



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.06.2015

I/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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. Oskar Zadrejko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94931 z dnia 1 czerwca 2015 r., 2. Dariusz Obierzyński - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94934 z dnia 8 czerwca 2015 r. (dowód, akta kontroli, str. 2-3, 4-5)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Miasteczku (dalej: <i>Urząd</i>), 67-124 Nowe Miasteczko, ul. Rynek 2.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Wojtasik - Burmistrz. Poprzednio Burmistrzem w okresie od 6.12.2010 r. do 4.12.2014 r. był Wiesław Szkondziak. (dowód: akta kontroli, str. 1-1a)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2013-2014 gmina poprawiła wynik budżetu¹ i osiągnęła nadwyżkę operacyjną². Zadłużenie zmniejszyło się o 16,5 % z 12.278 tys. zł na koniec 2013 r. do 10.255,6 tys. zł na koniec 2014 r.

Gmina przestrzegała obowiązującego do końca 2013 r. limitu ograniczającego zadłużenie, tzw. limitu 60 %³, a także spełniała poczynając od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia określony w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej ufp).

W kontrolowanym okresie gmina terminowo spłacała kredyty i pożyczki, za wyjątkiem dwóch spłat dokonanych z opóźnieniem w łącznej kwocie 33.633,63 zł. Ponadto w 2013 r. gmina nie spłaciła kredytu zaciągniętego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu gminy, czym naruszono art. 89 ust. 2 ufp.

Zawarcie umowy o kredyt w sprawie zamówienia publicznego poprzedziło postępowanie przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (dalej Pzp).

W latach 2013-2014 gmina nie naliczała i nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

¹ Różnica między dochodami wykonanymi a wydatkami wykonanymi.

² Mierzona relacją wydatków bieżących do dochodów bieżących.

³ Z wyłączeniami - art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

o rachunkowości⁶. Ponadto w Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco.

Decyzja o udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych została wydana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁷ (dalej Op).

We wszystkich zbadanych sprawach Urząd prawidłowo podejmował czynności zmierzające do wyegzekwowania przysługujących mu należności, polegające m.in. na wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Finansowanie deficytu i zobowiązań jednostki

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie dochody wykonane przez Urząd zwiększyły się z 19.611.060,07 zł na koniec 2013 r. do 20.412.008,47 zł na koniec 2014 r., a wydatki zwiększyły się odpowiednio z 18.038.906,80 zł do 18.799.007,58 zł.

W latach 2013-2014 r. wystąpiła nadwyżka w wysokości odpowiednio 1.572.153,27 zł i 1.613.000,89 zł.

Środki z tytułu przekazanej na koniec roku części oświatowej subwencji ogólnej⁸, które zostały przekazane na wydatki następnego roku budżetowego zostały przeznaczone na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Gmina w sytuacji przejściowych niedoborów środków (utrata płynności) nie korzystała ze środków przechowywanych na rachunku wadliwym i zabezpieczeń należytego wykonania umowy (tzw. sumy depozytowe), ZFŚS, czy wydatków niewygasających.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 20, 71-73, 169-170)

W każdym roku⁹ gmina zaciągała kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu jst (brak płynności finansowej). Zaciągnięte zobowiązania w 2014 r. zostały spłacone do końca roku budżetowego, co było działaniem prawidłowym (art. 89 ust. 2 ufp)¹⁰. Natomiast w 2013 r. kredyt w wysokości 342.307,13 zł, w związku z brakiem środków na rachunku bankowym gminy, nie został spłacony do końca roku budżetowego¹¹. Z tytułu braku spłaty kredytu bank naliczył 1.668,74 zł odsetek karnych. Ponadto gmina nie prowadziła w księgach rachunkowych ewidencji szczegółowej do konta 751 (koszty finansowe), która powinna m.in. zapewnić wyodrębnienie w zakresie kosztów operacji finansowych - naliczone odsetki za zwłokę od zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 52-56, 66, 68-70A, 95-98)

W latach 2013-2014 gmina nie zaciągała kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Natomiast w czerwcu 2015 r. gmina zawarła umowę z BS w Kożuchowie o kredyt długoterminowy¹² inwestycyjny w kwocie 9.191.700,65 zł, którego ostateczny termin spłaty przypada na 2028 r. Przychody z tego kredytu zostały przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych 5 kredytów, których okres spłaty przypadał na koniec lat 2019, 2021, 2023 (dwa kredyty) i 2024.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

⁸ Na 2014 r. – 356.510 zł i na 2015 r. – 407.180 zł.

