



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4114-001-05/2014
I/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/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

Kontroler Anna Tronowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88477 z dnia 13.01.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Zbąszynku,

Kierownik jednostki kontrolowanej Wiesław Czyczerski, Burmistrz Zbąszynka¹.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina zachowała progi spłat zobowiązań i poziomu długu, a budżet przyjęty na 2014 r. spełniał wskaźnik limitujący zadłużenie określony w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej ufp). Jednostka terminowo spłacała zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz podejmowała działania zmierzające do obniżenia poziomu zaległości poprzez przejmowanie prawa użytkowania wieczystego gruntów w zamian za zaległości podatkowe. Prawdłowo realizowano inwestycje.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- finansowaniu deficytu ze środków części oświatowej subwencji oraz ze złożonych depozytów, tj. źródeł niewymienionych w art. 217 ufp;
- nieuwjmowaniu w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów;
- nieprawidłowym klasyfikowaniu wydatków stanowiących prowizje od zaciąganych kredytów i pożyczek;
- zawarciu umowy o kredyt, w której nie ujęto wszystkich elementów zamieszczonych w złożonej ofercie, a dotyczących zabezpieczenia interesu zamawiającego (w szczególności kary umownej od wykonawcy);

¹ Wiesław Czyczerski zatrudniony na stanowisku Burmistrza Zbąszynka od 1.01.1994 r. do 6.12.2006 r., od 10.10.2008 r. do nadal.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- wydawaniu decyzji w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w oparciu o nieprawidłową podstawę prawną, na podstawie niepełnego bądź składanego w niewłaściwej formie materiału dowodowego;
- ujmowaniu w ewidencji księgowej należności przedawnionych oraz niepodejmowaniu lub opieszalym podejmowaniu czynności zmierzających do wyegzekwowania zobowiązań podatkowych, w wyniku czego zobowiązanie wygasło wskutek przedawnienia;
- niezawieraniu w treści ogłoszeń o przetargach / rokowaniach oraz w protokołach ze sprzedaży nieruchomości wszystkich informacji wymaganych przepisami prawa.

Odnotować należy, iż w trakcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zadłużenie

Opis stanu
faktycznego

Dochody wykonane przez Gminę Zbąszynek w zwiększyły się z 27.659.053,61 zł na koniec 2011 r. do 33.534.600,73 zł na koniec 2013 r., a wydatki odpowiednio z 29.450.131,36 zł do 33.656.437,25 zł. W latach 2011 - 2013 zaplanowano deficyt wynoszący na koniec roku, odpowiednio 2011-2013: 1.428.228,91 zł, 4.145.724,83 zł i 400.325,57 zł, który ostatecznie wyniósł odpowiednio w latach 2011-2013: 1.791.077,75 zł, 3.726.108,75 zł, 121.836,52 zł. Przyczyną powstania deficytu były realizowane w latach 2011-2013 projekty współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, w tym największe zadania m.in. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Zbąszynek”, „Budowa Północnej Obwodnicy Zbąszynka”, przebudowa ulicy PCK”, „Rozbudowa ulicy Czarna Droga”, „Budowa targowiska miejskiego”. Ich realizacja wymagała zaangażowania własnych środków, co wpłynęło na wynik budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 21, 146, 692, 694)

W toku wykonania budżetu uzyskano niższy deficyt niż zaplanowano, za wyjątkiem 2011 r., kiedy deficyt wykonany był wyższy niż zaplanowany o kwotę 362.848,84 zł. W związku z zaciąganiem zwrotnych źródeł finansowania do wielkości zaplanowanej (art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp) różnica została sfinansowana z części otrzymanej w grudniu, na wydatki następnego roku, subwencji oświatowej.

(dowód: akta kontroli str. 21, 146, 156, 692-694)

W latach 2011-2013 źródłem finansowania deficytu, poza kredytami (zgodnie z art. 217 ust. 2 ufp) były również niewymienione w tym przepisie, otrzymywane na rok następny, części oświatowe subwencji ogólnej oraz środki pieniężne przechowywane na rachunku depozytów. Jednostka nie posiadała wolnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 21, 24-39, 46-104, 127-135, 695, 697, 704, 707)

W każdym roku objętym badaniem Gmina zaciągała kredyty na sfinansowanie występującego w ciągu roku deficytu przejściowego⁴, które zgodnie z art. 89 ust. 2 ufp zostały spłacone do końca roku, w którym zostały zaciągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 127-135, 155)

Zobowiązania z tytułu kredytów na pokrycie przejściowego deficytu wykazywano w sprawozdaniu RB-NDS na koniec poszczególnych kwartałów jako przychody

⁴ w 2011 r. – 3, w 2012 – 2 i 2013 r. – 1 kredyt.

wykonane, 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 budżetowej⁵.

(dowód: akta kontroli str. 116)

W okresie objętym kontrolą Gmina zaciągnęła dwa kredyty długoterminowe⁶ na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, których termin spłaty będzie przypadał od 2015 r. Przyczyną takiego działania była niemożność spłaty tych kredytów i pożyczek z dochodów. Zadłużenie spłacane było zgodnie z pierwotnie zawartymi umowami i nie podlegało konsolidacji.

(dowód: akta kontroli str. 127-135, 704, 707-708)

Kwoty przychodów i rozchodów wykazane w sprawozdaniu RB-NDS za poszczególne lata objęte kontrolą były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Zadłużenie Gminy z tytułu kredytów i pożyczek przedstawiało się następująco:

- w 2011 r. – 12.546.977,04 zł (45,36% dochodów wykonanych);
- w 2012 r. – 16.536.738,18 zł (55,78% dochodów wykonanych);
- w 2013 r. – 16.937.063,75 zł (50,51% dochodów wykonanych).

Przyczyną zadłużenia na poziomie od 45 do 55% dochodów wykonanych była realizacja projektów inwestycyjnych z dofinansowaniem ze środków UE, wymagających zaangażowania środków własnych. W 2012 r. nastąpił znaczny wzrost poziomu zadłużenia (o 31,80%) w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w 2013 r. nie odbiegał on znacząco od poziomu z 2012 r. (wzrost o 2,42%). Wzrost poziomu zadłużenia w 2012 r. wiązał się przede wszystkim z niedokonaniem planowanej sprzedaży gruntów pod inwestycję i w związku tym, z koniecznością zaciągnięcia kredytu, który w połowie 2013 r. został spłacony.

W latach 2011-2012 Gmina dokonała przejęcia prawa użytkowania wieczystego gruntu w zamian za zaległości podatkowe na łączną kwotę 2.441.210 zł, dokonując następnie w 2013 r. sprzedaży ich części za łączną kwotę 2.289.597 zł.

