzedzające finansowanie projektu „Budowa Regionalnego Centrum Ratownictwa” w ramach programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wydatki związane z przeprowadzeniem emisji obligacji, ich wykupem i wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych Gminy w latach 2014-2015.

Skład Orzekający RIO w Zielonej Górze uchwałą nr 495/2014 z dnia 10.09.2014 r. zaopiniował pozytywnie możliwość wykupu ww. obligacji.

Środki z tych obligacji (wyemitowanych w październiku i listopadzie 2014 r.) przeznaczono na spłatę zobowiązań wynikających z realizacji ww. inwestycji, jednak nie bezpośrednio na wyprzedzające finansowanie, a pośrednio – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu obligacji zaciągniętych na wyprzedzające finansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 206-218)

W badanym okresie Urząd dokonywał spłaty otrzymanych kredytów zgodnie z zapisami umów, terminowo i w prawidłowej wysokości. Analizą objęto wszystkie umowy kredytowe wymienione powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 219-226)

W uchwale budżetowej na 2013 r.¹⁴ (pierwotnej) określono rozchody budżetu w kwocie 9.657.144,48 zł, w tym z tytułu spłaty kredytów 5.657.144,48 zł oraz z tytułu wykupu obligacji komunalnych 4.000.000 zł, natomiast w ostatniej zmianie budżetu na 2013 r.¹⁵ rozchody ustalono w wysokości 20.005.871,48 zł wyłącznie z tytułu spłaty kredytów. W uchwale budżetowej na 2014 r.¹⁶ (pierwotnej) ustalono rozchody w wysokości 4.974.412,48 zł, w tym z tytułu spłaty kredytów 974.412,48 zł i wykupu obligacji komunalnych w kwocie 4.000.000 zł. Według ostatniej uchwały zmieniającej budżet 2014 r.¹⁷ rozchody wyniosły 5.033.579,28 zł. Kwotę tą zwiększyła udzielona pożyczka dla Miejskiego Domu Kultury w Witnicy w wysokości 59.166.80 zł.

W powyższych uchwałach ustalono, że rozchody budżetu zostaną sfinansowane z dochodów własnych.

Wykonane w latach 2013-2014 rozchody z tytułu kredytów i wykupu papierów wartościowych nie przekroczyły kwot zaplanowanych w budżecie i wyniosły odpowiednio 1.446.079,48 zł i 4.974.412,48 zł.

(dowód: akta kontroli str. 163-179)

W latach 2013-2014 koszty obsługi długu wyniosły odpowiednio 1.221.784,77 zł i 876.182,84 zł, z czego najwyższe dotyczyły wykazanego wcześniej kredytu zaciągniętego w PKO, tj.: 904.727,43 zł (74%) i 672.936,59 zł (76,8%).

Koszty te zaewidencjonowano w rozdziale 75702 *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek* w § 8110 *Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek*. Jedynie prowizję od kredytu w kwocie 6.000 zł ujęto w § 4300 *Zakup usług pozostałych*, tj. niezgodnie z treścią załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów,

¹⁴ Uchwała nr XXXVIII/200/2012 Rady Miejskiej w Witnicy z 28.12.2012 r.

¹⁵ Uchwała nr LIV/294/2013 Rady Miejskiej w Witnicy z 20.12.2013 r.

¹⁶ Uchwała nr LIV/296/2013 Rady Miejskiej w Witnicy z 20.12.2013 r.

¹⁷ Uchwała nr IV/12/2014 Rady Miejskiej w Witnicy z 19.12.2014 r.

wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

Urząd w księgach rachunkowych budżetu Gminy (konto 909 *Rozliczenia międzyokresowe*) nie naliczał odsetek od kredytów i obligacji, dokonanych na przełomie okresów sprawozdawczych, tj. kosztów finansowych stanowiących wydatki przyszłych okresów, do naliczania których zobowiązuje treść załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont. W 2014 r. koszty te wyniosły 858.297,42 zł.

