



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-001-02/2014
I/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/002 – Realizacja wybranych dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w latach 2011 – 2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Mariusz Migdał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88470 z dnia 10 stycznia 2014 r. 2. Lidia Sobkowiak – Mariasz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88484 z dnia 4 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2ab)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Torzymiu, ul. Wojska Polskiego 32, 66-235 Torzym (zwany dalej Urzędem lub Gminą)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Stanulewicz, Burmistrz Torzymia (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ negatywnie działalność Gminy zakresie sposobu finansowania deficytu budżetu, terminowości dokonywania płatności, a także sporządzania sprawozdań Rb-Z. Ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację dochodów własnych oraz pozytywnie - realizację inwestycji samorządowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina posiadała zobowiązania wymagalne wynoszące na koniec: 2011 r. - 2.208,5 tys. zł, 2012 r. - 2.313,3 tys. zł, a 2013 r. - 2.548,3 tys. zł, które kształtowały się na poziomie od 9,4 % do 11 % dochodów wykonanych w danym roku. W kwocie tej znalazły się przede wszystkim zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej ZUS) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy (FP), które wzrosły w kontrolowanym okresie z 653,5 tys. zł do 1.038,1 tys. zł, tj. o 63,4 %. Wskutek powyższego Gmina zapłaciła odsetki za zwłokę w kwocie 79,1 tys. zł. Ponadto w związku z nieterminowym regulowaniem pozostałych zobowiązań uiszczono łącznie 32,1 tys. zł odsetek.

Gmina nie odprowadzała w ustawowych terminach środków na rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (dalej ZFŚS). Z odpisu wynoszącego 1.129 tys. zł w latach 2011-2013, do końca tego okresu nadal nie wpłacono na rachunek funduszu 534,4 tys. zł (47,3% odpisu). Z zachowaniem ustawowych terminów przekazano tylko 21,5% środków.

W badanym okresie Gmina finansowała deficyt budżetu ze środków części oświatowej subwencji ogólnej (łącznie 1.004,5 tys. zł) oraz ze złożonych depozytów (188,5 tys. zł), tj. źródeł niewymienionych w art. 217 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp). Do końca kontroli na rachunek depozytów nadal nie została zwrócona kwota 134 tys. zł.

¹ 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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Organ podatkowy (Burmistrz) prawidłowo podejmował czynności zmierzające do wyegzekwowania należności. Z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ umorzono przedsiębiorcy zaległość podatkową w wysokości 51.104 zł, w sytuacji gdy wniosek podatnika był niekompletny, a dane ujęte w uzasadnieniu nie zostały przez organ zweryfikowane.

Gmina w jednym postępowaniu o zamówienie publiczne – usługi bankowe, nie dopełniła obowiązku właściwego opublikowania zmian w ogłoszeniu o przetargu, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 4a pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej Pzp).

NIK pozytywnie ocenia natomiast terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, przestrzeganie relacji limitujących poziom zadłużenia wynikających z ufp oraz realizację badanych zadań inwestycyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zadłużenie

Opis stanu
faktycznego

Dochody wykonane przez Gminę Torzym zwiększyły się z 20.775,4 tys. zł na koniec 2011 r. do 27.008,8 tys. zł na koniec 2013 r., a wydatki odpowiednio z 21.534,8 tys. zł do 31.336,9 tys. zł. Oznacza to, iż dochody rosły wolniej niż kwota zrealizowanych wydatków⁵.

W latach 2011 - 2013 zaplanowano deficyt wynoszący odpowiednio 849.524 zł, 1.489.843 zł i 5.162.916 zł. W toku wykonania budżetu uzyskiwano niższy deficyt niż zaplanowano. W tym okresie budżet zamknął się deficytem w wysokościach odpowiednio: 759.343,77 zł, 1.135.693,51 zł, 4.328.118,44 zł, a źródłem jego finansowania, stosownie do art. 217 ust. 2 pkt 2 ufp, były corocznie zaciągnięte kredyty.

(dowód: akta kontroli str.4-6, 52, 56, 64)

Poza ww. przychodami, Gmina sfinansowała deficyt, niewymienionymi w tym przepisie, otrzymanymi w grudniu każdego roku częściami oświatowej subwencji ogólnej (z przeznaczeniem na wydatki stycznia roku następnego) oraz środkami przechowywanymi na rachunku depozytów.

(dowód: akta kontroli str. 7-22, 494-507,630-631)

Podstawową przyczyną wzrostu deficytu w tym okresie były wydatki związane z realizacją inwestycji komunalnych (wodociągi, kanalizacja), które wynosiły w latach 2011 – 2013 odpowiednio: 3,3 mln zł, 3,8 mln zł i 9,1 mln zł. Realizacja tych przedsięwzięć przy uzyskiwanych dochodach odpowiednio: 20,8 mln zł, 21,1 mln zł i 27,0 mln zł (których wysokość nie pozwalała zabezpieczyć finansowo realizacji tych inwestycji) spowodowała, iż zaciągnięto kredyty inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli, str. 4-5, 243, 296, 300, 630-631)

Gmina zaciągała w badanym okresie (w trybie bezprzetargowym⁶) kredyty w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego: w 2011 r. w wysokości do 600 tys. zł, w 2012 r. – do 600 tys. zł i w 2013 r. – dwukrotnie⁷ do 600 tys. zł, na finansowanie bieżących potrzeb Gminy. Kredyty te, stosownie do postanowień art. 89 ust. 2 ufp, zostały spłacone do końca roku, w którym zostały zaciągnięte. W celu zabezpieczenia kredytu nie udzielano pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁵ Dochody Gminy w badanym okresie zwiększyły się o 6.233,4 tys. zł, tj. o 30 %, i rosły wolniej niż wydatki, które zwiększyły się o 9.802,1 tys. zł, tj. o 45,5%

⁶ Koszty obsługi kredytu wyniosły w 2011 – 2013 odpowiednio: 18,3 tys. zł, 29,4 tys. zł, 22,4 tys. zł.

⁷ W wyniku zawarcia przez Gminę nowej umowy na bankowy rachunek bieżący.

Gminy stosownie do art. 264 ust. 5 upf, za wyjątkiem kredytu zaciągniętego w 2011 r. Zgodnie z zapisami umowy⁸ prawnym zabezpieczeniem spłaty kredytu było m.in. upoważnienie do rachunku.

Ryszard Stanulewicz – Burmistrz Torzymia wyjaśnił, że zabezpieczeniem przedmiotowego kredytu było m.in. upoważnienie do rachunku, jednakże w umowie był precyzyjny zapis, że upoważnienie to odnosi się wyłącznie do pobierania z rachunku bieżącego Gminy środków na spłatę kredytu i odsetek.

(dowód: akta kontroli str.23-44, 45-47, 48-50)

Powyższe kredyty wykazywano jako przychody wykonane w kwartalnych sprawozdaniach o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego Rb-NDS za lata 2011 – 2013, co było zgodne z § 10 pkt 6 lit. a załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹.

(dowód: akta kontroli str.70-89)

W latach 2011 – 2013 Gmina Torzym nie zaciągała kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, lecz na planowany deficyt w związku z realizacją inwestycji i ich wyprzedzającym finansowaniem (spłata ww. przychodów miała nastąpić z dochodów własnych Gminy). Z istniejących w uchwałach budżetowych z ww. lat zapisów o limitach zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań Gmina nie korzystała.

(dowód: akta kontroli str. 45-47)

Gmina Torzym zaciągnięte kredyty i pożyczki¹⁰ w:

- 2011 r. w wysokości 1.559.213,02 zł przeznaczyła m.in. na sfinansowanie deficytu 759.343,77 zł i spłaty kredytów 710.000 zł,
- 2012 r. w wysokości 2.020.537,25 zł przeznaczyła na finansowanie deficytu 900.545,12 zł (pozostała kwota deficytu została sfinansowana innymi środkami¹¹) i spłaty kredytów 1.119.992,13 zł,
- 2013 r. w wysokości 7.138.739,89 zł przeznaczyła m.in. na deficyt 4.328.118,44 zł i spłaty kredytów 2.750.460,09 zł.

Dane dotyczące przychodów i rozchodów wykazane w sprawozdaniach Rb-NDS w latach 2011 – 2013 były zgodne z ewidencją księgową (prowadzoną na kontach 133 i 134).

(dowód: akta kontroli str.52-69)

Dług Gminy wzrósł w badanym okresie o 5.628,6 tys. zł, tj. o 59,16%, wynosząc na koniec roku:

- 2011 r. – 9.513.476,66 zł (46 % dochodów wykonanych);
- 2012 r. – 10.518.877,11 zł (50 % dochodów wykonanych);
- 2013 r. – 15.142.138,43 zł (56 % dochodów wykonanych).