(dowód: akta kontroli str. 21, 23, 143-145, 259, 294, 470, 646-651, 693-694)

Kredyty i pożyczki stanowiły jedyne tytuły dłużne⁷, Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 148, 155)

Sprawozdania roczne RB-Z zostały sporządzone i przekazane terminowo, zgodnie z wymogami określonymi w załączniku nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 115)

W kontrolowanym okresie Gmina posiadała następujące zobowiązania finansowe:

- w 2011 r. - 21 kredytów i 5 pożyczek, w tym z tytułu zaciągniętych w tym roku 6 kredytów (3 krótkoterminowych) i 1 pożyczki;

⁵ 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.

⁶ Oba w 2013 r.

⁷ Bez finansowania wewnętrznego.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz.247 ze zm.

- w 2012 r. – 19 kredytów i 5 pożyczek, w tym z tytułu zaciągniętych w tym roku 4 kredytów (2 krótkoterminowych);
- w 2013 r. – 19 kredytów i 7 pożyczek, w tym 3 kredytów (1 krótkoterminowego) i 3 pożyczek zaciągniętych w 2013 r.

Zobowiązania z tytułu ww. umów prawidłowo ujmowano w ewidencji księgowej i w każdym roku ich wysokość została potwierdzona przez wierzyciela.

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach 2011-2013 mieściły się limitach zobowiązań określonych w uchwałach budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 127-142, 146, 149-155)

Prawidłowo wykazywano tytuły dłużne w rocznych sprawozdaniach Rb-Z i Rb-UZ. Gmina nie posiadała zobowiązań z tytułu sprzedaży na raty, leasingu finansowego, innych umów, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu oraz umów o partnerstwie publiczno-prywatnym mających wpływ na poziom długu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 23, 155)

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 43,79%, 52,08% i 47,86%, i tym samym Gmina nie przekroczyła limitów o których mowa w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹.

Wyłączenia w latach 2011-2013 dotyczyły długu zaciągniętego przez Gminę na realizowane przez nią następujące projekty:

- uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Zbąszynek;
- remont i wyposażenie świetlicy wiejskiej w Kosieczynie;
- budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Rogozińcu.

Ww. wyłączenia zostały prawidłowo ustalone, wykazywane do momentu zakończenia projektu oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 163-165)

W każdym przypadku zaciągnięcie kredytu i pożyczki poprzedzone było uzyskaniem pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 127-135)

Przeznaczenie środków określonych w umowach kredytów i pożyczek było zgodne z art. 89 ust. 1 ufp i obejmowało pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, finansowanie planowanego deficytu, w tym finansowanie wydatków na inwestycje oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 21, 127-135, 136-142),

Jako zabezpieczenia wykonania umowy kredytu lub pożyczki nie udzielono pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 136-142)

⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – Gmina reprezentuje podejście „ostrożnościowe” polegające na wyłączeniu z limitów zobowiązań (pożyczek wyprzedzających) zaciągniętych na realizowanie wydatków w części podlegającej zwrotowi z funduszu UE.

Kontrola NIK wykazała¹⁰, że przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zawarcie umowy kredytu długoterminowego, nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (dalej Pzp). Natomiast umowa zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania, nie zawierała wszystkich elementów zawartych w ofercie.

(dowód: akta kontroli str. 166-192)

Badanie prawidłowości spłaty siedmiu spośród wszystkich 37 kredytów i pożyczek¹², w związku z którymi Gmina w kontrolowanym okresie posiadała zobowiązania, wykazało, że spłata kapitału i odsetek następowała w terminach i wysokości wynikających z zawartych umów oraz zawiadomień z banku o wysokości odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 118-126, 136-142)

Łączne wykonane rozchody w latach 2011-2013 były równe wielkościom zaplanowanym, co było zgodne z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 147)

Poniesione przez Gminę wydatki z tytułu obsługi długu wyniosły w latach 2011-2013 odpowiednio 593.017,21 zł, 798.868,37 zł i 649.624,07 zł, a ich wysokość zmieniała się wraz ze zmianą poziomu zadłużenia i stanowiła odpowiednio 4,73 %, 4,83 % i 3,84 % wielkości długu. W 2013 r. w relacji do roku poprzedniego wydatki z tytułu obsługi długu zmniejszyły się o 18,70 %. W celu obniżenia ww. kosztów m.in. korzystano z pożyczek preferencyjnych zaciąganych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej bądź w Europejskim Banku Inwestycyjnym, dokonywano przed zaciągnięciem kredytu lub pożyczki kalkulacji w całym okresie kredytowania w oparciu o średnie oprocentowanie, w przypadku zamówień poniżej 14 tys. euro występowało zapytaniem ofertowym do kilku banków w celu wyboru najkorzystniejszej oferty, w przypadku przetargów wskazywano jako podstawę wyboru oferty cenę i zastrzegano w SIWZ zerowy poziom prowizji od uruchamianego kredytu oraz brak jakichkolwiek innych dodatkowych kosztów, np. brak prowizji związanej ze wcześniejszą spłatą kredytu¹³. W całym kontrolowanym okresie wysokość prowizji zmniejszyła się z 20.126,82 zł w 2011 r. do 1.114,53 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 21, 23, 136-142, 182-192, 249-257, 705, 707-708)

Odsetki z tytułu spłaty kredytów objętych badaniem prawidłowo ujmowano w ewidencji księgowej w dziale 757 – Obsługa długu publicznego, rozdziale 75702 – Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego, § 8110 - Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek. Wyjątek stanowiły wszystkie wydatki z tytułu prowizji od kredytów i pożyczek poniesione w kontrolowanym okresie w łącznej wysokości 38.817,59 zł, które nie zostały ujęte jako koszty obsługi długu, co było niezgodne z zasadami określonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

¹⁰ Spośród 18 kredytów zawartych w badanym okresie na łączną kwotę 20.236.798,73 zł, poddano analizie akta sprawy związanej z zawarciem umowy kredytu z dnia 25 czerwca 2013 r. na kwotę 2.800.000 zł (13,84 % łącznej wartości udzielonych Gminie kredytów w badanym okresie).

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹² Badaniem objęto spłaty rat wynikających z umów: nr 1171-2012 na kwotę 2.163.119,19 zł; nr 996-2013 na kwotę 2.800.000 zł; nr 10/2546. na kwotę 2.325.000 zł; nr 2009/OW-po/40/P na kwotę 2.174.500 zł; nr 06/0236, na kwotę 2.733.000 zł; nr PROW321.1100917.08 na kwotę 1.393.831 zł i nr 10/25/2593 na kwotę 1.594.634 zł.

¹³ Jak wykazała analiza umowy kredytowej nr 996-2013

w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 118, 249-257)

Na koniec 2011 r. i 2012 r. Gmina nie ujęła w księgach rachunkowych niewymagalnych odsetek od kredytów i pożyczek, stanowiących wydatki przyszłych okresów. Wydatki z ww. tytułu ujęto w ewidencji budżetu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 193-196)

Gmina, w okresie objętym kontrolą nie posiadała zobowiązań warunkowych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 105-114, 117)

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. Po uwzględnieniu nieprawidłowo sklasyfikowanych kwot prowizji ww. kwoty wyniosły:

- w 2011 r. – 3.353.977,39 zł,
- w 2012 r. – 2.890.144,78 zł,
- w 2013 r. – 6.105.215,99 zł,

co w stosunku do planowanych dochodów za 2011 r. – 29.874.842 zł, 2012 r. – 33.225.234,95 zł i 2013 r. – 36.498.171,58 zł, po uwzględnieniu włączeń wynikających z art. 169 ust. 3 ufp¹⁵, stanowiło odpowiednio 8,94%, 8,21% i 13,25%.