(dowód: akta kontroli str. 76, 82-83, 86, 326-328)

Burmistrz Witnicy zarządzeniem nr 47/2011 z dnia 11.04.2011 r. udzielił dla Fundacji Zielona Dolina Odry i Warty w Górzycy poręczenia spłaty zobowiązań do kwoty 201.130 zł, związanych z umową gwarancji zawartą w dniu 10.01.2011 r. pomiędzy ww. Fundacją a Samorządem Województwa Lubuskiego, przyznającą pomoc w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich pn. „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. W dniu 13.04.2011 r. Burmistrz zawarł z Gospodarczym Bankiem Wielkopolskim S.A. w Poznaniu umowę poręczenia do wysokości 34.000 zł z terminem ważności do dnia 14.05.2015 r.

W okresie obowiązywania umowy poręczenia nie dokonywano spłat wynikających z jej warunków.

Urząd w ewidencji księgowej (konto 993 *Rozliczenia z innymi budżetami*), w informacji uzupełniającej do bilansu, sprawozdaniach Rb-Z, Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz w uchwałach budżetowych, wykazał z tytułu ww. zobowiązania kwotę 6.800 zł.

(dowód: akta kontroli str. 232-242)

W 2013 r. relacja określona w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych została zachowana i kształtowała się następująco: 6,2% w odniesieniu do dochodów planowanych oraz 6,82% w stosunku do dochodów wykonanych.

(dowód: akta kontroli str. 243)

W sprawozdaniu Rb-Z za 2013 r. Urząd wykazał zobowiązania wymagalne w kwocie 388.590,49 zł dotyczące Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Witnicy (ZGM). Uchwałą nr LIII/277/2013 z dnia 28.11.2013 r. Rada Miejska w Witnicy zlikwidowała ZGM przejmując jego majątek, pracowników oraz zobowiązania. Wykazane zobowiązania, w tym wobec Urzędu Skarbowego i ZUS, Urząd uregulował do końca lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 244-257)

Analiza płatności składek ZUS dokonanych przez Urząd w marcu, lipcu i listopadzie 2013 r. wykazała, że zobowiązania te realizowane były terminowo i w wysokości zgodnej ze złożonymi deklaracjami ZUS P DRA.

(dowód: akta kontroli str. 258-269)

W latach 2013-2014 Gmina stosownie do wymogów zawartych w art. 242 ufp równoważyła budżet w części operacyjnej m.in. osiągając nadwyżkę operacyjną odpowiednio w wysokości 1.399.483,84 zł i 1.690.379,06 zł. Ponadto w uchwale budżetowej na 2015 r.¹⁹ określono dochody bieżące w kwocie 41.536.912 zł i wydatki bieżące w wysokości 38.516.036,18 zł.

(dowód: akta kontroli str. 10, 180-181)

¹⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁹ Uchwała nr V/18/2014 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30.12.2014 r.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia na koniec 2014 r., wynikający z art. 243 ust. 1 ufp, wyniósł 7,1%, a po wyłączeniach określonych w art. 243 ust. 3 i 3a ufp – 3,8%, natomiast średnia z trzech ostatnich lat to 7,3%. Tym samym ww. limit został przez Gminę spełniony.

(dowód: akta kontroli str. 10, 341-344)

W Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) na lata 2015-2024²⁰ wykazano m.in. uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w kwotach 4.130.000 zł w 2015 r. i 1.000.000 zł na 2016 r. W następnych latach wielkości te uplasowano w granicach od 821.000 zł (w 2017 r.) do 765.000 zł (w 2024 r.).

W latach 2012-2014 Gmina uzyskiwała dochody ze sprzedaży mienia odpowiednio w wysokości 1.839.523,48 zł, 619.107,42 zł i 731.747,85 zł. W WPF nie wykazano ze sprzedaży jakich składników mienia Gmina osiągnęłaby prognozowane dochody. Ponadto z planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2014-2016²¹ wynika, że na rok 2014 prognozowano wpływy z tytułu sprzedaży nieruchomości w kwocie 1.000.000 zł, a „w latach 2015-2016 nie przewiduje się istotnych zmian w projekcie dochodów budżetowych z tytułu gospodarowania zasobem nieruchomości w porównaniu do roku 2014. Wzrost dochodów gminy zależy będzie od intensywności procesu sprzedaży nieruchomości w przetargu”.