Burmistrz Torzymia wyjaśnił, iż korzystanie z kredytów było niezbędne w związku z realizacją przygotowanych dokumentacyjnie inwestycji, współfinansowanych m.in. z funduszy zewnętrznych (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Gmina w celu zmniejszenia zadłużenia intensyfikowała działania windykacyjne, podejmowała

⁸ § 5 ust. 1 pkt 1 umowy nr RB-04-02017/2011 o kredyt w rachunku bieżącym nr 27 9656 0008 2060 0271 2000 0001. W § 6 pkt 6 umowy kredytowej wskazano, że w związku z treścią § 5 Gmina udziela Bankowi mocą tej umowy pełnomocnictwa do dokonania obciążenia (wystawienia bankowej noty obciążeniowej) rachunku bankowego do wysokości aktualnego zadłużenia.

⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103 - obecnie § 13 pkt 5 lit a i pkt 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119) zezwalający m.in. na niewykazywanie przychodów i rozchodów dotyczących zaciągniętych i spłaconych w danym roku sprawozdawczym pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Ustalono na podstawie wykonania budżetu i finansowania deficytu wykonanego, część zobowiązań została zaciągnięta na sfinansowanie zaplanowanego deficytu (wyższego niż wykonany).

¹¹ W sprawozdaniu Rb-NDS w wierszu D17 wykazano kwotę 235.148,39. Gmina nie posiadała w 2012 r. wolnych środków.

działania aby zmniejszyć wysokość wydatków w działach administracji, kultury, oświaty i sportu.

(dowód: akta kontroli, str. 4, 45-47, 243, 295, 298-300)

W badanym okresie sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (łącznie) terminowo sporządzono i przekazano do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (RIO)¹².

(dowód: akta kontroli str.90-92)

Kredyty i pożyczki stanowiły podstawowe tytuły dłużne¹³, a zobowiązania z nich wynikające na koniec lat 2011-2013 wyniosły odpowiednio: 7.305.000 zł, 8.205.545,12 zł i 12.593.824,92 zł.

Stan zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek¹⁴ był zgodny z potwierdzeniami sald dokonanyymi przez wierzycieli i stanem rachunków bankowych na koniec roku. Zobowiązania wynikające z ww. kredytów ujęto w prawidłowych kwotach w ewidencji księgowej. W badanym okresie Gmina nie emitowała papierów wartościowych.

(dowód: akta kontroli str.210-225)

Suma zaciągniętych przez Gminę w latach 2011 – 2013 kredytów na pokrycie przejściowego deficytu i sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów (art. 89 ust. 1 ufp) oraz pożyczek była równa lub niższa niż kwoty określone w uchwałach budżetowych na te lata, i stanowiła na koniec roku odpowiednio: 99,96%, 77,39% i 77,05% tych kwot, spełniając wymóg art. 91 ust.1 ufp.

(dowód: akta kontroli str.4-5, 93-109)

Zobowiązania z tytułu kredytów inwestycyjnych oraz pożyczek wyprzedzających prawidłowo wykazano w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału, jak też w rocznych sprawozdaniach uzupełniających o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych – Rb-UZ. Gmina nie posiadała zobowiązań z tytułu np.: umów sprzedaży ratalnych, umów leasingu finansowego, umów o terminie dłuższym niż 1 rok, umów o partnerstwie publiczno – prywatnym.

(dowód: akta kontroli str.210-225, 282-288, 289-294, 295)

Łączna kwota długu Gminy na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą w relacji 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 47,5 %, 49,9 % i 56,6%, i tym samym Gmina nie przekroczyła limitów o których mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁵.

Wyłączenia z ww. limitu w latach 2012 i 2013 dotyczyły pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE (w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, dalej PROW) związanych:

- w 2012 r. z budową kompleksu sportowo - rekreacyjnego w Boczowie (483.840,15 zł),

¹² W postaci plików elektronicznych za pomocą Systemu Zarządzania Budżetami JST BeSTi@, odpowiednio 23.02.2012 r. (I korekta 16.04.2012 r., II korekta 4.05.2012 r.) oraz 25.02.2013 r. Sprawozdanie za III kwartał 2013 r. przesłano do RIO 21.10.2013 r., a 21.02.2014 r. roczne Rb-Z.

¹³ Bez finansowania wewnętrznego.

¹⁴ Na koniec 2011 r. 3 kredyty inwestycyjne, na koniec 2012 r. – 4 kredyty inwestycyjne i 1 pożyczka na wyprzedzające finansowanie, na koniec 2013 r. – 5 kredytów inwestycyjnych i 2 pożyczki na wyprzedzające finansowanie.

¹⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

- w 2013 r. z budową świetlicy wiejskiej w Lubowie wraz z infrastrukturą turystyczno-sportową (413.385,19 zł) oraz budową sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w czterech miejscowościach Gminy (1.110.714,00 zł), łącznie 1.524.099,19 zł.

W sprawozdaniach Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału, w części C wykazano natomiast kwoty wyższe, wynoszące w latach 2011 – 2013 odpowiednio: 2.038.986,44 zł, 2.648.799,16 zł i 7.391.757,10 zł.

(dowód: akta kontroli str. 295, 210, 216, 222, 630-631)

W kontrolowanym okresie Gmina zaciągnęła w Banku Spółdzielczym w Krośnie Odrzańskim (BS) trzy kredyty inwestycyjne długoterminowe:

- 1.015.000 zł na realizację wydatków związanych z infrastrukturą drogową ulic Torzymia, z okresem spłaty do 2019 r.¹⁶;
- 1.237.704,96 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na 2012 r. w związku z realizacją dziewięciu zadań inwestycyjnych na terenie Gminy, m.in.: modernizacja trzech ulic, hydroforni, szkoły, wykonanie studni głębinowej, odbudowa stawu wiejskiego, budowa kompleksu sportowo – rekreacyjnego, z okresem spłaty do 2020 r.¹⁷;
- 4.208.020,77 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na 2013 r. w związku z realizacją 14 zadań inwestycyjnych na terenie Gminy, m.in.: modernizację SUW, hydroforni, szkoły, przedszkola, oświetlenia, budowę sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w czterech miejscowościach oraz kolektora sanitarnego i świetlicy wiejskiej, z okresem spłaty do 2024 r.¹⁸.

Zaciągnięcie ww. zobowiązań poprzedzono, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym¹⁹, uchwałami Rady Miejskiej Torzymia²⁰, oraz stosownie do art. 91 ust. 2 upf, pozytywnymi opiniami RIO²¹ o możliwości spłaty przez Gminę tych kredytów.

(dowód: akta kontroli str.110-160)

W badanym okresie Gmina uzyskała z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) pożyczki na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych operacji realizowanych w ramach PROW na lata 2007–2013 w województwie lubuskim w wysokości do:

- 500.000 zł na finansowanie realizacji operacji Budowa kompleksu sportowo – rekreacyjnego w Boczowie, w ramach Działania – Odnowa i rozwój wsi²²,
- 300.000 zł na finansowanie realizacji operacji Odbudowa stawu wiejskiego wraz z infrastrukturą turystyczną w miejscowości Walewice, w ramach Działania – Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju²³,
- 3.143.050 zł na finansowanie realizacji operacji Budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w miejscowościach Mierczany, Gądków Mały, Gądków Wielki, Lubin, w ramach Działania – Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej²⁴,

¹⁶ Umowa z 21.10.2011 r.

¹⁷ Umowa z 18.09.2012 r.

¹⁸ Umowa z 9.04.2013 r.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²⁰ Uchwały Rady Miasta: Nr XII/63/11 z 29.09.2011 r., Nr XVIII/113/12 z 28.06.2012 r., Nr XXV/152/13 z 30.01.2013 r. i XXVI/168/13 z 27.03.2013 r.

²¹ Uchwały Składu Orzekającego RIO w Zielonej Górze: Nr 557/2011 z 19.10.2011 r., Nr 434/2012 z 23.07.2012 r., Nr 147/2013 z 5.03.2013 r.

²² Umowa pożyczki z 3.08.2012 r.

²³ Umowa pożyczki z 3.08.2012 r.

²⁴ Umowa pożyczki z 8.03.2013 r.

– 498.926 zł na finansowanie wyprzedzające ponoszonych kosztów realizacji operacji Budowa świetlicy wiejskiej w Lubowie wraz z infrastrukturą turystyczno - sportową, w ramach Działania PROW – Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju²⁵, Stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 2 ufp Gmina uzyskiwała pozytywne opinie RIO w Zielonej Górze o możliwości spłaty ww. pożyczek.

(dowód: akta kontroli str.161-209)

W ww. umowach Gmina, stosownie do postanowień art. 264 ust. 5 ufp, nie udzielała Bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym.

(dowód: akta kontroli str.114-124, 129-134, 151-158)

Kontrola NIK wykazała²⁶, że kredyt zaciągnięto w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych, jednakże naruszono obowiązek zamieszczenia sprostowania ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej będącego konsekwencją zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w zakresie terminu składania ofert.

(dowód: akta kontroli str. 151-158, 226-240)

Spłata zaciągniętych kredytów inwestycyjnych przebiegała zgodnie z warunkami umów kredytowych, terminowo i w prawidłowej wysokości.