⁹ Lata 2013-2014.

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

¹¹ Umowa o kredyt w rachunku bieżącym w maksymalnej wysokości 800.000 zł zawarta została 4.01.2013. z terminem spłaty do 31.12.2013 r.

¹² Na okres 156 miesięcy, tj. od 12.06.2015 r. do 31.12.2028 r.

W grupie spłacanych kredytów znalazł się zaciągnięty w 2012 r. kredyt długoterminowy¹³ w wysokości 2.484.921 zł przeznaczony na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Tym samym w 2012 r. wydłużono ostateczny termin spłaty z 2019 r. na 2024 r.

Powyższe działanie miało na celu zachowanie płynności finansowej gminy, przy braku dostatecznej ilości środków finansowych na rachunku bankowym gminy oraz terminowe płacenie zobowiązań oraz spłat rat kredytów.

Ponadto jak oświadczyła skarbnik gminy restrukturyzacja dotychczasowego zadłużenia uwarunkowana była ograniczonymi możliwościami spłaty zobowiązań gminy począwszy od 2013 r. z uwagi na konieczność spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ (ufp).

Wprawdzie gmina działała legalnie, dokonując restrukturyzacji długu w związku z koniecznością osiągnięcia od 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jednak działania te spowodowały powstanie dodatkowych kosztów obsługi długu - dłuższy okres korzystania z pożyczonego kapitału powoduje wyższe koszty dla gminy.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 140, 142-143, 171-172)

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

(dowód: akta kontroli str. 95-99)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew postanowieniom wynikającym z art. 89 ust. 2 ufp, kredyt zaciągnięty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu gminy w 2013 r. (ze względu na brak płynności finansowej) nie został spłacony do końca roku budżetowego. Zgodnie z umową¹⁵ kredyt w rachunku bieżącym w wysokości do 800.000 zł podlega spłacie do dnia 31.12.2013 r. Na dzień 31.12.2013 r. gmina posiadała zobowiązania z ww. tytułu w wysokości 342.307,13 zł, które z upływem tego dnia stały się wymagalne, a bank - zgodnie z zawartą umową - miał przenieść je na rachunek zadłużenia przeterminowanego i naliczyć odsetki w wysokości 23% w stosunku rocznym. Bank naliczył i pobrał łącznie 1.668,74 zł odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 52-56, 66, 68-70A, 314-316)

Była skarbnik zeznała, że brak spłaty kredytu w rachunku bieżącym wynikał z braku możliwości finansowych gminy i braku środków z końcem roku.

Były burmistrz potwierdził, że ww. sytuacja wynikała z braku możliwości finansowych gminy, przy braku dochodów w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 173-175)

2. W 2013 r. gmina finansowała zobowiązania i deficyt budżetu (przejściowy, w sytuacji braku środków finansowych) ze źródeł niewymienionych w art. 217 ust. 2 w zw. z art. 89 ufp, tj. kwotą otrzymanej w grudniu danego roku na wydatki roku następnego części oświatowej subwencji ogólnej, w wysokości 356.510 zł.

Środki subwencji otrzymane w grudniu na miesiąc styczeń roku następnego stanowią dochody roku następnego i wpływają na wynik budżetu następnego roku.

¹³ W dniu 31.08.2012 r. zaciągnięto kredyt w wysokości 2.484.921 zł z terminem spłaty do 31.12.2024 r. przeznaczeniem na spłatę wcześniejszego kredytu z 2010 r. z terminem spłaty do 31.12.2019 r. Prowizja – 19.879,37 zł.