Dotychczasowe dochody z tego źródła były dużo niższe niż zaplanowane na 2015 r. W latach 2012-2014 Gmina uzyskiwała dochody ze sprzedaży mienia odpowiednio w wysokości 1.839.523,48 zł, 619.107,42 zł i 731.747,85 zł.

Była Skarbnik Gminy A. Chudziak wyjaśniła, że na kwotę 4,1 mln. zł składają się dochody ze sprzedaży: działek budowlanych pod budownictwo mieszkaniowe - 250 tys. zł, lokali mieszkalnych i niemieszkalnych - 150 tys. zł, pałacu w Dąbroszynie - 2,1 mln. zł, dwóch działek w Witnickiej Strefie Przemysłowej – 1,7 mln. zł. Stwierdziła, że podstawą ujęcia tych dochodów w WPF były zaawansowane rozmowy w sprawie sprzedaży powyższych nieruchomości. Na rok 2016 wpisano 1 mln zł z tytułu sprzedaży działki w Witnickiej Strefie Przemysłowej oraz innych działek budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 88-103, 270-280, 345-350)

Do czasu zakończenia kontroli NIK Gmina nie sprzedała żadnej nieruchomości wymienionej w wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 284-286)

Na terenie Gminy funkcjonują jej dwie jednostki organizacyjne, których zadłużenie na dzień 31.12.2014 r. było następujące:

- Miejski Dom Kultury w Witnicy 23.624,03 zł,
- Miejska Biblioteka Publiczna w Witnicy 6.131,00 zł,

Urząd posiada również 100% udziałów w Miejskich Zakładach Komunalnych Sp. z o.o. w Witnicy, której zadłużenie to 2.144.464,85 zł.

W badanym okresie w powyższych jednostkach nie dokonywano przekształceń organizacyjno-prawnych, które wpływałyby na budżet i poziom zadłużenia Gminy. Pomiędzy Gminą a MZK Sp. z o.o. nie istniały również powiązania finansowo-kapitałowe wywierające wpływ na zadłużenie Gminy. Nie podnoszono kapitału tej Spółki oraz nie umarzano jej udziałów w celu przekazania środków do budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 287-289, 326-327, 351-353)

²⁰ Stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 71/2015 Burmistrza Miasta i Gminy Witnica z 31.03.2015 r.

²¹ Zarządzenie nr 53/2014 Burmistrza Miasta i Gminy Witnica z dnia 2 kwietnia 2014 r.

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

1. W sprawozdaniach Rb-Z za lata 2013-2014 nie ujęto kwoty 23.027,40 zł wraz z odsetkami, jako tytułu dłużnego w związku z zakupem na raty nieruchomości od Powiatu Gorzowskiego w dniu 30.08.2013 r. Zgodnie z treścią § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, do kredytów i pożyczek zalicza się m.in. umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach.

Kierownik Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu Agnieszka Bajkiewicz wyjaśniła, że kwota ta nie została wykazana w sprawozdaniach w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 194-201, 326-328)

2. Prowizje od kredytu bankowego ujmowano w rozdziale 75702 *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek* w § 4300 *Zakup usług pozostałych* zamiast w § 8010 *Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego*, nie stosując się do treści załącznika nr 4 (w zakresie opisu § 801) do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

W złożonych wyjaśnieniach była Skarbnik Gminy A. Chudziak stwierdziła, że prowizje od kredytu bankowego ujmuje się w § 4300, ponieważ w objaśnieniach do tego paragrafu zawartych w publikacji Poradnik Rachunkowości Budżetowej z maja 2013 r. wyszczególnia się koszty i prowizje bankowe, natomiast w opisie § 801 podano, iż ujmuje się w nim opłaty za udzielenie gwarancji bankowej ponoszonej przez jst na rzecz banku komercyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 88-103, 229-231)

Z powyższych wyjaśnień wynika błędna interpretacja przepisów w tym zakresie, ponieważ zgodnie z przytoczonym rozporządzeniem obsługa długu publicznego obejmuje wyłącznie grupę paragrafów od 801 do 814²².