(dowód: akta kontroli str.114-125, 129-143, 151-160)

Wykonane w latach 2011 – 2013 rozchody w kwotach odpowiednio: 710,0 tys. zł, 1.119,9 tys. zł i 2.750,5 tys. zł nie przekroczyły łącznych kwot zaplanowanych w budżecie (po zmianach) wynoszących w latach 2011-2013 odpowiednio: 710,0 tys. zł, 1.121,0 tys. zł i 3.311,2 tys. zł, stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str.4-5, 93-109)

W poszczególnych latach objętych kontrolą NIK, Gmina wydatkowała na obsługę długu odpowiednio: 473.400,02 zł, 544.196,70 zł i 513.714,83 zł. Ww. wydatki wynikały z warunków zawartych umów kredytowych i pożyczek, i były rzetelnie ewidencjonowane (odsetki, opłaty i prowizje) w § 8110 rozdziału 75702 - Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego.

Odsetki ewidencjonowano na koncie 902 – „Wydatki budżetu” jako wydatki wykonane budżetu za dany rok budżetowy, dla poszczególnych kredytów i pożyczek w wyliczonych przez banki kwotach. Łączna kwota zapłaconych odsetek jest zgodna z wykonanymi wydatkami § 8110 ujętymi w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28S.

Na koniec 2011 r. i 2012 r. Gmina nie ujęła w księgach rachunkowych budżetu niewymagalnych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów²⁷. Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸ zdarzenia, w tym operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Według załącznika 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

²⁵ Umowa pożyczki z 4.09.2012 r.

²⁶ Spośród trzech umów kredytów zawartych w badanym okresie na łączną kwotę 6.460.725,73 zł, poddano analizie akta sprawy związanej z zawarciem umowy kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu Gminy Torzym i realizację zaplanowanych inwestycji z dnia 9.04.2013 r. na kwotę 4.330.000 zł, zmienionej aneksem z nr 1 z 31.12.2013 r. na kwotę 4.208.020,77 zł (65 % łącznej wartości udzielonych Gminie kredytów w badanym okresie).

²⁷ Kwota odsetek nienaliczonych i nieujętych w ewidencji księgowej na przyszłe okresy winna wynieść na koniec roku 2011 r. 544.196,70 zł, a na koniec 2012 r. - 513.714,83 zł. Kwoty oszacowane na podstawie wykonanych wydatków w par. 8110

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁹ niewymagalne odsetki od kredytów i pożyczek, stanowiące wydatki przyszłych okresów należało ująć na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” w korespondencji z kontem 134 – „Kredyty bankowe”.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 114-125, 129-143, 151-159, 314-333, 508-516, 630-631)

Gmina nie udzielała w badanym okresie gwarancji i poręczeń.

(dowód: akta kontroli str.331)

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

(dowód: akta kontroli str.51, 295)

Poza kredytami i pożyczkami Gmina posiadała zobowiązania wymagalne, które wyniosły na koniec roku: 2011 – 2.208.476,66 zł, 2012 – 2.313.331,99 zł, a 2013 r. - 2.548.313,51 zł i stanowiły one odpowiednio 23,21%, 21,99% i 16,83% długu. Zobowiązania te powstały w Urzędzie Miejskim oraz w podległych gminnych jednostkach organizacyjnych, tj. w Gimnazjum w Torzymiu; w czterech szkołach podstawowych (w Torzymiu, Gądkowie Wielkim, Boczowie, Walewicach), w trzech przedszkolach (w Boczowie, w Gądkowie Wielkim, Torzymiu), w Ośrodku Pomocy Społecznej w Torzymiu (OPS) oraz w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Torzymiu (ZGKiM).

(dowód: akta kontroli str.282-288, 295, 387, 390, 391, 414-429, 442-446)

Ponadto w gminnej instytucji kultury – Torzyski Ośrodek Kultury (TOK), w latach 2011 – 2013 wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości odpowiednio: 53.004,14 zł, 74.976,68 zł i 89.261,20 zł, w tym zobowiązania wobec ZUS: 21.297,66 zł, 37.390,37 zł, 39.601,44 zł³⁰ oraz wobec Urzędu Skarbowego z tytułu zaliczek na podatek dochodowy wynoszące odpowiednio: 2.999,00 zł, 10.343,00 zł i 9.138,00 zł³¹. Naruszono tym samym sformułowaną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp zasadę dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dyrektor TOK Pan Andrzej Kuchnio oświadczył, że wymagalne zobowiązania placówki kultury wobec ZUS i US powstały wskutek otrzymania niewystarczających środków finansowych przyznanych w dotacjach od Gminy Torzym, a także ze względu na poniesione koszty nie ujęte w planie finansowym TOK, a niezbędne do prawidłowego funkcjonowania instytucji. Dysponentem środków finansowych TOK był jego dyrektor, a wszystkie zobowiązania, w latach 2011 – 2013, były regulowane w miarę wpływu środków finansowych. O terminie i kolejności zapłaty zobowiązań decydował dyrektor TOK. W celu spłaty zobowiązań, jak oświadczył dyrektor TOK, zmniejszono wydatki na organizację imprez kulturalnych, a uzyskane środki przeznaczono na spłatę zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str.354-362, 447)

Działania podjęte w celu redukcji wysokości zobowiązań wymagalnych, w szczególności wobec ZUS, według Burmistrza Torzymia, polegają na wyhamowaniu procesu inwestycyjnego (w latach 2013-2014 nie będą jeszcze

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

³⁰ Powyższe zaległości za XI-XII.2011 zapłacono: w okresie od 8.03 do 31.03.2012 r., wraz z odsetkami za zwłokę 1.359,70 zł, za 2012 r. – od 28.06 do 31.07.2013 r. wraz z odsetkami 2.630,67 zł, za 2013 r. – od 2.01 do 3.02.2014 r. (odsetki nie zapłacono).

³¹ Zaległości z tytułu zobowiązań wobec US zostały zapłacone z opóźnieniem wynoszącym 56 i 82 dni odpowiednio w terminach: 14.02.2012 r., 12.03.2013 r. wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości odpowiednio: 158 zł, 239 zł.

dostępne środki pomocowe); zwiększaniu dochodów poprzez windykację zaległych podatków i zmniejszeniu wydatków w administracji, oświacie i kulturze.

(dowód: akta kontroli str.397-399)

Gmina w latach 2011 r. - 2013 r. prawidłowo wykazywała zobowiązania wymagalne w sprawozdaniu Rb-Z, poza wykazaniem w sprawozdaniu za 2012 r. zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 11.320,00 zł w niewłaściwej grupie wierzycieli.

(dowód: akta kontroli str.282-288, 332-333, 418)

Gmina zachowała w budżetach na lata 2011 – 2013 relacje wynikające z art. 242 ufp, tj.:

- planowane wydatki bieżące nie były wyższe od planowanych dochodów bieżących, stanowiąc odpowiednio ich: 100%, 100% i 97,32%,
- wykonane wydatki bieżące nie były wyższe niż wykonane dochody bieżące, stanowiąc odpowiednio ich: 99,52%, 94,71% i 93,09%.

(dowód: akta kontroli str.52, 56, 64)

W 2014 r., stosownie do art. 243 ust. 1 i 3 ufp, Gmina spełni indywidualny wskaźnik zadłużenia, bowiem wartość spłaty kredytów wraz z odsetkami do dochodów ogółem jest mniejsza od średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu o 0,11 p.p.³² i 0,7 p.p.³³.

(dowód: akta kontroli str.64, 334-344a)

Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2014 – 2014 dla Gminy Torzym (WPF) zawiera wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 226 ust. 1 ufp i określa m.in.

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu Gminy w zakresie wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów Gminy w wysokości wynikającej z zastosowania prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych służącego do opracowania projektu ustawy budżetowej na poszczególne lata, i;
- dochody majątkowe (w tym dochody ze sprzedaży majątku) i wydatki majątkowe budżetu Gminy, ustalono uwzględniając istniejące zasoby mienia komunalnego i przewidywane do realizacji inwestycje (określone w wykazie przedsięwzięć stanowiących załącznik do WPF). Wielkości dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku oparte zostały na planowanej sprzedaży m.in. lokali na rzecz najemców, sprzedaży gruntów pod inwestycje oraz pod zabudowę mieszkaniową.
- wynik budżetu Gminy, przeznaczenie nadwyżki, rozchody budżetu Gminy z uwzględnieniem zaciągniętego długu (od 2015 r. przyjęto dodatni wynik pozwalający na sfinansowanie spłaty kredytów),
- kwotę długu Gminy przyjęto w wielkości wynikającej z zawartych umów o kredyty inwestycyjne,
- rozchody budżetu jest przyjęto z uwzględnieniem długu zaciągniętego i w wielkości wynikającej z zawartych umów o kredyty inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str.345-350, 351)

³² Na podstawie danych z wykonania budżetu 2011 r., 2012 r. i w oparciu o plan III kwartału 2013 r.