¹⁴ Dz. U. 2013, poz. 885 ze zm.

¹⁵ Umowa nr 10/2013 z 4 stycznia 2013 r.

Zastępca skarbnika gminy przyznała w swoich wyjaśnieniach, że na koniec 2013 r. gmina posiadała zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów oraz działalności bieżącej i w sytuacji braku dochodów własnych w tym okresie wykorzystane zostały środki finansowe pochodzące z subwencji przekazanej gminie w grudniu 2013 r. z przeznaczeniem na styczeń 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 73, 141, 169-170, 179)

Ocena częściowa

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

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

Dług gminy na koniec 2013 r. i 2014 r. wynosił odpowiednio 11.351.913,78 zł i 10.255.638,12 zł. Kredyty i pożyczki stanowiły jedyne tytuły dłużne. Wymienione wyżej zadłużenie stanowiło na koniec roku odpowiednio 57,9 % i 50,2 % zrealizowanych dochodów i wynikało z zobowiązań kredytowych bieżących dotyczących umów z lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 7, 43-51)

Sprawozdania roczne RB-Z zostały sporządzone i przekazane w terminie, o którym mowa w załączniku nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 79-88)

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

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

(dowód: akta kontroli str. 79-88, 310-313)

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

(dowód: akta kontroli str. 7)

W 2013 r. relacja zadłużenia do wykonanych dochodów wyniosła 57,9%, natomiast po odjęciu kredytów i pożyczek zaciągniętych na dofinansowanie wkładu unijnego – 26,6% i nie przekroczyła obowiązującego wówczas limitu zadłużenia, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁷.

Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wyniosła 9,2%, a po wyłączeniach 7,1% i nie przekroczyła 15 %¹⁸ planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

¹⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁸ relacja określona w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Tym samym spełniono obowiązujące do końca 2013 r. wskaźniki limitujące zadłużenie.

(dowód: akta kontroli, str. 43-47, 48-51)

W odniesieniu kredytów zaciągniętych w latach 2013-2014¹⁹ burmistrz uzyskał pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (RIO) o możliwości spłaty, o której mowa w art. 91 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli, str. 11-14, 93-94)

W umowach kredytowych (nr 1374/2013 z 25.09.2013 r. na kwotę 111.409 zł i nr 555/2014 z 7.05.2014 r. na kwotę 183.201) gmina udzieliła bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym gminy w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki (art. 264 ust. 5 ufp).

Jako zabezpieczenie udzielonych kredytów i pożyczek banki żądały weksla in blanco wraz z deklaracją wystawcy. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli, co nie zapewniało kontroli w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 11-14, 52-56, 58-62)

Analiza postępowania przetargowego w zakresie udzielanie kredytu w kwocie 111.409 zł prowadzonego w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych wykazała, że postępowanie prowadzono z zastosowaniem zasad i trybu określonego ustawą Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 144-150, 151-159, 162-168)

Spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, poza dwoma przypadkami, gdy termin wymagalności przypadał na koniec 2013 r., były zgodne z zapisami umów, tzn. spłata następowała terminowo i w prawidłowej wysokości. Wykonane rozchody zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp nie przekroczyły zaplanowanej w budżecie gminy łącznej kwoty rozchodów.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

W okresie objętym kontrolą wysokość wydatków na obsługę długu wykazana w rozdziale 75702 – „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego” zmniejszała się i wynosiła: w 2013 r. - 538.267,58 zł oraz w 2014 r. - 435.523,62 zł. Wydatki gminy związane z obsługą długu wynikały z zawartych umów kredytów i pożyczek i wykazane zostały we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str.43-51)

W 2013 r. i 2014 r. gmina nie ujmowała w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów w wysokości odpowiednio 541.020,79 zł i 435.270,03 zł. W konsekwencji ww. wydatki nie zostały wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu za te lata jako pozostałe aktywa i jako zobowiązania finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 109-122)

Gmina nie posiadała zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 15, 71-73, 109-122)

Na koniec 2013 r. i 2014 r. w gminie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, a zobowiązania wobec ZUS i Urzędu Skarbowego regulowane były w trakcie roku terminowo.