3. W ewidencji księgowej budżetu Gminy (m.in. na koncie 909 *Rozliczenia międzyokresowe*) nie naliczono odsetek od kredytów i obligacji, dokonanych na przełomie okresów sprawozdawczych, tj. kosztów finansowych stanowiących wydatki przyszłych okresów, do czego zobowiązuje treść załącznika nr 2 (w zakresie opisu kont 909, 260 i 134) do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont.

Kierownik Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu A. Bajkiewicz powyższą nieprawidłowość wyjaśniła tym, że w polityce rachunkowości Urzędu ujęto niepełny opis do konta 909 (tylko strona Ma). Tym samym polityka rachunkowości nie uwzględniała treści załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia..

(dowód: akta kontroli str. 76, 82-83, 86, 326-328)

4. Od 2011 r. Urząd w ewidencji księgowej, w informacji uzupełniającej do bilansu, sprawozdaniach Rb-Z, Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz w uchwałach budżetowych, wykazywał zobowiązanie z tytułu poręczenia udzielonego Fundacji Zielona Dolina Odry i Warty na kwotę 6.800 zł, zamiast 34.000 zł, tj. niezgodnie z treścią § 2 ust. 1 umowy poręczenia zawartej z GBW S.A. w Poznaniu w dniu 13.04.2011 r. i nie uwzględniając § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu

²² Klasyfikacja budżetowa wskazuje paragrafy wydatków: 801, 802, 806 do 809 i 811 do 814 jako właściwe do wykazywania wydatków na obsługę długu publicznego.

Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji²³, zgodnie z którym wartość zobowiązań z tytułu poręczeń określa się według wartości nominalnej niewymagalnych oraz wymagalnych zobowiązań z tych tytułów, z wyłączeniem wzajemnych tego rodzaju zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych.

Była Skarbnik Gminy A. Chudziak wyjaśniła, że Rada Miejska w Witnicy w uchwale budżetowej na 2011 r. upoważniła Burmistrza do udzielenia poręczenia dla ww. Fundacji na realizowany przez nią projekt unijny. Wraz z Gminą Witnica poręczenia udzieliły również Gminy: Słońsk, Rzepin, Górzycza, Słubice i Cybinka. Na każdą z Gmin przypadła kwota 34.000 zł w rozbiściu na 5 lat budżetowych (6.800 zł x 5 lat = 34.000 zł). W każdym roku budżetowym w uchwale określano kwotę 6.800 zł jako już udzielone poręczenie i potencjalnie przypadające do spłaty po stronie wydatkowej budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 88-103, 232-242)

Należy nadmienić, że zarówno w uchwale budżetowej na 2011 r. jak i umowie poręczenia nie określono warunków przytoczonych w wyjaśnieniu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2014 Gmina uzyskała dochody z podatków i opłat (bez udziałów w PIT i CIT) w wysokości odpowiednio 8.708.616,18 zł i 8.934.582,9 zł, przy czym największy w nich udział miały dochody z podatku od nieruchomości: 6.731.017,01 zł (77,3%) i 7.148.567,18 zł (80%). W podatku tym wystąpiły również najwyższe zaległości – wg stanu na 31.12.2014 r. wyniosły one 1.173.774,96 zł, tj. 16,4% wpływów podatku od nieruchomości w 2014 r. W 2013 r. Urząd wystawił łącznie 2.977 upomnień i 747 tytułów wykonawczych, natomiast w 2014 r. 1.772 upomnień i 614 tytułów wykonawczych.

Badaniem objęto czynności windykacyjne Urzędu wobec 7 dłużników zalegających na łączną kwotę 642.994,47 zł, w tym z podatku od nieruchomości: 586.514,04 zł, podatku od środków transportowych: 36.141,90 zł i podatku rolnego: 20.338,53 zł.

Urząd sprawdzał terminowość wpłat należności przez podatników, wystawiał upomnienia średnio raz na kwartał oraz tytuły wykonawcze do wszystkich zaległości. Działania Urzędu w tym zakresie spełniały wymogi określone m.in. w § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia 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 terytorialnego²⁴.