³³ Na podstawie danych z wykonania budżetu 2011 r., 2012 r. i 2013 r.

Na terenie Gminy funkcjonowały dwie osoby prawne (instytucje kultury) nadzorowane przez Gminę: Biblioteka Publiczna Miasta i Gminy w Torzymiu i Torzymski Ośrodek Kultury w Torzymiu. W latach 2011 – 2013 nie wystąpiły w ww. instytucjach kultury zmiany w zakresie przekształceń organizacyjno – prawnych wpływające na dług Gminy.

(dowód: akta kontroli str.241-242, 331)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011 – 2013 Gmina finansowała deficyt budżetu ze źródeł niewymienionych w art. 217 ust. 2 ufp, tj. kwotą otrzymanej w grudniu danego roku na wydatki roku następnego części oświatowej subwencji ogólnej, w wysokości 331.060,88 zł w 2011 r., 305.578,01 zł w 2012 r. i 367.826,80 zł w 2013 r.³⁴ oraz kwotami depozytowymi (w tym. m.in. środkami pieniężnymi wniesionymi przez wykonawców w związku z zamówieniami publicznymi) na łączną kwotę 188.500 zł³⁵. Ww. działanie naruszało przepisy art. 46 ust. 4 oraz art. 148 ust. 5 ustawy Pzp nakazujące zamawiającemu przechowywanie wadiów i zabezpieczeń na oprocentowanym rachunku bankowym.

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

(dowód: akta kontroli str. 7-21, 494-507)

Skarbnik Gminy oświadczył, że wydatkowane z subwencji oświatowej środki zostały wykorzystane na realizację zadań związanych z oświatą w Gminie. Skarbnik Gminy, odnosząc się do finansowania deficytu z sum depozytowych wyjaśnił, że środki na koncie 139 – tzw. depozytowym, wykorzystane były do płatności zobowiązań bieżących w przypadku braku wystarczających środków na rachunku podstawowym Gminy, aby uchronić się m. in. od zobowiązań wymagalnych. Dyspozycje do przekazania tych środków na rachunek podstawowy podpisywał Burmistrz i Skarbnik Gminy. Na koniec 2013 r. kwota wypłaconych pożyczek do zwrotu wynosi 134,0 tys. zł. „Na dzień 26.03.2014 r. środki te nie zwrócono na konto 139, zamierzam to uczynić do końca marca br.”

(dowód: akta kontroli str.22, 630-631)

2. W sprawozdaniach Rb-Z, w części C. - *Uzupełniające dane o kredytach i pożyczkach jest na realizację programów i projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy*, wykazano w latach 2011 – 2013 odpowiednio kwoty: 2.038.986,44 zł, 2.648.799,16 zł i 7.391.757,10 zł, podczas gdy ustalone w wyniku kontroli NIK wyłączenia z ograniczenia długu w latach 2012 i 2013 dotyczyły pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE (PROW) w 2012 r. w wysokości 483.840,15 zł i w 2013 r. w wysokości 1.524.099,19 zł.

Tym samym naruszono:

- §10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁶, który nakazuje sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym,

³⁴ Subwencja na styczeń 2011 r. w kwocie 373.934,00 zł (wpływ 22.12.2010 r.), stan na 31.12.2010 r. – 42.873,12 zł; subwencja na styczeń 2012 r. w kwocie 377.135,00 zł (wpływ 22.12.2011 r.), stan na 31.12.2011 r. – 71.556,99 zł; subwencja na styczeń 2013 r. w kwocie 396.991,00 zł (wpływ 20.12.2012 r.), stan na 31.12.2010 r. – 29.164,20 zł. W latach 2011-2013 gmina otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w łącznej wysokości 14.924.789 zł, natomiast w dziale 801 – Oświata i wychowanie wykonała wydatki w łącznej kwocie 26.557.957,62 zł.

³⁵ W 2011 r. zwrot 13,5 tys. zł na rachunek depozytów; w 2012 r. „pożyczka” z rachunku depozytów 100,0 tys. zł, przy zwrocie 40,0 tys. zł; w 2013 r. „pożyczka” 88,5 tys. zł, przy zwrocie 54,5 tys. zł

³⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

- § 9 *Instrukcji sporządzania sprawozdań*³⁷ w zw. z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, według którego w części C sprawozdania Rb-Z dotyczącej *uzupełniających danych o kredytach i pożyczkach jst na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych* wykazuje się zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek otrzymanych z budżetu państwa lub innych źródeł, w tym na współfinansowanie (udział własny), a podstawą sporządzenia sprawozdań są m.in. wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania. Od 4.12.2013 r. obowiązuje znowelizowana *Instrukcja sporządzania sprawozdań*, która w § 8 ust. 1 i 3 została uzupełniona o postanowienia stanowiące, że w części tej wykazuje się m.in. kwoty wyłączeń z ograniczeń długu i spłaty zobowiązań określonych w art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a w zestawieniu C1 wykazuje się zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek otrzymanych z budżetu państwa lub z innych źródeł oraz zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych jako zobowiązania z innych źródeł, w tym na współfinansowanie (udział własny).

(dowód: akta kontroli str. 295, 210, 216, 222)

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że Gmina jest zwolennikiem podejścia „ostrożnościowego” polegającego na wyłączeniu z limitów tylko zobowiązań zaciągniętych na zrealizowanie wydatków w części podlegającej zwrotowi z funduszu UE, stąd też wyłączenia dotyczą tylko środków z pożyczek wyprzedzających. Kolumny 5 i 6 części C³⁸ sprawozdania rocznego Rb-Z wypełniane są zgodnie z tytułami kolumn, informując odbiorców sprawozdania o wielkości i źródłach finansowania wkładu krajowego i własnego realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 295, 210, 216, 222, 630-631)

NIK zauważa, że jeśli Gmina zdecydowała się wyłączać z limitów tylko określone zobowiązania (środki z pożyczek wyprzedzających), to powinna ten fakt odpowiednio prezentować w sprawozdaniu Rb-Z. Sprawozdanie służy bowiem rzetelnemu przedstawieniu sytuacji finansowej Gminy.

Stosownie do § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych Gmina nie ma obowiązku sporządzać korekty sprawozdania Rb-Z w opisywanym zakresie.

3. W postępowaniu o zamówienie publiczne pn. *zaciągnięcie długoterminowego kredytu w wysokości 4.330 tys. zł na sfinansowanie planowanego deficytu Gminy Torzym i realizację zaplanowanych inwestycji*, Gmina (zamawiający) nie przekazała Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, sprostowania ogłoszenia będącego konsekwencją zmiany treści SIWZ w zakresie terminu składania ofert³⁹, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 4a pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.226-238)

Odpowiedzialny Inspektor Referatu Budownictwa i Gospodarki Mieszkaniowej Urzędu wyjaśnił m.in., że niezamieszczenie zmiany o terminie składania ofert na zamówienie w Dzienniku Urzędowym UE było spowodowane przeoczeniem przedmiotowego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str.239-240/1-2)

³⁷ Zawartej w załączniku nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w brzmieniu do 4.12.2013 r.

³⁸ Uzupełniające dane o kredytach i pożyczkach jst na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp.

³⁹ Zmiana daty otwarcia ofert z 20.03.2013 r. na 5.04.2013 r. Stosownie do wymogu art. 41 pkt 10 ustawy Pzp w ogłoszeniu o zamówieniu należy obowiązkowo podać termin składania ofert.

4. Na koniec lat 2011 – 2013 Gmina Torzym posiadała zobowiązania wymagalne w wysokości odpowiednio 2.208.476,66 zł, 2.313.331,99 zł i 2.548.313,51 zł, które powstały w: Urzędzie Miejskim, w ośmiu jednostkach oświatowych Gminy, OPS i ZGKiM. Tym samym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 up, stanowiący, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ww. zobowiązania powstały w związku z m.in.:

- nieterminowym regulowaniem zobowiązań wobec ZUS (składki na ubezpieczenie społeczne, składki na ubezpieczenie zdrowotne i składki na Fundusz Pracy), czym naruszono dyspozycje art. 47 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁰, art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴¹ i art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴², stanowiące, że płatnik składek opłaca je za dany miesiąc nie później niż do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.
- nieterminową wypłatą wynagrodzeń, czym naruszono wymóg art. 86 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1998 r. Kodeks pracy⁴³, stanowiący, że pracodawca jest zobowiązany wypłacać wynagrodzenie w miejscu, terminie i czasie określonym w regulaminie pracy lub innych przepisach prawa pracy.
- nieterminowym odprowadzaniem odpisów na rachunek ZFŚS, czym naruszono terminy przekazania odpisów na rachunek ZFŚS określone w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń społecznych⁴⁴.