(dowód: akta kontroli, str. 74-76, 77-78, 79-88)

Gmina prawidłowo wykazywała zobowiązania wymagalne we własnych sprawozdaniach jednostkowych Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 79-87)

¹⁹ Umowy nr 1374/2013 na kwotę 111.409 zł i 555/2014 na kwotę 183.201 zł.

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

(dowód: akta kontroli, str. 6, 44-51)

Gmina spełniała w 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony art. 243 ust. 1 ufp, tj. wartość spłaty kredytów wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem była mniejsza od średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonej o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

(dowód: akta kontroli, str. 51, 297)

W Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) na lata 2013-2025²⁰ założono m.in. dochody ze sprzedaży majątku w 2013 r. w kwocie 350 tys. zł (i w 2014 r. – 300 tys. zł). W WPF na lata 2014-2025²¹ dochody ze sprzedaży majątku w 2014 r. zaplanowano w kwocie 300 tys. zł. Faktycznie uzyskane dochody ze sprzedaży majątku gminy w okresie objętym kontrolą wyniosły: w 2013 r. – 144,9 tys. zł (41,4 % prognozowanych) i w 2014 r. – 1.066,2 tys. zł (355,4 % prognozowanych).

(dowód: akta kontroli, str. 279, 286, 293, 306)

Różnica między wartością wynikającą z faktycznej sprzedaży nieruchomości a wartością wykazaną w WPF w 2013 r. spowodowana była brakiem skuteczności organizowanych przetargów na sprzedaż nieruchomości gminnych. Gmina nie znalazła nabywcy na 12 nieruchomości pomimo ogłaszania kolejnych przetargów i obniżania ceny. W roku 2014 przyjęto wartości porównywalne do roku poprzedniego, natomiast wpływy okazały się wyższe ze względu na otrzymanie od Skarbu Państwa środków za wywłaszczenie gruntów przewidzianych pod budowę drogi S3.

(dowód: akta kontroli, str. 210-212)

W latach 2013-2014 na terenie gminy nie funkcjonowały osoby prawne nadzorowane przez gminę. Dopiero z dniem 31.03.2015 r. Rada Miejska zlikwidowała jednostkę budżetową Ośrodek Kultury i Sportu i utworzyła Gminny Ośrodek Kultury w Nowym Miasteczku – jednostkę posiadającą osobowość prawną. Gmina nie posiadała również udziałów w spółkach prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli, str. 17-18, 215-218)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz Miasta i Gminy Nowe Miasteczko zawarł - przy kontrasygnacie skarbnika gminy - dwie umowy o kredyt obrotowy w rachunku bieżącym w 2013 r.²² i 2014 r.²³, w których upoważnił Bank do obciążania /składania dyspozycji przelewu środków pieniężnych/ z tego rachunku, kwotą wymagalnych zobowiązań wynikających z umowy. W przypadku braku środków na rachunku gmina upoważniła Bank do zaspokojenia roszczeń z tytułu umowy kredytu w rachunku bieżącym z pierwszych wpływów na rachunek niezależnie od innych dyspozycji, za wyjątkiem tytułów wykonawczych. Ponadto jak wynika z zapisów umowy pełnomocnictwo to nie może być odwołane lub zmienione do dnia całkowitej spłaty kredytu wraz

²⁰ Uchwała nr XXV/141/13 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z 25.01.2013 r.

²¹ Uchwała nr XXXVII/228/14 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z 29.01.2014 r.

²² Umowa o kredyt obrotowy konsorcjalny nr 10/2013 z 4.01.2013 r. w kwocie 800.000 zł, z terminem spłaty do 31.12.2013 r.

²³ Umowa o kredyt obrotowy konsorcjalny nr 8/2013 z 3.01.2014 r. w kwocie 800.000 zł, z terminem spłaty do 31.12.2014 r.

z odsetkami oraz innych zobowiązań wynikających z umowy (§ 1 pkt 12 i 14 umowy).