W badanej próbie nie wystąpiły należności przedawnione. Gmina nie dokonywała potrąceń, o których mowa w art. 65 i 66 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 31-32, 290-306)

Urząd złożył deklaracje na podatek od nieruchomości za rok 2013 i 2014, w których wykazał kwoty podatku od nieruchomości gminnych w wysokości odpowiednio: 1.194.804 zł i 1.106.968 zł. Zobowiązanie to było regulowane poprzez wpłaty środków

²³ Dz. U. Nr 57, poz. 366.

²⁴ Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

przez Urząd na rachunek dochodów Gminy. Nie wprowadzano zwolnień podatkowych w zakresie tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 307-312, 354-355)

Gmina sporządziła również sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, w których prawidłowo wykazała kwoty udzielonych ulg i zwolnień oraz umorzeń zaległości podatkowych w roku 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 291, 313-316)

Jak wynika ze sprawozdań Rb-PDP oraz Rb-27S, w 2013 r. Gmina udzieliła ulg i zwolnień podatkowych na łączną kwotę 352.702 zł oraz umorzeń na kwotę 105.159,30 zł, natomiast w 2014 r. analogicznie na 185.962,35 zł i 69.422,80 zł. Najwyższe ulgi, zwolnienia i umorzenia dotyczyły podatku od nieruchomości (99,4% w 2013 r. i 98,9% w 2014 r.).

Badaniem objęto trzy decyzje w sprawie umorzenia podatku od nieruchomości na kwotę 39.221 zł oraz dwie decyzje w sprawie umorzenia zaległości w podatku rolnym w kwocie 3.534,20 zł, wydanych w latach 2013-2014.²⁶

Urząd udzielił powyższych ulg zgodnie z zasadami określonymi w art. 67a - 67e Ordynacji podatkowej, z uwzględnieniem art. 122 i art. 187 § 1 tej ustawy, analizując w każdym przypadku m.in. dokumentację finansową oraz rzetelnie uzasadniając przyznanie ulgi.

(dowód: akta kontroli str. 11-33, 313-316, 356-373)

W badanym okresie Urząd nie naliczał opłaty adiacenckiej. Rada Miejska w Witnicy nie ustaliła wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej w drodze uchwały, stosownie do art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷. Kierownik Wydziału Finansów i Budżetu – A. Bajkiewicz wyjaśniła, że niepodjęcie uchwały było przyczyną nieustalenia przez Burmistrza takiej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 326-327, 374-376)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że organ stanowiący (Rada Miejska) ma obowiązek ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej stosownie do art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem NIK, brak ww. uchwały jest formalną przeszkodą w ustalaniu tej opłaty. Natomiast ustalenie tej opłaty w sprawie indywidualnej zostało pozostawione uznaniu organu administracyjnego, jakim jest Burmistrz²⁸.

W związku z powyższym należy podjąć działania zmierzające do wprowadzenia przedmiotowej uchwały. Dopiero po ustaleniu wysokości stawki, organ wykonawczy może rozważyć w ramach uznania ustalenie opłaty adiacenckiej jako formy uczestnictwa w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez właścicieli nieruchomości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

²⁶ Doboru próby dokonano w oparciu o najwyższe kwoty umorzeń.

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 782.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02, LEX nr 126802. Teza: Z porównania przepisów art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wedle reguł wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Prawidłowe ujmowanie w ewidencji księgowej wadów i innych zabezpieczeń.
2. Ewidencjonowanie udzielonych poręczeń i wykazywanie ich w sprawozdawczości w wysokościach wynikających z zawartych umów.
3. Prawidłowe klasyfikowanie w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości wydatków związanych z obsługą długu publicznego w zakresie prowizji.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych zobowiązań dotyczących wydatków przyszłych okresów z tytułu odsetek.
5. Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-Z umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach jako tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

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 wykorzystania uwag 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

Kontroler

Dyrektor

Mariusz Mizerski
główny specjalista k.p.

Zbysław Dobrowolski

.....

.....

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