Urząd Miejski w Torzymiu posiadał zobowiązania wymagalne z tytułu składek w następujących wysokościach (stan na koniec roku, w zł):

Wyszczególnienie:	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	24.223,73	23.179,89	23.770,11
składki na ubezpieczenie społeczne	65.797,88	69.323,59	65.723,30
składki na FP	5.853,76	5.081,79	4.985,27
Ogółem	95.875,37	97.585,27	94.478,68

Urząd regulował ww. zaległości nieterminowo (z opóźnieniem od 28 do 125 dni):

- zaległości za okres IX-XI.2011 r. w kwocie łącznej 89,6 tys. zł (należność główna), uregulował w okresie od 24.01.2012 r. do 17.05.2012 r., wraz z odsetkami za zwłokę (3.083,40 zł), kosztami upomnienia (26,40 zł) i opłatami prolongacyjnymi (4.625,40 zł).
- za okres IX-XI.2012 r. w kwocie 97,6 tys. zł, w terminie od 7.02.2013 r. do 20.03.2013 r., wraz z odsetkami za zwłokę (3.942 zł),
- za okres IX-XI.2013 r. w kwocie 94,5 tys. zł, w terminie od 7.01.2014 r. do 14.02.2014 r., wraz z odsetkami za zwłokę (2.704 zł).

Za okres 2011 – 2013 Urząd zapłacił łącznie 33.524,99 zł odsetek za zwłokę w opłacaniu składek ZUS oraz 31.786,01 zł odsetek pozostałych (zobowiązania wobec dostawców).

Z ewidencji księgowej wynika, że Urząd nie uregulował zaległości za 2011 r. w kwocie 6.314,16 zł⁴⁵. W związku z powyższym, w toku kontroli, tj. w dniu 5.03.2014 r. Gmina wystąpiła do ZUS Oddział w Gorzowie Wlkp. o ponowne

⁴⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 =ze zm.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

⁴³ Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 592 ze zm.

⁴⁵ Pomimo zapłaty przez Gminę zobowiązań wobec ZUS wynikających z umowy o rozłożeniu na raty należności (za 2011 r.) z tytułu składek z 14.03.2012 r. oraz pisma ZUS inspektorat w Sulęcinie z 11.05.2012 r. (zerwanie ww. umowy), gmina wg ewidencji księgowej posiadała nadal zaległości za 2011 r. w kwocie 6.314,16 zł.

przeanalizowanie rozliczeń Urzędu z ZUS, za okres 1.09 – 1.11.2011 r. (objęty układem ratalnym spłaty składek). W odpowiedzi ZUS poinformował Urząd, że jednostka za ww. okres nie ma zadłużenia.

Urząd wypłacał nieterminowo (ze zwłoką 2-3 dniową) wynagrodzenia za grudzień: w 2012 r. – 60.612,61 zł i w 2013 r. – 66.257,50 zł, bez odsetek za zwłokę⁴⁶.

Z odpisów na ZFŚS wynoszących za lata 2011 – 2013 łącznie 102.739,05 zł, w tych latach w ustawowym terminie (do 31.05 i do 30.09⁴⁷) Urząd przekazał na rachunek Funduszu odpowiednio 53.771 zł (52,34%) i 10.500 zł (10,22%), a nieterminowo 17.000 zł. Na koniec 2013 r. zaległości z tego tytułu⁴⁸ wynoszą 29.543,12 zł.

(dowód: akta kontroli str.414-421, 675-684, 708, 924-968)

Jednostki oświatowe (gimnazjum w Torzymiu, szkoły podstawowe w Torzymiu, Boczowie, Walewicach, Gądkowie Wielkim, publiczne przedszkola w Boczowie, Torzymiu i Gądkowie Wielkim) posiadały zobowiązania wymagalne (stan na koniec roku, w zł):

Wyszczególnienie	2011 r.	2012 r.	2013 r.
składki na ubezpieczenia zdrowotne	107.955,87	116.320,63	181.327,03
Składki na ubezpieczenia społeczne	377.035,16	437.919,13	649.084,52
składki na FP	30.163,17	31.928,81	45.359,04
koszty egzekucyjne	X	3.418,30	32.529,00
Ogółem	515.155,20	589.586,87	908.299,59

Przedmiotowe składki nie zostały uregulowane terminowo. I tak, z opóźnieniem w stosunku do obowiązującego terminu płatności wynoszącym od 87 do 245 dni w następujących placówkach oświatowych:

- Gimnazjum w Torzymiu zaległości za okres IX-XI.2011 r. w kwocie łącznej 169,6 tys. zł (należność główna), uregulowało w terminie od 24.02.2012 r. do 8.06.2012 r.; za okres IX-XI.2012 r. w kwocie 184,9 tys. zł, od 2.01.2013 r. do 22.02.2013 r.,
- Szkoła Podstawowa w Boczowie zaległości za okres IX-XI.2011 r. w kwocie łącznej 89,6 tys. zł, uregulowało w terminie od 16.02.2012 r. do 16.05.2012 r.; za okres X-XI.2012 r. w kwocie 65,3 tys. zł, od 1.02.2013 r. do 7.02.2013 r.

Za nieterminową zapłatę zaległości wobec ZUS z lat 2011 – 2012 wszystkie placówki oświatowe zostały obciążone odsetkami w kwocie 14.584,30 zł (2012 r.) i 21.837,00 zł (2013 r.)

Ponadto w związku z rozłożeniem spłaty zaległości z tytułu ubezpieczeń społecznych i składek na Fundusz Pracy za okres IX-XI.2011 r. na od 4 do 6 rat, na podstawie umowy z 9.03.2012 r., wszystkie jednostki oświatowe zapłaciły ogółem 5.046,00 zł opłaty prolongacyjnej.

Z zaległości za 2013 r., do 20.03.2014 r., sześć jednostek oświatowych uregulowało kwotę 553.025,88 zł, tj. 60,89% ich ogółu.

(dowód: akta kontroli str.363-389, 392, 393, 394, 454, 455-479, 709-897)

Pracownikom ww. jednostek (obsługa) wypłacano nieterminowo:

- wynagrodzenia za pracę za miesiąc grudzień (wg regulaminu wynagradzania wypłata 29 każdego miesiąca) - zwłoka 2 dniowa;
- nagrody jubileuszowe (wypłata niezwłocznie po nabyciu uprawnień) – maksymalne opóźnienie 5 miesięcy;

⁴⁶ Wg regulaminu wynagradzania wypłata wynagrodzeń dla Urzędu przypada na 29 dzień miesiąca.

⁴⁷ Równowartość dokonanych odpisów na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku, z tym że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje kwotę stanowiącą co najmniej 75% równowartości odpisów.

⁴⁸ Przy uwzględnieniu bilansu otwarcia (stanu na 1.01.2011 r. – 6.025,00 zł) oraz korekt 2.050,07 zł.

– płatności wynikające z umów zleceń (umowny termin zapłaty) – maksymalne opóźnienie 3 miesiące:

w łącznej wysokości w 2012 r. – 108.162,31 zł i w 2013 r. – 84.404,34 zł, bez odsetek za zwłokę.

Zaległości z tytułu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych wynosiły za 2011 r. – 31.332,00 zł (zapłacono 2.01.2012 r. r., ze zwłoką 13 dni, odsetki wraz z odsetkami 143 zł) i za 2012 r. – 42.017,00 zł (zapłacono 3.01.2013 r., zwłoka 14 dniowa, wraz z odsetkami 218 zł).

(dowód: akta kontroli str.391, 393-396)

Z odpisów na ZFŚS wynoszących za lata 2011 – 2013 łącznie 989.305 zł, jedynie w 2011 r. w ustawowym terminie (do 31.05.2011 r.) jednostki oświatowe przekazały na rachunki ww. Funduszu 43.300 zł (4,38%), a nieterminowo 530.985 zł⁴⁹. Na koniec 2013 r. zaległości wynosiły 465.130,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 390, 634-670)

Dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych wyjaśnili, że wymagalne zobowiązania wobec ZUS oraz gospodarstw domowych (nieterminowe przekazywanie odpisów ZFŚS, wynagrodzeń) w latach 2011 – 2013 powstały wskutek nieterminowego przekazywania środków na rachunek placówki przez organ prowadzący, tj. Gminę Torzym. Dysponentami środków określonych w planach finansowych szkół i przedszkoli byli, na podstawie pełnomocnictwa Burmistrza, dyrektorzy placówek, którzy udzielili pełnomocnictw do prowadzenia spraw finansowo – księgowych jednostek pracownikom Referatu Oświaty i Kultury Urzędu Miejskiego podlegającego Burmistrzowi. W badanym okresie wszystkie zobowiązania placówek były regulowane w miarę wpływu środków na ich rachunki bankowe. O terminie i kolejności wypłat zobowiązań oraz wielkości przelewanych na rachunek jednostek środków decydował Burmistrz Torzymia.