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

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 52-57, 58-63)

Odnosnie zapisów w umowach była skarbnik gminy zeznała, że podpisując ww. umowy nie zwróciliśmy uwagi na zawarte w nich postanowienia do dysponowania naszym rachunkiem. To jest ewidentne moje przeoczenie. W wyniku tego przeoczenia niekorzystne zapisy zostały umieszczone w tych umowach.

Poprzedni burmistrz wyjaśnił, m.in. że każda umowa, w tym również dotycząca kredytu bankowego, była analizowana przez prawnika i skarbnika gminy. Podpisując ww. umowy burmistrz nie zwrócił uwagi na zawarte w nich postanowienia do dysponowania rachunkiem gminy, w sytuacji, kiedy umowa była zaakceptowana przez prawnika i skarbnika gminy. Niekorzystne zapisy zostały umieszczone w tych umowach w wyniku przeoczenia burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 173-175)

2. Spłaty otrzymanych kredytów, w dwóch przypadkach, zostały dokonane po upływie terminów określonych w umowie i tak:

- Bank Spółdzielczy w Przemkowie - rata płatna na 31.12.2013 r. w kwocie 29.467 zł zapłacona została 2.01.2014 r.,
- Bank Spółdzielczy w Przemkowie rata płatna na 31.12.2013 r. w kwocie 4.166,63 zł zapłacona została 2.01.2014 r.

W związku z opóźnieniami w obsłudze kredytów i pożyczek nie naliczono odsetek za zwłokę.

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

(dowód: akta kontroli str. 28-38, 39-42)

Poprzednia skarbnik gminy zeznała, że przez nieuwagę lub brak środków finansowych dopuszczono do jednodniowych opóźnień w spłacie rat.

Zastępca skarbnika potwierdziła przyczynę braku spłaty rat kredytów. W związku z opóźnieniami w obsłudze kredytów nie wystąpiła konieczność zapłaty odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 134-135)

3. W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco, w celu zapewnienia kontroli w tym zakresie. Ewidencja ta nie ma charakteru księgowego bilansowego i służy ochronie zasobów oraz ustaleniu ile weksli jednostka wystawiła (inwentaryzacja), czy zostały one terminowo (po wygaśnięciu zobowiązań gminy z tytułu stosunku podstawowego, tj. np. kredytu) odebrane przez wystawiających lub anulowane, aby została wyłączona możliwość dalszego obrotu wekslem.

Poprzednia skarbnik gminy zeznała, że przez zapomnienie i nieumyślne działanie nie została zaprowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli in blanco. Natomiast obecna skarbnik wyjaśniła, że przeoczyła fakt braku ewidencji pozabilansowej wystawionych weksli.

(dowód: akta kontroli str. 104-108)

W bilansie sporządzonym na dzień 31.12.2013 r., 31.12.2014 r. w miejscu na *informacje uzupełniające istotne dla rzetelności i przejrzystości sytuacji finansowej i majątkowej* nie wykazano kwoty potencjalnych zobowiązań wynikających z zabezpieczenia spłaty 8 umów kredytowych/pożyczkowych w formie weksla własnego in blanco w 2013 r. i 7 umów w 2014 r., w sytuacji gdy art. 48 ust. 1 w zw. z art. 55 ust. 4 ustawy o rachunkowości i § 21 ww. rozporządzenia, 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 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe²⁴, przez gminę oświadczenia uprawniają banki do dochodzenia na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego zadłużenia do łącznej wysokości wg stanu na koniec każdego roku objętego badaniem, tj. w 2013 r. – 32.959.000 zł i w 2014 r. – 26.279.500 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 24-27)

Przyczyną nieprawidłowości, zgodnie z wyjaśnieniami aktualnego skarbnika gminy oraz poprzedniego skarbnika było przeoczenie, brak wiedzy i nieumyślne działanie. Jednocześnie obecna skarbnik zobowiązała się do zamieszczenia tych informacji w bilansie sporządzonym na 31.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 136-137)

4. W latach 2013-2014 gmina nie naliczała i nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w zw. z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ (w zakresie opisu konta 134, 260 i 909).