(dowód: akta kontroli str. 249, 258)

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego mógł uchwalić budżet, gdyż stosownie do postanowień art. 242 ufp, w każdym roku objętym kontrolą, dochody bieżące były wyższe od wydatków bieżących, tj. o 1.807.184,83 zł w 2011 r.¹⁶; 1.019.909,51 zł w 2012 r.¹⁷ i 1.619.301,90 zł w 2013 r.¹⁸.

W 2014 r., stosownie do brzmienia art. 243 ust. 1 ufp, Gmina spełni indywidualny wskaźnik zadłużenia bowiem wartość spłaty kredytów wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem jest mniejsza o 1,76%¹⁹ 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.

(dowód: akta kontroli str. 21, 268)

Podjęta w dniu 30.12.2013 r. uchwała Rady Miejskiej w Zbąszynku, która ustanawia dla Gminy Zbąszynek Wieloletnią Prognozę Finansową na lata 2014-2025²⁰, zawierała wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 226 ust. 1 ufp, w tym m.in. prognozę dochodów, w podziale na dochody bieżące i majątkowe. Wysokość dochodów bieżących określono za pomocą wskaźników inflacji. Dochody o charakterze majątkowym zaplanowano w podziale na dochody pochodzące ze sprzedaży majątku oraz dotacje i środki przeznaczone na inwestycje. Wielkości dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku oparte zostały na planowanej

¹⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁵ 680.289,19 zł w 2011 r., 161.819,42 zł w 2012 i 1.266.342,79 zł w 2013 r.

¹⁶ Dochody bieżące – 22.644.659,05 zł, wydatki bieżące – 20.837.474,22 zł.

¹⁷ Dochody bieżące 26.341.427,12, wydatki bieżące – 25.321.517,61 zł.

¹⁸ Dochody bieżące – 27.574.004,94 zł, wydatki bieżące – 25.954.703,04 zł.

¹⁹ Na podstawie danych z wykonania budżetu 2011 r., 2012 r. i 2013 r.

²⁰ Nr XXXVI/78/2013.

sprzedaży m.in. lokali na rzecz najemców, sprzedaży gruntów pod inwestycje oraz pod zabudowę mieszkaniową. W 2014 r. zaplanowano sfinalizowanie w drodze negocjacji sprzedaży pałacu w Dąbrówce Wlkp.²¹ Przy prognozowaniu kwot uzyskanych ze sprzedaży majątku, oparto się na cenach sprzedaży nieruchomości o podobnym charakterze, a w przypadku ww. pałacu na wartości wynikającej z operatu szacunkowego. W trakcie kontroli dokonano sprzedaży kilku nieruchomości za cenę zbliżoną do prognozowanych. W dochodach majątkowych z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje uwzględniono kwoty dofinansowania ze środków UE projektów realizowanych na terenie Gminy, w tym m.in. budowy ścieżki rowerowej Zbąszynek-Dąbrówka Wlkp., wyposażenia i modernizacji pracowni specjalistycznej w Zespole Szkół Technicznych w Zbąszynku.

(dowód: akta kontroli str. 261-267, 270-286)

Zbąszyński Ośrodek Kultury, będący samorządową instytucją kultury, jedyną osobą prawną działającą na terenie Gminy i przez nią nadzorowaną²², na koniec 2012 r. wykazał wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw i usług w wysokości 3.475,99 zł, które zostały w całości uregulowane na początku następnego roku budżetowego (3.01.2013 r.). Kwota zobowiązania wynikała z faktury dokumentującej dostawę i zużycie gazu za okres od 30.10.2012 r. do 29.11.2012 r. Uregulowanie zobowiązania po terminie płatności określonej w fakturze (17.12.2012 r.) było spowodowane brakiem środków finansowych.

Gmina nie posiadała udziałów/akcji w osobach prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 287-289)

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. kwotami otrzymanej w grudniu danego roku na wydatki roku następnego części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości odpowiednio: 527.447,55 zł, 366.883,19 zł, 204.181,66 zł oraz kwotami depozytowymi przekazywanymi na rachunek podstawowy budżetu Gminy-rachunek dochodów Urzędu na łączną kwotę 1.333.200 zł (559.200 zł łącznych zasileń w 2011 r.²³, 580.000 zł - w 2012 r.²⁴ i 194.000zł - w 2013 r.²⁵). Ponadto ww. działanie naruszało przepis art. 46 ust. 4 oraz art. 148 ust. 5 ustawy Pzp nakazujący zamawiającemu przechowywanie wadliwych i zabezpieczeń na oprocentowanym rachunku bankowym.

Wszystkie wykorzystywane środki z sum depozytowych zostały zwrócone na właściwy rachunek bankowy po upływie od 1 do 15 dni.

(dowód: akta kontroli str. 24-36, 46-104)

Wyjaśniając przyczyny finansowania deficytu otrzymaną subwencją oświatową, Skarbnik Gminy powołała się na konieczność terminowej zapłaty zobowiązań w związku ze zrealizowanymi zadaniami i nieotrzymaniem do końca roku, m.in. dochodów z tytułu dofinansowania, które miały pokryć zrealizowane wydatki. W zakresie finansowania deficytu sumami depozytowymi, stwierdziła, iż

²¹ Po dwóch nieskutecznych przetargach i rokowaniach, w których cenę wywoławczą ustalono na poziomie 1.274.000 zł i 1.200.000 zł (ostatnie rokowania).

²² Jednostka ta powstała 1.06.2012 r. w wyniku podziału Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji na ww. jednostkę i Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zbąszynku jako jednostkę budżetową podległą Gminie. Ww. przekształcenia nie miały istotnego wpływu na poziom zadłużenia Gminy.

²³ W tym kwota 402.500 zwrócona w 2011 r. i 156.700 w 2012 r.

²⁴ W tym kwota 525.000 zł w roku 2012 r. 55.000 zł zwrócone w 2013 r.

²⁵ Pełna kwota 194.000 zł zwrócona w 2013 r.

przekazywanie środków z rachunku sum depozytowych na rachunek podstawowy budżetu Gminy występowało w związku z przejściowymi kłopotami z płynnością finansową. Aby terminowo regulować zobowiązania z tytułu ZUS oraz z tytułu dostaw i usług, posiłkowano się środkami finansowymi przechowywanymi na rachunku depozytowym.