(dowód: akta kontroli str. 400-413)

Ośrodek Pomocy Społecznej w Torzymiu posiadał zobowiązania wymagalne z tytułu składek w następujących wysokościach (stan na koniec roku, w zł):

Wyszczególnienie:	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	5.456,07	6.095,66	7.021,39
Składki na ubezpieczenie społeczne	18.428,84	23.579,56	26.405,14
Składki na FP	1.446,68	1.748,72	1.914,04
Ogółem	25.331,59	31.423,94	35.340,57

OPS regulował ww. zaległości ze zwłoką od 48 do 94 dni:

- zaległości za okres IX-XI.2011 r. w kwocie łącznej 18,4 tys. zł (należność główna), uregulował w dniu 23.01.2012 r., wraz z odsetkami za zwłokę (540 zł),
- za okres IX-XI.2012 r. w kwocie 31,4 tys. zł, w terminie od 7.02 do 20.03.2013 r., wraz z odsetkami za zwłokę (1.250 zł),
- za okres IX-XI.2013 r. w kwocie 35,3 tys. zł w terminie od 8.01 do 14.02.2014 r., wraz z odsetkami za zwłokę (774 zł).

Za cały okres 2011 – 2013 OPS zapłacił łącznie 8.556,20 zł odsetek za zwłokę w opłacaniu przedmiotowych składek ⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 441, 480, 422-428)

⁴⁹ Przy uwzględnieniu bilansu otwarcia z 1.01.2011 r. – 50.110,00 zł.

⁵⁰ OPS posiada pismo ZUS Oddział w Gorzowie Wlkp. z 1.03.2012 r., w którym odpowiadając na wniosek OPS z 6.12.2011 r. o rozłożenie spłaty zadłużenia za IX-XI.2011 r. (25.426,94 zł) ZUS informuje „iż w związku z zaplaceniem całej zaległości, sprawie nie nadaje się dalszego biegu”. Według ewidencji księgowej OPS do zaplacenienia zaległości za 2011 r. pozostało 6.966,96 zł.

W toku kontroli, tj. 5.03.2014 r. OPS wystąpił do ZUS Oddział w Gorzowie Wlkp. ponowne przeanalizowanie rozliczeń z ZUS za okres 1.09–1.11.2011 r. W odpowiedzi ZUS poinformował OPS, że za ww. okres na koncie OPS nie ma zadłużenia z tytułu nieopłaconych składek, wskazując jednocześnie iż w celu potwierdzenia salda na koncie należy zwrócić się z wnioskiem o jego rozliczenie.

Z odpisów na ZFŚS wynoszących za lata 2011 – 2013 łącznie 36.646,20 zł, jedynie w 2011 r. w ustawowym terminie (do 31.05.2011 r.) i w 2012 r. (do 30.09) OPS przekazał na rachunek ww. Funduszu łącznie 2.188,00 zł (5,97%) a nieterminowo w 2013 r. – 2.219,00 zł. Stan zaległości (przy uwzględnieniu korekty odpisu – 984,53 zł) na koniec 2013 r. wynosi 33.233,73 zł.

(dowód: akta kontroli str.422- 429, 898-923)

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Torzymiu, będący samorządowym zakładem budżetowym Gminy Torzym posiadał zobowiązania wymagalne z tytułu niezapłaconych terminowo składek ubezpieczeniowych na koniec:

- 2011 r. – 17.142,96 zł za XI.2011 r. (termin płatności do 5.12.2011 r.) zapłacono 11.01.2012 r.;
- 2012 r. – 9.251,66 zł za XI.2012 r. (termin płatności do 5.12.2012 r.) zapłacono 9.01.2013 r.

z odsetkami: odpowiednio: 132 zł i 451,85 zł.

Za cały okres 2011-2012 ZGKiM zapłacił odsetki za zwłokę w wysokości 1.480,23 zł i 1.573,66 zł.

Ponadto w ZGKiM wykazano zaległości wymagalne w badanych latach wobec ZFŚS: 10.413,40 zł, 10.080,00 zł, 6.460,13 zł, dotyczące spłacanych przez pracowników rat pożyczek z ZFŚS nie przekazanych przez ZGKiM na konto socjalne.

(dowód: akta kontroli str. 442-447, 632-633)

Główną przyczyną powyższego był brak płynności finansowej jednostki w tych latach spowodowany wysokimi należnościami za świadczone usługi w wysokości odpowiednio: 501,5 tys. zł i 490,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 443, 445)

Burmistrz Torzymia wyjaśnił, że decyzję o odstąpieniu w latach 2011 – 2013 od terminowych wypłat składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz FP w jednostkach oświatowych Gminy, Urzędzie, OPS, oraz decyzje związane z: niewypłaceniem wynagrodzeń w terminie, nieprzekazywaniem w wymaganych terminach odpisów na ZFŚS, nieprzekazywaniem potrąceń z list płac do PKZP, nieterminowych rozliczeń delegacji służbowych, podejmował osobiście. Burmistrz stwierdził, iż w ostatnich latach Gmina stawała przed dylematem: czy sfinalizować inwestycje o kapitalnym znaczeniu dla społeczeństwa Gminy (kanalizacja, wodociągi, drogi), czy płacić składki ZUS w terminie. Opóźnienia w realizacji inwestycji skutkowałyby karami czy wręcz ograniczeniem Gminy w dostępie do środków UE. Na to nie możemy sobie w żadnym wypadku pozwolić. Więc dokonaliśmy wyboru mniejszego zła, decydując się na spłatę składek ZUS i innych zobowiązań z opóźnieniem średnio do 3 miesięcy.

Przedmiotowe decyzje w ZGKiM oraz TOK były podejmowane przez kierowników tych jednostek, w których jest prowadzona odrębna księgowość.

Przyczyną powstania w ww. okresie zobowiązań wymagalnych w placówkach oświatowych, Urzędzie i OPS – jak wyjaśnił Pan Burmistrz – było: nieosiągnięcie planowanych dochodów z tytułu sprzedaży mienia Gminy (w badanym okresie plan zrealizowano odpowiednio w 35,5%, 43,7%, 21,9%) oraz dochodów z tytułu opłat i podatków lokalnych (91%, 93%, 94%), realizacja zaplanowanych zadań inwestycyjnych wynikających z potrzeb społeczności lokalnej, współfinansowanych z funduszy unijnych i krajowych, nie zachowanie adekwatności zasilania finansowego do zakresu wydatków w sferze oświaty (subwencja oświatowa w znaczący sposób nie pokrywała wydatków Gminy w tym zakresie),

obarczenie Gminy ustawowymi zadaniami, bez zabezpieczenia środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str.397-399)

W kontrolowanym okresie część oświatowa subwencji ogólnej nie pokrywała wydatków Gminy związanych z realizacją zadań oświatowych⁵¹, ponadto gmina dofinansowywała realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań zleconych ustawami. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, iż wykorzystanie środków unijnych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych stwarza możliwość zrównoważonego rozwoju Gminy i podniesienia poziomu życia jej mieszkańców. Decyzja o wykorzystaniu środków na te przedsięwzięcia musi być jednakże poprzedzona analizą możliwości finansowych Gminy tak, aby realizacja planowanych zadań nie powodowała negatywnych konsekwencji dla budżetu, skutkujących naruszeniem przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 7, 12, 17, 484, 487, 491)

Wprawdzie kontrolowana jednostka posiadała zobowiązania wymagalne jednak, jak wykazała kontrola NIK, w badanym okresie Gmina terminowo regulowała zobowiązania z tytułu kredytów oraz pożyczek oraz terminowo dokonywała płatności wynikających ze skontrolowanych inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

5. W 2012 r. zaległy podatek dochodowy od osób fizycznych, ewidencjonowany na koncie 225/1 – rozrachunki z budżetami – PIT 4 i 8B, w kwocie 11.320,00 zł, w sprawozdaniu Rb-Z został ujęty w grupie IV wierzycieli krajowych (ZUS) zamiast w grupie I. Nieprawidłowość ta nie skutkowała zmianą ogólnej kwoty zobowiązań w 2012 r. Błąd ten powstał – jak wyjaśnił Skarbnik Gminy – wskutek nieumyślnego przeoczenia pracownika Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.282-288, 332-333, 418)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym zakresie.

2. Dochody własne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wzrastały dochody własne⁵² w ujęciu nominalnym oraz ich udział w dochodach ogółem, wynosząc:

- 5.661,7 tys. zł, tj. 27,25% dochodów ogółem w 2011 r.,
- 6.848,0 tys. zł, tj. 32,46% dochodów ogółem w 2012 r.,
- 9.230,1 tys. zł, tj. 34,17% dochodów ogółem w 2013 r.

Wysokość ogółem dochodów wykonanych Gminy wzrosła w badanym okresie o 6.233,4 tys. zł, tj. o 30 %, a udział w nich dochodów własnych o 6,92 punktów procentowych.

Na wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem największy wpływ miał wzrost dochodów z tytułu podatków: od nieruchomości (2.492 tys. zł w 2011 r., 3.141 tys. zł w 2012 r. i 5.877,5 tys. zł w 2013 r.), rolnego (419,4 tys. zł w 2011 r., 741,5 tys. zł w 2012 r. i 878,5 tys. zł w 2013 r.) i leśnego (536 tys. zł w 2011 r., 643,6 tys. zł w 2012 r. i 645,7 tys. zł w 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str.243, 244)

⁵¹ W latach 2011-2013 gmina otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w łącznej wysokości 14.924.789 zł, natomiast w dziale 801 – Oświata i wychowanie wykonała wydatki w łącznej kwocie 26.557.957,62 zł.