Wartość nienaliczonych i niewykazanych odsetek wyniosła 541.020,79 zł w 2013 r., 435.270,03 zł w 2014 r. i 84.207,01 zł w 2015 r. (I kw.). W konsekwencji braku ewidencji odsetek wartość zobowiązań długoterminowych oraz rozliczeń międzyokresowych w bilansie gminy za rok 2013 i 2014 została zaniżona o łączną kwotę 976.290,82 zł.

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 109-122)

Z zeznań poprzedniej skarbnik gminy wynika, że nie miała czasu na wnikliwą analizę w zakresie księgowania na kontach. Stwierdziła, że przez nieuwagę osoba odpowiedzialna tj. zastępca skarbnika pominęła stosowane księgowania odsetek od kredytów i pożyczek na koncie 909.

Zastępca skarbnika wyjaśniła, że przez przeoczenie nie księgowano odsetek od kredytów i pożyczek na koncie 909. Jednocześnie zadeklarowała dokonywanie stosownych księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 134-135)

W zasadach (polityce) rachunkowości Miasta i Gminy Nowe Miasteczko, w zał. nr 3 pposób prowadzenia ksiąg rachunkowych do zarządzenia Burmistrza z dnia 4 grudnia 2008 r., wpisano, że w księdze głównej organu finansowego prowadzone są

²⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 128 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

konta wynikające z rozporządzenia, w tym m.in. konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” Z rozporządzenia wynika m.in., że na stronie winien Wn konta 909 ujmuje się w szczególności - koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 lub 206, a na stronie Ma – przychody finansowe stanowiące dochody przyszłych okresów (np. subwencje i dotacje przekazane w grudniu dotyczące następnego roku budżetowego).

W księdze głównej konta 909 zaksięgowano tylko subwencję oświatową w grudniu 2013 r. za I kw. 2014 r. w wysokości - 356.510 zł, natomiast w grudniu 2014 r. - 407.180 zł za I kw. 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 180, 209)

5. Urząd Miejski nie prowadził w księgach rachunkowych ewidencji szczegółowej do konta 751 (koszty finansowe), która powinna m.in. zapewnić wyodrębnienie w zakresie kosztów operacji finansowych - naliczone odsetki za zwłokę od zobowiązań. Tym samym naruszono postanowienia wynikające z załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont(...) (w zakresie opisu konta 751).

Z zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Nowe Miasteczko nr 120/29/2012 r. z 16 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości wynika m.in., że w zakresie konta 751 (koszty finansowe) wyodrębniono konto 751-1 (odsetki od kredytów i pożyczek) oraz konto 751-2 (odsetki od zobowiązań).

Kwota nieujętych w 2013 r. kosztów finansowych (skutki finansowe) wyniosła co najmniej – 3.352,10 zł w tym,

- kwota odsetek za nieterminową spłatę kredytu - 1.668,74 zł, zapłata w 2014 r.,
- kwota odsetek wobec dostawcy energii - 1.683,36 zł, zapłata w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 68-70A, 100-101, 180, 209, 317-320)

Zgodnie z § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Z zeznań byłej skarbnik gminy wynika, że nie zwróciła na ten fakt uwagi, a przyczyną było przeoczenie.

Zastępca skarbnika wyjaśniła, że przyczyną braku ewidencji odsetek za zwłokę było przeoczenie. Jednocześnie zobowiązała się do księgowania odsetek na wyodrębnionych kontach 751-1 i 751-2.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 134-135)

Ocena cząstkowa

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

3. Ocena prawidłowości i rzetelności działań w zakresie realizacji podatków i opłat

Dochody zrealizowane przez gminę wyniosły 19.611,1 tys. zł w 2013 r., a w 2014 r. - 20.412 tys. zł. Dochody własne²⁶ w ujęciu nominalnym wyniosły 3.212,2 tys. zł w 2013 r. i 3.699,2 tys. zł w 2014 r., co stanowiło odpowiednio 16,4 % i 18,1 %