(dowód: akta kontroli str. 660-663, 695, 697, 704, 707-708)

2. W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego, w dniu 25.06.2013 r. Burmistrz Zbąszynka zawarł umowę nr 996-2013 o kredyt obrotowy długoterminowy w wysokości 2.800.000 zł z Bankiem Spółdzielczym w Siedlcu, w której nie zawarto wszystkich zobowiązań wykonawcy zamieszczonych w złożonej ofercie, a dotyczących zabezpieczenia interesu zamawiającego. W umowie kredytowej nie zastrzeżono:

- prawa zamawiającego do odstąpienia od uruchomienia kredytu lub skorzystania tylko z jego części bez podania przyczyny (szczegółowe warunki zamówienia),
- zapłaty przez wykonawcę kary umownej w przypadku zwłoki w udzieleniu transzy oraz w przypadku odstąpienia od umowy przez wykonawcę z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca do wysokości 10 % sumy zamówienia.

Tym samym naruszono art. 140 ust. 1 ustawy Pzp. Kredyt został w całości wykorzystany, a od momentu zawarcia umowy do dnia 26.02.2014 r. nie ziściły się przesłanki zapłaty kary umownej. Niemniej, powyższe wskazuje, że na etapie zawierania umowy kredytowej Gmina nierzetelnie zabezpieczyła swoje interesy.

(dowód: akta kontroli str. 166-192)

Według wyjaśnień Burmistrza Wiesława Czyczerskiego było to wynikiem niedopatrzania.

(dowód: akta kontroli str. 713-714, 717)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 26.02.2014 r. zawarty został aneks do umowy kredytowej nr 996-2013 z dnia 25.06.2013 r., w którym zawarto zobowiązanie wykonawcy do zapłaty kary umownej w wysokości 10% sumy zamówienia z tytułu odstąpienia od umowy przez wykonawcę z przyczyn za które ponosi on odpowiedzialność.

(dowód: akta kontroli str. 715)

3. W latach 2011-2012 Gmina nie ewidencjonowała w księgach rachunkowych odsetek od kredytów i pożyczek stanowiących wydatki przyszłych okresów, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶ w związku 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 Polskiej²⁷ - w zakresie opisu konta 134, 260 i 909. Odsetki niewykazane w ewidencji księgowej, w wysokościach szacowanych w budżecie Gminy Zbąszynka wyniosły 622.000 zł w 2011 r. i 531.950 zł w 2012 r. Wobec nieewidencjonowania odsetek, wartość zobowiązań finansowych krótkoterminowych w bilansie Gminy za rok 2011 i 2012 została zaniżona o ww. kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 194-248)

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

Według wyjaśnień Burmistrza i Skarbnik Gminy nastąpiło to z uwagi na niewłaściwą interpretację przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 660-663, 698-700, 711-712)

4. Z tytułu zaciągnięcia 12 kredytów i pożyczek Gmina wydatkowała kwotę prowizji w łącznej wysokości 38.817,59 zł (w 2011 r. 20.126,82 zł, w 2012 r. 17.576,24 zł, w 2013 r. 1.114,53 zł) klasyfikując ten wydatek jako wydatek związany z administracją publiczną, w dziale 750, rozdziale 75023 - Urzędy gmin, § 430 - Zakup usług pozostałych, zamiast jako wydatek związany z obsługą długu, w dziale 757 rozdział 75702 - Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego § 801 - Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego, stosownie do zasad wynikających z załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Skutkiem powyższego było wskazanie w sprawozdaniach Rb-28S za 2011 r., 2012 r. i 2013 r. nieprawidłowych danych w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej. Doliczenie ww. prowizji do wyliczenia limitu spłat określonego art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w latach 2011-2013, nie spowodowałoby jego przekroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 249-258, 722-799)

Skarbnik Gminy wyjaśniając przyczyny błędnej klasyfikacji wskazała na niewłaściwą interpretację przepisów dotyczących klasyfikacji rodzajowej wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 660-663, 695, 697)

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

Ocena cząstkowa

2. Dochody własne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wzrastały dochody własne²⁸ w ujęciu nominalnym oraz ich udział w dochodach ogółem, wynosząc:

- 9.313.570,14 zł, tj. 33,67 % dochodów ogółem w 2011 r.;
- 11.646.238,11 zł, tj. 39,28 % dochodów ogółem w 2012 r.;
- 14.556.813,88 zł, tj. 43,41 % dochodów ogółem w 2013 r.

Na wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem największy wpływ miał wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (4.426.801,35 zł w 2011 r., 6.233.323,91 zł w 2012 r. i 6.958.459,74 zł w 2013 r.), z tytułu najmu i dzierżawy (796.454,79 zł w 2011 r., 764.579,38 zł w 2012 r. i 800.621,50 zł w 2013 r.) oraz odpłatnego nabycia prawa własności i prawa użytkowania wieczystego (553.848,74 zł w 2011 r., 851.199,52 zł w 2012 r. i 2.365.211,74 zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 290)

Na dzień 31.12.2012 r. zaległości na rzecz Urzędu wyniosły 1.393.866,52 zł, w tym największe w dochodach własnych, przysługiwały Urzędowi z tytułu podatku od nieruchomości – 295.234,61 zł oraz z tytułu różnych dochodów (kary umownej) w wysokości 547.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 291, 300, 302)

Analiza akt spraw 10 podmiotów, które na koniec 2012 r. posiadały najwyższe zaległości w łącznej kwocie 932.935,70 zł²⁹ wykazała, że Urząd podejmował

²⁸ Bez udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

czynności zmierzające do wyegzekwowania przysługujących Gminie zaległości, poza przypadkami³⁰, w których stwierdzono opieszałość skutkującą w jednej sytuacji przedawnieniem zobowiązania podatkowego w okresie objętym kontrolą na kwotę 79,95 zł, a w dwóch przypadkach przedawnieniem przed 2011 r. i dalszym ujmowaniem w ewidencji księgowej wygasłych zobowiązań podatkowych w łącznej wysokości 54.608,30 zł³¹.

(dowód: akta kontroli str. 305-313, 435-469)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki (dwa w 2011 r. i jeden w 2012 r.) przejęcia przez Gminę prawa użytkowania wieczystego w zamian za zaległości podatkowe, które zostały ujęte prawidłowo jako potrącenia w sprawozdaniach RB-27S.

(dowód: akta kontroli str. 470)

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 71 decyzji przyznających ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych w łącznej wysokości 816.423,90 zł, z czego w:

- 2011 r. – 28 decyzji na łączną kwotę 596.674,10 zł;
- 2012 r. – 23 decyzje na łączną kwotę 105.460,80 zł³²;
- 2013 r. - 20 decyzji na łączną kwotę 114.289 zł.