⁵² Bez udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych.

Na dzień 31.12.2012 r. stan należności (głównych) Gminy wynosił 1.279,3 tys. zł⁵³, i był większy od stanu sprzed roku o 88 tys. zł. Na koniec 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano wzrost należności o 47,20% - do 1.883,1 tys. zł.

Najwyższe należności dotyczyły zaległości podatkowych⁵⁴, w tym:

- podatku od nieruchomości - 1.003,7 tys. zł,
- podatku rolnego - 98,9 tys. zł,
- podatku od środków transportowych - 5 tys. zł,
- podatku leśnego - 0,4 tys. zł.

Analiza działań windykacyjnych zmierzających do wyegzekwowania od dziesięciu największych dłużników o łącznej kwocie należności 862.041,99 zł (67,38% należności na koniec 2012 r.) wykazała, że Gmina odzyskała 113.248,05 zł (13,14% należności), uzyskała 9.014,36 zł odsetek oraz umorzyła 34.508,80 zł.

Burmistrz 30.12.2013 r. odpisał z ksiąg rachunkowych zobowiązanie podatkowe w kwocie 55.444,80 zł (6,43%), które stosownie do art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej uległo przedawnieniu przed 2011 r. Urząd prawidłowo podejmował czynności zmierzające do wyegzekwowania przysługujących mu należności (wystawiano tytuły wykonawcze, zabezpieczano należność hipoteką), poza dwoma przypadkami, w których stwierdzono opieszałość w podejmowaniu działań. I tak:

W przypadku dwóch dłużników, którzy na koniec 2012 r. posiadali zaległość w podatku od nieruchomości w wysokości 553.907,80zł (za 2008-2009) i 52.753,77 zł (za 2006-2012) stwierdzono, że w przypadku pierwszego spośród ww. cała wierzytelność została zgłoszona przez Gminę do postępowania upadłościowego dłużnika (wnioskiem z 10.09.2009 r.), przy czym hipotecznie została zabezpieczona kwota 168 tys. zł (dotycząca 2008 r.). Wobec ww. dłużnika organ podatkowy nie zdażył wystawić tytułów wykonawczych na całą zaległość, w związku z – jak wyjaśnił Burmistrz – wdrożeniem w styczniu 2009 r. nowego programu informatycznego, który uniemożliwił wystawianie tytułów wykonawczych w 2009 r.

Zatwierdzony (częściowy) plan podziału kategorii II masy upadłościowej nie ujął wierzytelności Gminy, z uwagi na pierwszeństwo zaspokojenia roszczeń pracowniczych oraz ZUS.

W przypadku drugiego podatnika wprowadzie należności w wysokości 47,7 tys. zł zostały zabezpieczone hipoteką przymusową na nieruchomości dłużnika, jednak Urząd wystawił cztery tytuły wykonawcze, z ponad roczną zwłoką dotyczącą zaległości z lat 2008-2009 i 2011-2012 na kwotę 45,7 tys. zł. Burmistrz wyjaśnił, że wystawiano tytuły wykonawcze z opóźnieniem, ponieważ organ podatkowy analizując poprzednie postępowania egzekucyjne, które nie przyniosły efektów, koncentrował się na zabezpieczeniu hipotecznym zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli str.302-308, 309-314, 352-353)

W latach 2011 – 2013 Burmistrz odpisał z ksiąg rachunkowych zobowiązania podatkowe, które wygasły wskutek przedawnienia stosownie do art. 59 § 1 pkt 9 w zw. z art. 70 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa w łącznej kwocie 68.261,24 zł:

- 2011 r. – z dniem 2.01.2011 r. odpisano 1.799,28 zł (zaległości z lat 2003 – 2005, wynoszące od 3,40 zł do 310,70 zł, od 16 osób fizycznych),
- 2012 r. – z dniem 2.01.2012 r. odpisano 3.953,02 zł (zaległości z lat 2001 – 2006, wynoszące od 1,56 zł do 731,60 zł, od 27 osób fizycznych),
- 2013 r. – z dniem 2.01.2013 r. odpisano 3.096,34 zł (zaległości z lat 2001 – 2007, od 3,04 zł do 636,10 zł); z dniem 13.05.2013 r. – 1.326,60 zł (zaległość

⁵³ Wg sprawozdania Rb-27 S.

⁵⁴ Wg stanu na dzień 31.12.2012 r.

z lat 2001 – 2007); z dniem 30.12.2013 r. – 55.444,80 zł (zaległość z lat 1999 – 2006), od 28 osób fizycznych i 2 osób prawnych,
podając w uzasadnieniu, że pomimo wystawienia upomnień i tytułów wykonawczych egzekucja należności nie była skuteczna.

(dowód: akta kontroli str. 253-261)

Gmina nie posiada wewnętrznych procedur określających zasady i terminy windykacji należności. Burmistrz wyjaśnił, że w najbliższym czasie wprowadzi wewnętrzne procedury określające zasady i terminy windykacji należności Gminy Torzym.

(dowód: akta kontroli str.352 - 353)

W badanym okresie Gmina umorzyła łącznie 674.271,22 zł, tj. 2,88% uzyskanych dochodów podatkowych. Analiza przyznania pięciu największych ulg na łączną kwotę 340.783,10 zł (50,54% ogółu umorzeń) wykazała, że w jednym przypadku organ podatkowy udzielił ulgi w spłacie należności z tytułu podatku od nieruchomości nie zachowując należytej staranności. Umorzono należności Gminy w wysokości 51.104 zł na podstawie niekompletnej i niezwyfikowanej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str.245-247, 248-252, 448-450)

Analiza prawidłowości siedmiu transakcji sprzedaży nieruchomości Gminy Torzym o wartości netto 377.705 zł oszacowanej przez rzeczoznawców majątkowych⁵⁵, za łączną cenę 186.958,58 zł, tj. 49,50% wartości (17,22% ogółu sprzedaży) wykazała, naruszenia procedur sprzedaży dotyczących: publikacji ogłoszeń o przetargach i ich treści oraz nieaktualnej wyceny nieruchomości. W pozostałym zakresie Gmina, realizując dochody z majątku, przestrzegała przepisy ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami⁵⁶ (ugn) oraz wewnętrzne uregulowania Gminy w tym zakresie⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str.262-271,272-278, 451-453)

Gmina prognozowała w WPF dochody z majątku w wysokości od 683,0 tys. zł (2014 r.) do 905,0 tys. zł (2024 r.), tj. o 32,50% większe, przy czym największy dochód zaplanowano w 2015 r. – 995,0 tys. zł, który stanowi 145,68% planowanego dochodu na 2014 r. Wyliczenia tych prognoz uwzględniają, istniejące zasoby mienia komunalnego Gminy Torzym. Do uchwał budżetowych Gminy, corocznie dołączana jest informacja dotycząca planu sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Gminy. Z informacji na 2014 r. wynika, że Gmina zakłada sprzedaż siedmiu nieruchomości oraz mieszkań dla najemców na kwotę 683,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.345-351)

W każdym roku objętym badaniem Gmina dofinansowywała realizację zadań z zakresu administracji publicznej w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdziale 75011 – *Urzędy wojewódzkie* w łącznej kwocie 99.000 zł. Środki te przeznaczono na sfinansowanie wydatków o charakterze osobowym i rzeczowym, m.in. dodatkowe wynagrodzenie roczne, zakup materiałów, zakup energii, zakup usług dostępu do internetu i telekomunikacyjnych, i wynikały z zapewniania przez Gminę wyższego standardu realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str.481-482, 279-281a)

⁵⁵ Analiza poprawności rachunkowej sporządzonych operatów (bez badania stosowanych w wyliczeniach wskaźników i zmiennych) nie wykazała nieprawidłowości.

⁵⁶ Dz.U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁵⁷ uchwała Nr XX/155/04 z 28.09.2004 r. Rady Miejskiej w Torzymiu w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia, najmu, użyczenia na okres dłuższy niż 3 lata oraz obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Torzym

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

1. Gmina umorzyła przedsiębiorcy z siedzibą w Torzymiu⁵⁸ podatek od nieruchomości za 2010 r. w kwocie 51.104,00 zł, m.in. na podstawie uzasadnienia wniosku ww. podatnika, a głównie informacji o zatrudnieniu „ok. 50 nowych pracowników”, której Gmina w żaden sposób nie zweryfikowała. Ponadto dostarczone po wezwaniu (w dniu 27.06.2011 r.) oraz wezwaniu o uzupełnienie (w dniu 13.07.2011 r.) przez Spółkę wymagane dokumenty były niekompletne, a zatem wniosek Spółki, stosownie do art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej powinien być pozostawiony bez rozpatrzenia.