²⁶ Bez udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych..

dochodów ogółem. Największy udział w dochodach własnych stanowiły wpływy z podatku od nieruchomości (1.651,5 tys. zł²⁷ w 2013 r. i 2.028 tys. zł²⁸ w 2014 r.) i podatku rolnego (434,2 tys. zł w 2013 r. i 457 tys. zł w 2014 r.). Zaległości na koniec 2013 r. w spłacie podatku od nieruchomości wyniosły 3.529,3 tys. zł²⁹, a w podatku rolnym 145,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6, 20-21)

Należności wymagalne gminy kształtowały się następująco:

- 4.279,6 tys. zł na koniec 2013 r.,
- 5.188,4 tys. zł na koniec 2014 r. (wzrost o 21% w stosunku do roku poprzedniego),
- 4.742,9 tys. zł na koniec I kwartału 2015 r.

Badanie 5 podmiotów wykazujących na koniec 2013 r. zaległości wobec gminy Nowe Miasteczko w łącznej kwocie 3.531.776 zł (82% zaległości ogółem) wykazało, że wobec dłużników prowadzone były działania windykacyjne polegające m.in. na:

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

Wszystkie ww. zaległości dotyczyły lat poprzednich i wg stanu na 31.03.2015 r. żadna z nich nie została przedawniona.

Działania windykacyjne przyczyniły się do odzyskania środków w łącznej kwocie 27 tys. zł, a 194,2 tys. zł ze sprzedaży nieruchomości zostało złożone na koncie sum depozytowych w Sądzie Rejonowym w Nowej Soli.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie wystąpiły potrącenia, o których mowa w art. 65 i art. 66 §1 Op.

(dowód: akta kontroli str. 219-236)

Gmina terminowo sporządziła deklaracje na podatek od nieruchomości za rok 2013, 2014 i 2015, wykazując odpowiednio kwoty podatku w wysokości 432.182 zł, 673.551 zł i 706.035 zł. W roku 2014 i 2015 w deklaracjach wykazano jako przedmioty zwolnione budynki oświaty o powierzchni 3.597,5 m², zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁰.

Uchwałami nr XXIV/129/12 z 6.12.2012 r. i XXIV/128/12 z 6.12.2012 r. Rada Miejska zwolniła z podatku od nieruchomości piwnice i strychy oraz wprowadziła preferencyjną stawkę podatkową w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców. Zwolnienia w podatku od nieruchomości na podstawie ww. uchwał, w kwocie: 51,2 tys. zł w 2013 r., 1,9 tys. zł w 2014 r. i 517,83 zł zostały prawidłowo wykazane w sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli, str. 237-254)

W latach 2013-2014 gmina udzielała ulg w spłacie należności w następującym zakresie:

- 3 ulgi (w tym 1 umorzenie) na łączną kwotę 1.535 zł na podstawie art. 67a-67e Op,

²⁷ W tym: osoby prawne - 940,4 tys. zł, osoby fizyczne - 711,1 tys. zł

²⁸ W tym: osoby prawne - 1.227,2 tys. zł, osoby fizyczne - 800,8 tys. zł

²⁹ W tym: osoby prawne - 3.182,9 tys. zł, osoby fizyczne - 346,4 tys. zł

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

- 48 ulg na łączną kwotę 48.770,26 zł dotyczących rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności należności o charakterze cywilnoprawnym (dostawy wody) na podstawie art. 59 ufp.

Ulgii udzielone na podstawie ustawy ordynacja podatkowa zostały prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP i Rb-27S³¹.

Ulgii o charakterze cywilnoprawnym (należności za dostawę wody) udzielane były na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr XLI/268/2010 z 30.09.2010 r. określającej szczegółowe zasady i tryb umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty ww. należności.

Analiza postępowania w sprawie umorzenia należności z tytułu podatku od nieruchomości³² wykazała, że postępowanie prowadzone było w sposób prawidłowy.