(dowód: akta kontroli str. 471)

Analiza pięciu decyzji na łączną kwotę 536.387 zł przyznających najwyższe ulgi w spłacie zobowiązań, wykazała, że w każdym przypadku wydanie decyzji następowało z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacji podatkowej³³ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 471-538)

Analiza dokumentacji dotyczącej sześciu postępowań w sprawie sprzedaży prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości o łącznej wartości 2.481.335 zł (65,81% dochodów z tego tytułu) wykazało, że w dwóch przypadkach sprzedaż nastąpiła zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁵ (dalej ugn) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości³⁶ (dalej rozporządzenie o przetargach). W pozostałych czterech³⁷ stwierdzono nieprawidłowości w publikacji ogłoszeń (jedno postępowanie), nieujmowania w ogłoszeniach i protokołach z przetargu/rokowań wszystkich wymaganych informacji (cztery postępowania). W jednym z postępowań Urząd nie posiadał dowodu potwierdzającego,

²⁹ Główną część (58,6%) stanowiła należność przysługująca od jednego podmiotu z tytułu naliczenia kary umownej.

³⁰ Czterema przypadkami dotyczącymi dwóch podmiotów o numerze konta 1028235 oraz 2050053 na łączną kwotę 54.964,25.

³¹ Kwota 40.094,50 zł - podatek od nieruchomości i kwota 14.513,80 - podatek od środków transportowych.

³² W tym jedna decyzja, na kwotę 1.364 zł, wydana przez Naczelnika Urzędu Skarbowego, rozkładająca na raty spłatę podatku od spadków i darowizn.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

³⁴ Dz. U. nr 53, poz. 311 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.

³⁶ Dz. U. Nr 207, poz. 2108 ze zm.

³⁷ Dotyczy nieruchomości położonych przy ul. Koszarowej, Chrobrego, Wojska Polskiego 27 i 55 w Zbąszynku.

że informacja o wywieszeniu wykazu została umieszczona na stronie internetowej Urzędu stosownie do brzmienia art. 35 ust. 1 ugn.

Osoba odpowiedzialna w Urzędzie za umieszczanie informacji na stronie internetowej Urzędu wyjaśniła, że informacja została umieszczona, a jej zniknięcie nastąpiło w związku z przeniesieniem bazy BIP z jednego serwera na inny.

(dowód: akta kontroli str. 539-599, 664-665, 668-669, 687)

W każdym roku objętym badaniem Gmina dofinansowywała realizację zadań z zakresu administracji publicznej w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie kwotą 30.417,51 zł w 2011 r., 35.623 zł w 2012 r., 55.555 zł w 2013 r. Największe dofinansowanie obejmowało realizację zadań należących do kierownika urzędu stanu cywilnego (24.991,50 zł w 2011 r., 29.721,20 zł w 2012 r. i 37.756,50 zł w 2013 r.) Dofinansowanie przeznaczone zostało na dopłatę do wynagrodzeń osób realizujących zadania zlecone. Gmina – wg wyjaśnień Skarbnik Gminy - nie zwracała się o zwiększenie dotacji oraz nie dochodziła na drodze sądowej zwrotu poniesionych środków dofinansowania z uwagi na brak wiedzy o takiej możliwości.

(dowód: akta kontroli str. 652-655, 698-700)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych Urzędu wykazywano zobowiązania podatkowe na łączną kwotę 54.608,30 zł, pomimo, że nastąpiło ich wygaśnięcie w związku z ich przedawnieniem przed 2011 r.

Zobowiązanie podatkowe jednego z podatników³⁸ za 2000 i 2001 r. z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego w wysokości 40.094,50 zł³⁹ oraz z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 14.513,80 zł⁴⁰ uległo przedawnieniu przed 2008 r., wskutek czego wygasło.

I tak, w dniu 14.11.2001 r. wystawiono sześć tytułów wykonawczych dotyczących od trzeciej do piątej raty za 2000 r. i od pierwszej do trzeciej raty za 2001 r. łącznego zobowiązania pieniężnego na kwotę 38.497,20 zł. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Świebodzinie, w dniu 7.01.2002 r. zastosował środek egzekucyjny (zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego) oraz powiadomił podatnika o jego zastosowaniu. Kolejny tytuł wykonawczy obejmujący należność z tytułu czwartej raty za 2001 r. z ww. tytułu w wysokości 1.851,30 zł wystawiony został 14.01.2002 r. Na jego podstawie nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych. W dniu 2.04.2002 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Świebodzinie umorzył postępowanie egzekucyjne z powodu niestwierdzenia majątku podlegającego egzekucji administracyjnej.

W dniu 23 i 24.01.2002 r. wystawiono 49 tytułów wykonawczych obejmujących zobowiązania z tytułu podatku od środków transportowych za 2000 i 2001 r. na kwotę 14.513,18 zł. Wobec podatnika nie zastosowano żadnego środka egzekucyjnego, o którym zostałby powiadomiony. W dniu 2.04.2002 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Świebodzinie umorzył postępowanie egzekucyjne z powodu niestwierdzenia majątku podlegającego egzekucji administracyjnej.

³⁸ Numer konta Podatnika: 2050053.

³⁹ Terminy płatności zobowiązania za 2000 r. zostały podatnikowi ustalone decyzją z dnia 31.01.2001 r. (10 miesięcznych rat). Natomiast termin płatności zobowiązania za 2001 r. przypadła 15.03., 15.05., 15.09., 15.11.2001 r. (decyzja z dnia 16.02.2001 r., zmieniona decyzją z 17 i 23. 10. 2001 r.).

⁴⁰ W dniu 31.01.2001 r. Burmistrz Zbąszynka wydał decyzję nr BF.II.3130/1/2001, którą rozłożył na 10 rat miesięcznych określając termin płatności podatku za 2000 r., w tym ostatniej raty na dzień 20.11.2001 r. Termin płatności podatku za 2001 r. upływał odpowiednio 15.02.2001 r. i 15.09.2001 r.

W dniu 16.05.2008 r. złożony został wniosek o wpis hipoteki przymusowej obejmujący wyspecyfikowane powyżej zaległości, na podstawie którego 18.07.2008 r. dokonano wpisu.

Ww. zobowiązania podatkowe były nieprzedawnione w dniu 1.09.2005 r., tj. w dacie wejścia w życie znowelizowanego art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴¹, co oznacza, że po przerwaniu przed tą datą biegu przedawnienia wskutek zastosowania środka egzekucyjnego termin przedawnienia biegnie na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano ten środek⁴².