Tymczasem, zgodnie z art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Według art. 187 § 1 ww. ustawy organ podatkowy zobowiązany jest zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Organ podatkowy powinien przed wydaniem decyzji przeprowadzić postępowanie dowodowe mające na celu ustalenie, czy zachodzą ustawowe przesłanki do umorzenia zaległości podatkowej, a mianowicie czy jest to przypadek uzasadniony ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, o którym mowa w art. 67 a Ordynacji podatkowej.

Pan Burmistrz wyjaśnił, że wniosek o umorzenie podatku dotyczył nowej sytuacji gospodarczej tej spółki po przejęciu od syndyka części majątku i załogi [innej spółki]. W tym układzie wnioskodawca rozpoczął działalność na terenie gminy. Biorąc pod uwagę powstanie nowego podmiotu, a tym samym potencjalne zatrudnienie osób bezrobotnych na początek działalności umorzono kwotę 51.104 zł, tytułem podatku od nieruchomości. Spółka deklarowała w uzasadnieniu wniosku zatrudnienie ok. 50 osób.

„Nie zleciłem wówczas zbadanie wiarygodności tego uzasadnienia, co uważam za mój błąd. Ponadto decyzja o umorzeniu podatku została podjęta pomimo niekompletnych i niewiarygodnych dokumentów. Przyjąłem je, ponieważ przedstawiciele spółki zapewniali mnie o uzupełnieniu potrzebnych dokumentów i braków formalnych. Niestety okazało się, że są niesłowni. Niewątpliwie w tej kwestii nie dołożyłem należytej staranności, i podjąłem decyzję o umorzeniu wbrew przepisom Ordynacji podatkowej. Należało odstąpić od rozpatrywania tego wniosku. Spółka ta wpadła po krótkim czasie w kłopoty finansowe i firma została postawiona w stan upadłości.”

(dowód: akta kontroli str.248-252, 448-450, 686-707)

2. Spośród analizowanych siedmiu transakcji sprzedaży majątku Gminy ujawniono pojedyncze przypadki nieprzestrzegania przepisów ugn:

- informację o wywieszeniu wykazów przeznaczonych do sprzedaży pięciu nieruchomości: w Gądkowie Wielkim, w Torzymiu (dwa lokale mieszkalne), w Boczowie, w Bielicach, nie zostały podane do publicznej wiadomości zgodnie z wymogami art. 35 ust. 1 ugn, tj. nie opublikowano ich w prasie lokalnej, a w jednym z wykazów nie ujęto informacji o terminie do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ugn, czym nie dopełniono wymogów art. 35 ust. 2 pkt 12 tej ustawy,

⁵⁸ Decyzja FN I 3120-2.4.2011 z 25.07.2011 r.

- w ogłoszeniu o przetargu na sprzedaż nieruchomości zabudowanej w Torzymiu nie ujęto terminów przeprowadzenia poprzednich przetargów, co naruszało wymóg art. 38 ust. 2 ugn,
- wartość nieruchomości zabudowanej w Lubowie, sprzedanej w drodze rokowań, była określona na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego z 18.01.2010 r., tj. ponad 19 miesięcy po jego sporządzeniu, co naruszało przepis art. 156 ust.3 ugn.

Burmistrz Torzymia wyjaśnił, iż powyższe uchybienia wynikały z niewłaściwego odczytania obowiązujących przepisów ugn oraz nieświadomego przeoczenia wymaganych procedur.

(dowód: akta kontroli str.262-271, 279-281)

Ocena cząstkowa

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

3. Realizacja inwestycji samorządowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki majątkowe Gminy wzrosły w latach 2011 – 2013 o 5.780 tys. zł, tj. o 176 %, wynosząc w:

- 2011 r. – 3.283,9 tys. zł, w tym: 3.216,7 tys. zł w § 605 (97,95%), 49,1 tys. zł w § 606 (1,53%),
- 2012 r. – 3.778,4 tys. zł, w tym 3.259,7 tys. zł w § 605 (86,27%), 134,5 tys. zł w § 606 (3,56%),
- 2013 r. – 9.063,9 tys. zł, w tym 8.882,7 tys. zł w § 605 (98,00%), 76,5 tys. zł w § 606 (0,84%),

(dowód: akta kontroli str.4-5, 296-297)

Spośród wydatków majątkowych wykonanych w 2013 r., w ramach realizacji czterech projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej - Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Gmina dokonała wydatków w łącznej wysokości 7.596,6 tys. zł (83,81% wydatków majątkowych), w tym: finansowanych ze środków unijnych (§ 6058) – 3.373,6 tys. zł (44,41%) i środków własnych budżetu Gminy (§ 6059) – 4.223,0 tys. zł (55,59%).

(dowód: akta kontroli str. 296-301)

Wyboru wykonawcy na realizację zadań inwestycyjnych:

- *kanalizacja sanitarna grawitacyjno – tłoczna i sieć wodociągowa w miejscowości Gądków Wielki, Gądków Mały, Mierczany wraz z przyłączami oraz przesyłem ścieków i wody do miejscowości Lubin z Gądkowa Wielkiego poprzez Mierczany do miejscowości Lubin*, o wartości 6.479,3 tys. zł, w tym współfinansowanie z PROW (59,67%),
- *budowa świetlicy wiejskiej w Lubowie wraz z infrastrukturą turystyczno – sportową*, o wartości 716,5 tys. zł, w tym współfinansowanie z PROW (69,64%),
- *budowa kompleksu sportowo – rekreacyjnego w Boczowie*, o wartości 986,4 tys. zł, w tym współfinansowanie z PROW (50,69%).

Gmina dokonała zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 517-566)

Przedmioty ww. zadań zostały wykonane zgodnie z umowami. Roboty zamienne i dodatkowe były poprzedzone uzasadnionymi protokołami konieczności, stosownymi

aneksami i umowami na roboty dodatkowe. Odbiory zadań były udokumentowane protokołami odbioru częściowego i końcowego.

(dowód: akta kontroli str. 586-618)

Gmina terminowo dokonywała płatności dla wykonawców ww. projektów, w wysokościach określonych w zawartych umowach i w granicach ustalonych planami finansowymi na badane lata.

(dowód: akta kontroli str. 567-585, 483-492)

Sprawozdania roczne (2011 – 2013) z wykonania planu wydatków Rb-28S były rzetelne i odzwierciedlały salda wynikające z obrotów na subkontach wydatkowych 902: 902-01 do 902-20.

(dowód: akta kontroli str. 483-493)

Odnosnie zdolności finansowania zadań w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2014 – 2020 Gminy Burmistrz Torzymia wyjaśnił m.in., że plany Gminy Torzym koncentrują się na modernizacji oczyszczalni ścieków w Torzymiu (koszt ok. 2 mln złotych), skanalizowaniu kolejnych miejscowości (m.in. Kownaty, Grabów, Walewice, Koryta, Bielice, Lubów – koszt ok. 7 mln złotych). Niemniej jednak nowy wskaźnik zadłużenia biorąc pod uwagę art. 243 ustawy o finansach publicznych może uniemożliwić realizację planowanych inwestycji z wykorzystaniem środków UE. Realizując inwestycje samorząd posiłkuje się zabezpieczeniem wkładu własnego poprzez zaciągnięcie kredytu. Nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia dla każdej j.s.t ograniczy tą możliwość.

(dowód: akta kontroli str. 279-281a)

Gmina Torzym jest przygotowana do realizacja elektronicznej wymiany informacji (zasada e-cohesion), jako systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących projektów dofinansowanych z UE, obejmującego sporządzenie w formie elektronicznej wniosku i po podpisaniu umowy o dofinansowanie sprawozdań z realizacji i wniosków o płatność. Wymagania informacyjne Gmina zapewnia poprzez złożenie wniosku w wersji elektronicznej i papierowej. Również kolejne etapy przechowywania danych – raportowanie o postępach, wydatkach i wymiana informacji dotycząca zarządzania – spełnione są poprzez elektroniczną wymianę informacji pomiędzy donatorem a beneficjentem. Przekazywanie informacji realizowane jest aktualnie z poziomu beneficjenta na płytach CD. Złożenie informacji o realizacji projektu, sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosku o płatność odbywa się w dwóch formach papierowej i elektronicznej. Donator Departament PROW przenosi uzyskane dane z przekazanej przez beneficjenta wersji elektronicznej do systemu monitorowania zarządzanego na jego poziomie. Baza danych o projektach znajduje się u donatora.

(dowód: akta kontroli str. 279-281a)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli⁵⁹, wnosi o:

1. Terminowe opłacanie zobowiązań publicznoprawnych (składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy, z tytułu zaliczek na podatek dochodowy).
2. Terminowe przekazywanie środków finansowych na rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.
3. Rzetelne prowadzenie postępowania dowodowego w sprawach dotyczących ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.
4. Zaprzestanie finansowania deficytu budżetu Gminy ze środków nieujętych w art. 217 ust. 2 ufp.

V. 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 24 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

Kontroler
Mariusz Migdał
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