(dowód: akta kontroli, str. 243-244, 249-252, 265-278)

Uchwałą z 27.11.2008 r.³³ Rada Miejska uchwaliła 30% stawkę opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz wynikającej z geodezyjnego podziału nieruchomości. Wykonanie uchwały powierzono burmistrzowi. W latach 2011-2015 (I kwartał) gmina zrealizowała 2 inwestycje dotyczące infrastruktury technicznej – budowę kanalizacji przy ul. Szosa Bytomska w Nowym Miasteczku³⁴ (inwestycja zakończona we wrześniu 2011 r.) oraz budowę kanalizacji we wsi Rejów³⁵ (inwestycja zakończona w marcu 2015 r.), tj. urządzeń, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶ (dalej ugn).

Zgodnie z art. 145 ust. 1 i 2 ww. ustawy, burmistrz może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków 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.

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, pomimo, że zostało wybudowane urządzenie infrastruktury technicznej z udziałem środków jednostki samorządu terytorialnego i stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do wybudowanej sieci infrastruktury, a w tym czasie obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej, burmistrz nie podejmował działań w celu naliczenia właścicielom nieruchomości opłaty adiacenckiej, mimo takich uprawnień, wynikających z art. 145 ust. 1 i 2 ugn (m.in. nie dokonywano wyceny wzrostu wartości nieruchomości w formie operatów szacunkowych).

(dowód: akta kontroli str. 255-261)

Odpowiedzialna za naliczenie opłaty adiacenckiej referent ds. mienia komunalnego i obrotu nieruchomościami Ż. Częstochowska wyjaśniła w sprawie, że nie otrzymała od przełożonych dyspozycji przygotowania naliczenia opłaty adiacenckiej. W chwili obecnej Urząd nie dysponuje operatami szacunkowymi, na podstawie których możliwe byłoby oszacowanie opłaty adiacenckiej dla właścicieli nieruchomości objętych zasięgiem inwestycji zrealizowanej w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 257)

³¹Ułga w kwocie 414 zł udzielona w 2013 r. oraz 2 ulgi w łącznej kwocie 1.121 zł udzielone w 2014 r., wykazane w kolumnach 5 i 6 w sprawozdaniach Rb-PDP oraz w kolumnach 14 i 15 w sprawozdaniach Rb-27S

³²Podatek P.R., kwota umorzenia 221 zł

³³Uchwała Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku nr XXIII/130/08 z dnia 27.11.2008 r.

³⁴9 nieruchomości leżących w zasięgu oddziaływania inwestycji

³⁵43 nieruchomości leżące w zasięgu oddziaływania inwestycji

³⁶Dz. U. z 2015 r., poz. 782

Z wyjaśnień poprzedniego burmistrza gminy wynika m.in., że oszacowanie wzrostu wartości tych nieruchomości wiązałoby się z dodatkowymi, znacznymi wydatkami dla gminy. Biorąc pod uwagę trudną sytuację budżetową gminy oraz aspekt społeczny burmistrz zdecydował nie naliczać opłaty adiacenckiej.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Obecna burmistrz wyjaśniła m.in., że zamierza podjąć działania zmierzające do naliczenia opłaty adiacenckiej właścicielom nieruchomości w miejscowości Rejów, w związku z budową sieci kanalizacyjnej. W tym celu niezbędne jest zabezpieczenie w budżecie gminy środków na sporządzenie operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 263)

Uwagi dotyczące badanej działalności

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

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli³⁷, a także uwzględniając działania podjęte w toku kontroli NIK, wnosi o:

1. Zapewnienie terminowego regulowania zobowiązań przez gminę.
2. Podjęcie działań w zakresie zaprowadzenia ewidencji weksli in blanco i wykazywania ww. zobowiązań warunkowych w sprawozdaniach finansowych.
3. Zapewnienie ewidencji w księgach rachunkowych gminy odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przysługujących okresów.

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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Kontroler
Oskar Zadrejko
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
Podpis