Zgodnie z art. 59 § 1 pkt 9 w związku z art. 70 § 1 i § 4 Ordynacji podatkowej⁴³ i art. 21 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁴ zobowiązania podatkowe z tytułu:

- łącznego zobowiązania pieniężnego, w wysokości 38.497,20 zł wygasło wskutek przedawnienia 8.01.2007 r., a w wysokości 1.851,30 zł - w dniu 1.01.2007 r.,
- podatku od środków transportowych za 2000 r. i 2001 r. wygasły wobec ich przedawnienia odpowiednio w dniu 22.10.2006 r.⁴⁵ i 1.01.2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 305, 309-310, 312-313, 321-415)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wpis hipoteki przymusowej po upływie terminu przedawnienia nastąpił z uwagi na błędną interpretację przepisów prawa. Po uzyskaniu wiedzy, o posiadaniu przez zobowiązaną nieruchomości dokonano zabezpieczenia zobowiązania hipoteką. Wobec upływu terminu przedawnienia dokonano odpisu z konta podatkowego przedawnionego zobowiązania podatkowego. Jednocześnie Skarbnik zobowiązała się do wykreślenia hipoteki przymusowej z księgi wieczystej podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 660-663, 705-706, 707-708)

W dniu 17.03.2014 r. skierowano do Sądu Rejonowego w Świebodzinie wniosek o wykreślenie hipoteki i odpisano w dniu 7.03.2014 r. z ewidencji księgowej przedawnione zobowiązania podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 314-320)

2. W wyniku niepodjęcia czynności zmierzających do wyegzekwowania należności od dwóch podatników⁴⁶ dopuszczono do przedawnienia z upływem 2013 r. zaległości podatkowej z tytułu trzeciej raty łącznego zobowiązania pieniężnego za 2008 r., w wysokości 79,95 zł. Wskutek powyższego, zgodnie z art. 59 § 1 pkt 9 w związku z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, ww. zobowiązanie podatkowe za 2008 r. wygasło. Tym samym naruszono art. 42 ust. 5 upf, który na jednostki sektora finansów publicznych nakłada obowiązek terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁴⁷ zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności terminowe podejmowanie czynności

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2009 r. (sygn. akt II FSK 631/08), Pismo z dnia 5 listopada 2009 r. (PK4/8012/228/JWA/09/1260) – Biuletyn Skarbowy2009/8/18

⁴³ w brzmieniu obowiązującym od 1.09.2005 r.

⁴⁴ Dz. U. Nr 143, poz. 1199 ze zm.

⁴⁵ Zgodnie z art. 70 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej termin przedawnienia przedłużono o 293 dni – tj. okres od wydania decyzji 30.01.2001 r. rozkładającej raty zapłatę podatku do dnia płatności ostatniej raty 20.11.2001 r.

⁴⁶ Numer konta Podatników: 1028235.

⁴⁷ Dz. U. Nr 208, poz. 1375.

zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze. Przyczyną nieprawidłowości według wyjaśnień Skarbnik Gminy było niedopatrzenie.

W dniu 7.03.2014 r. odpisano z ewidencji księgowej przedawnione zobowiązanie podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 305, 308-309, 312-313, 416-425, 427, 701-702)

3. Pomimo ustalenia w regulacjach wewnętrznych Urzędu terminów wystawienia upomnień, nie przestrzegano ich w jednym przypadku. I tak, zgodnie z zarządzeniem *określającym zasady rachunkowości i plan kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat*⁴⁸, w przypadku stwierdzenia braku wpłaty po upływie 45 dni od dnia terminu płatności podatku sporządza się upomnienie. W związku z zaległościami z tytułu płatności czterech rat łącznego zobowiązania pieniężnego za 2011 r. należnymi od dwóch podatników⁴⁹ w wysokości 276 zł, których termin płatności upłynął 23.12.2011 r. pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności było wystawienie dopiero w dniu 10.12.2013 r. upomnienia⁵⁰, tj. po upływie około dwóch lat od upływu terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 308, 428-429, 430-445)

Wyjaśniając przyczyny opieszałości w skierowaniu upomnienia, Skarbnik Gminy wskazała na niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 660-663, 701-702)

4. Wydano dwie decyzje udzielające ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych z naruszeniem przepisów Ordynacji podatkowej. Wnioskiem z dnia 15.01.2011 r. i 29.08.2011 r. podatnik zwrócił się o odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości za 2011 r. Do każdego z wniosków przedłożony został bilans za 2010 r. i 2009 r. Żaden z wniosków nie zawierał uzasadnienia żądania poprzez powołanie okoliczności faktycznych wskazujących na ważny interes podatnika lub interes publiczny, a organ, w oparciu o art. 155 § 1 w zw. z art. 122 Ordynacji podatkowej, nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w tym zakresie. Na podstawie art. 67a § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, Burmistrz:

- decyzją z dnia 15.03.2011 r. (na podstawie wniosku z 15.01.2011 r.) odroczył termin płatności podatku od nieruchomości w kwocie 77.136 wraz z opłatą prolongacyjną w kwocie 1.340 zł do dnia 16.07.2011 r.;
- decyzją z dnia 14.10.2011 r. (na podstawie wniosku z 29.08.2011 r.) odroczył termin płatności podatku od nieruchomości w kwocie 77.283 zł wraz z opłatą prolongacyjną w kwocie 1.056 zł do dnia 16.12.2011 r.

W uzasadnieniu podjętych rozstrzygnięć powołano się na okoliczność faktyczną – podjęcie nowej inwestycji, której wnioskodawca nie przywołał w żadnym z ww. wniosków o udzielenie ulgi oraz „ważny interes podatnika lub interes publiczny”, mimo braku materiału dowodowego w tym zakresie. Oparcie rozstrzygnięcia na niepełnym materiale dowodowym, okolicznościach nieznajdujących w nim potwierdzenia, uzasadniających podstawę rozstrzygnięcia, stanowi naruszenie art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z art. 210 § 4 i 5 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 472-490, 537-538)

⁴⁸Zarządzenie nr 11/2012 Burmistrza Zbąszynka z dnia 15.08.2012 r. (wcześniej zarządzenie nr 10/2010 z 23.12.2010 r.)

⁴⁹ Numer konta Podatników: 1028235.

⁵⁰ Nr Up798/2013.

Elżbieta Rolnik, zatrudniona w Urzędzie w referacie budżetowo-finansowym, która przygotowywała projekty decyzji, wyjaśniła, że decyzje z dnia 15.03.2011 r. i 14.10.2011 r. zostały uzasadnione podjęciem przez wnioskodawcę nowych inwestycji oraz ważnego interesu podatnika i interesu publicznego na podstawie dokumentów z innego postępowania - wniosku z dnia 4.01.2011 r., stanowiącego podstawę wydania decyzji umarzającej podatek od nieruchomości za 2010 r. z dnia 22.02.2011 r., nr BF.V.3120.2.16.2011., w którym podatnik wskazywał, że jest nowym i rozwijającym się przedsiębiorcą, który tworzy nowe miejsca pracy głównie dla mieszkańców Gminy Zbąszynek, co stanowiło ważny interes publiczny i ważny interes podatnika (rozwój i inwestycje) i zostało przywołane w decyzji.

Burmistrz Wiesław Czyczerski złożył tożsame w treści wyjaśnienia, dodając jednocześnie, że biorąc pod uwagę sytuację na lokalnym rynku pracy oraz ogólną sytuację gospodarczą uznano, że nowopowstający zakład produkcyjny jest szansą na zatrudnienie głównie mieszkańców Zbąszynka. Rozpoczynając swoją działalność i korzystając z udzielonego odroczenia, firma mogła wdrożyć się w proces produkcyjny. Uznano, że początek działalności firmy oraz stworzenie nowych miejsc pracy jest wystarczającym argumentem przemawiającym za ważnym interesem podatnika oraz interesem publicznym.

(dowód: akta kontroli str. 666-667, 685-686, 718-721)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, iż organy administracji publicznej powinny wspierać, przedsiębiorców w tworzeniu nowych miejsc pracy, jednakże powinny to czynić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. NIK zauważa, że wprawdzie wykorzystanie w postępowaniu podatkowym dowodów uzyskanych w toku innych postępowań nie narusza art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej, to jednak powinno to nastąpić po formalnym włączeniu dowodu, w przewidzianej do tego formie. Tymczasem wniosku z dnia 4.01.2011 r. nie włączono do materiału dowodowego w formie postanowienia, wydanego na podstawie art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 472-490)

5. Wydano trzy decyzje o udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych z naruszeniem przepisów określających sposób udzielania pomocy de minimis oraz przepisów Ordynacji podatkowej.

W decyzji z dnia 21.12.2011 r. wydanej na wniosek podatnika z dnia 16.12.2011 r., Burmistrz udzielając pomocy de minimis umorzył zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za 2011 r. w wysokości 77.283 zł wraz z opłatą prolongacyjną w kwocie 1.056 zł, przywołał w sentencji, zamiast art. 67b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, niewłaściwą podstawę prawną, tj. art. 67b § 1 pkt 3 lit g Ordynacji podatkowej. Przepis ten dotyczy pomocy indywidualnej zgodnej z programami rządowymi lub samorządowymi albo udzielanej w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach, a udzielona pomoc nie miała takiego charakteru. Tym samym naruszono art. 210 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej. Ponadto decyzję oparto na niepełnym materiale dowodowym, bowiem podatnik nie przedłożył w wymaganej formie oraz pełnym zakresie – określonym we wzorze do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis⁵¹:

- formularza dotyczącego informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, i
- wszystkich informacji uprawniających do skorzystania z pomocy, o których mowa w przepisach ww. rozporządzenia tj. dotyczących wnioskodawcy, w tym jego wielkości, dacie jego utworzenia; dotyczących sytuacji ekonomicznej

⁵¹ Dz. U. nr 53, poz. 311 ze zm.

wnioskodawcy w zakresie wymaganym w części B załącznika do rozporządzenia, prowadzonej działalności gospodarczej, w związku z którą wnioskodawca ubiega się o pomoc de minimis,

co stanowiło naruszenie art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej w związku § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f, h, pkt 2-3 oraz ust. 2 ww. rozporządzenia;

Decyzją z dnia 22.02.2011 r., wydaną na wniosek podatnika z dnia 4.01.2011 r. Burmistrz udzielił pomocy de minimis umarzając zaległość podatkową z tytułu podatku od nieruchomości za 2010 r. w wysokości 144.074 zł wraz z należnymi odsetkami za zwłokę, na podstawie niepełnego materiału dowodowego. Podatnik nie przedłożył bowiem w pełnym zakresie oraz formie wszystkich wymaganych informacji uprawniających do skorzystania z pomocy określonych we wzorze do ww. rozporządzenia formularza dotyczącego informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis, tj. informacji dotyczących wnioskodawcy, w tym jego wielkości, dacie jego utworzenia; informacji dotyczących sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, prowadzonej działalności gospodarczej, w związku z którą wnioskodawca ubiega się o pomoc, co stanowiło naruszenie art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f, h, pkt 2-3 oraz ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis;

Decyzją z dnia 20.02.2011 r.⁵², Burmistrz udzielił pomocy de minimis umarzając zaległość podatkową w podatku od nieruchomości za 2010 r. w wysokości 160.458 zł wraz z należnymi odsetkami za zwłokę w kwocie 7.922 zł, mimo niepełnego materiału dowodowego. Podatnik nie przedłożył bowiem wymaganych informacji uprawniających do skorzystania z tej pomocy, tj.:

- zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie; o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach udzielania pomocy publicznej⁵³
- informacji dotyczących: wnioskodawcy, jego sytuacji ekonomicznej, prowadzonej działalności gospodarczej, w związku z którą wnioskodawca ubiega się o pomoc de minimis i pomocy otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis (podlegających wykazaniu w *formularzu informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis*, którego wnioskodawca nie złożył), oraz
- sprawozdania finansowego za okres 3 ostatnich lat obrotowych, sporządzanego zgodnie z przepisami o rachunkowości,

co stanowiło naruszenie art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z § 2 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. Organ podatkowy nie wezwał do złożenia ww. dokumentów na podstawie art. 122 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 491-538)

Burmistrz Zbąszyńska oraz Elżbieta Rolnik, która przygotowywała projekty decyzji złożyli tożsame wyjaśnienia, w których powołali się na pomyłkę w zakresie błędnego przytoczenia podstawy prawnej (decyzja z dnia 21.12.2011 r.), a w kwestii wydania

⁵² W związku z wnioskiem podatnika z 17.12.2010 r.,

⁵³ Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 ze zm.

decyzji na podstawie niepełnego materiału dowodowego i nieodpowiadającego wymaganej formie, na przeoczenie.

Dodatkowo Elżbieta Rolnik zadeklarowała, że dołoży wszelkich starań aby decyzje wydawane były na podstawie kompletnego materiału dowodowego, złożonego w wymaganej formie.

(dowód: akta kontroli str. 666-667, 684-686, 718-721)

6. Przy sprzedaży czterech nieruchomości (trzech w drodze przetargu ustnego nieograniczonego i jednej w drodze rokowań), tj.:

- a) prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej przy ul. Koszarowej w Zbąszynku, w dniu 16.10.2013 r., na kwotę 1.535.200 zł;
- b) prawa własności lokalu położonego przy ul. Chrobrego w Zbąszynku, w dniu 2.02.2012 r. na kwotę 54.000 zł;
- c) prawa własności lokalu położonego przy ul. Wojska Polskiego 27 w Zbąszynku, w dniu 28.11.2011 r., na kwotę 261.200 zł (sprzedaż w drodze rokowań);
- d) prawa własności lokalu położonego przy ul. Wojska Polskiego 55 w Zbąszynku, w dniu 30.12.2011 r., na kwotę 117.000 zł,

nie przestrzegano przepisów ugn i rozporządzenia o przetargach:

- w ogłoszeniach o przetargu ustnym nieograniczonym nie zawarto informacji o obciążeniach i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, co stanowiło naruszenie § 13 pkt 3-4 rozporządzenia (wszystkie ww. nieruchomości), a treść ogłoszenia (w przypadku nieruchomości wymienionej w punkcie a) nie została umieszczona w prasie, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 5 rozporządzenia o przetargach;
- w ogłoszeniu o drugim przetargu nie zawarto informacji o terminie przeprowadzenia poprzednich przetargów, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 ugn (dotyczy to nieruchomości wymienionej w punkcie c);
- w ogłoszeniu o rokowaniach nie zawarto informacji o zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, co stanowiło naruszenie § 25 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, a protokół z przeprowadzonych rokowań nie zawierał informacji o obciążeniach i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 1 pkt 3-4 w związku z §§ 29 ust. 3 i 30 rozporządzenia (dotyczy nieruchomości wymienionej w punkcie c);
- protokół z przeprowadzonego ustnego przetargu nie zawierał informacji o obciążeniach i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 1 pkt 3-4 rozporządzenia (dotyczy nieruchomości wymienionej w b), c), d) oraz w punkcie a) ale tylko w zakresie informacji o zobowiązaniach).

(dowód: akta kontroli str. 539-549, 554-587)

Halina Kaczmarek kierownik referatu mienia komunalnego i geodezji, która prowadziła postępowanie dotyczące zbycia nieruchomości położonej przy ul. Koszarowej (pkt a) oraz Alina Jagaciak zatrudniona w referacie mienia komunalnego i geodezji Urzędu, prowadząca sprzedaż nieruchomości położonych przy ul. Chrobrego (pkt b) i Wojska Polskiego 27 (pkt c) i 55 (pkt d) odnosząc się do stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie treści i publikacji ogłoszeń oraz treści protokołów wyjaśniły, że naruszenia te były wynikiem ich przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 656-659, 688-691)

Ocena cząstkowa

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

3. Realizacja inwestycji samorządowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w latach 2011-2013 wydatki majątkowe w Gminie wyniosły odpowiednio: 8.612.657,14 zł, 8.050.697,87 zł i 7.701.734,21 zł.

Gmina w 2013 r. zrealizowała wydatki inwestycyjne związane z realizacją projektów współfinansowanych z Unii Europejskiej w wysokości 4.346.007,80 zł, z czego kwota 2.003.050,81 zł dotyczyła projektu pn. *Budowa targowiska miejskiego w Zbąszynku* w programie *Mój Rynek* w ramach działania *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej* objętego PROW na lata 2007-2013⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 21, 646-651)

Badaniem objęto trzy postępowania przeprowadzone w drodze przetargu nieograniczonego na roboty budowlane o najwyższych wartościach przedmiotu zamówienia, na łączną kwotę 5.054.302,06 zł (20,74 % wydatków majątkowych), tj.:

- *Przebudowę ciągu ulic: Plac Dworcowy, B. Chrobrego, Kościelną, Akacjową, Plantową, Ogrodową w Zbąszynku* na kwotę 1.197.383,72 zł,
- *Rozbudowę ul. Czarna Droga w Zbąszynku* na kwotę 1.805.574,76 zł, oraz
- *Budowę targowiska miejskiego w Zbąszynku* na kwotę 2.051.343,58 zł.

Analiza dokumentacji dotyczącej zamówień wykazała m.in., że przygotowanie i przeprowadzenie postępowań, w tym wybór trybu postępowania, nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 600, 603-625)

Badanie realizacji umów zawartych w wyniku ww. postępowań wykazało wykonanie inwestycji, potwierdzone protokołami odbioru robót, w terminach wynikających z zawartych umów. Płatności z tytułu wykonania umów następowały zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 627-645)

Dwie z ww. inwestycji⁵⁵, zrealizowano w ramach programu pn. *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój* na podstawie umów zawartych z Wojewodą Lubuskim. Wydatki związane z realizacją *Budowy targowiska* ujęte zostały we wniosku o płatność przekazanym i pozytywnie zweryfikowanym przez Urząd Marszałkowski, a związane z realizacją zamówień dotyczących *Przebudowy ciągu ulic: Plac Dworcowy, Bolesława Chrobrego, Kościelną, Akacjową, Plantową, Ogrodową w Zbąszynku* i *Rozbudowy ul. Czarna Droga w Zbąszynku* rozliczone w sprawozdaniach końcowych przekazywanych do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 627-633, 646-651)

Wydatki związane z realizacją tych inwestycji zostały prawidłowo ujęte w sprawozdaniach budżetowych Rb28-S.

⁵⁴ Zgodnie z umową z dnia 6.06.2012 r. poziom dofinansowania wynosił 827.528 zł, nie więcej niż 50% poniesionych kosztów kwalifikowanych.

⁵⁵ *Przebudowa ciągu ...* - Umową nr 1/12/2013 z dnia 14.03.2013 r. określono kwotę dofinansowania w wysokości 50% - 797.066 zł; *Rozbudowa ul. Czarna Droga...* - Umową nr 1/80/2012 z dnia 17.02.2012 r. określono kwotę dofinansowania w wysokości 30% - 547.576 zł.

⁵⁶ Dwie inwestycje, tj. *Budowa targowiska...* i *Rozbudowa ul. Czarna Droga...* poddane zostały kontroli przez instytucje zewnętrzne (Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego i Lubuski Urząd Wojewódzki), w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. Obejmowały one swoim zakresem sprawdzenie m.in. prawidłowości zamówienia z Pzp, prawidłowości dokumentacji księgowej, terminowej realizacji zamówienia, potwierdzenia wykonania robót i rzeczywistego ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 628, 630, 633)

Oceniając zdolność Gminy do finansowania zadań w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020, Skarbnik Gminy wskazała, iż mimo ograniczeń wpływających w zasadniczy sposób na możliwości inwestycyjne Gminy, polegające na ilości zadań narzucanych Gminie, których realizacja wiąże się z zaangażowaniem środków własnych, obwarowań wynikających z ustawy o finansach publicznych w zakresie spełnienia relacji z art. 242 ufp oraz wskaźników dotyczących zadłużenia, Gmina będzie starała się korzystać ze środków pochodzących z budżetu UE.

(dowód: akta kontroli str. 704-708)

Gmina posiada elektroniczną skrzynkę podawczą w ogólnopolskim systemie e-PUAP oraz skrzynkę w lubuskim systemie „cyfrowy urząd”, które służą do bieżącej wymiany informacji elektronicznych z innymi podmiotami i osobami. Wysyłanie informacji za ich pośrednictwem odbywa się przy użyciu podpisu elektronicznego. W ramach realizowanego na terenie województwa lubuskiego projektu pn. *Lubuskie e-urząd* Gmina otrzymała sprzęt i oprogramowanie do elektronicznej rejestracji i przechowywania danych.

(dowód: akta kontroli str. 716-717)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Finansowanie deficytu wyłącznie ze źródeł wskazanych w art. 217 ust. 2 ufp.
2. Prawidłowe klasyfikowanie prowizji od udzielonych kredytów i pożyczek w ewidencji księgowej jako wydatków związanych z obsługą długu publicznego.
3. Wydawanie decyzji w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na podstawie pełnego materiału dowodowego.
4. Podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania należności w obowiązujących terminach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

⁵⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 18 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Anna Tronowicz
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
Podpis