



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA-4101-29-01/2012
P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/036 – Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Katowicach

Kontroler Artur Stekla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82789 z dnia 20 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Żory¹, al. Wojska Polskiego 25, 44-240 Żory, Regon: 000527316

kierownik jednostki kontrolowanej Waldemar Socha, Prezydent Miasta Żory² od dnia 3 listopada 1998 r.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono nieprzekroczenie w okresie od 2008 r. do końca II kwartału 2012 r. wskaźników udziału zadłużenia ogółem w dochodach oraz obciążenia dochodów obsługą zadłużenia, określonych w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ na poziomie 60% i 15% i prawidłowe ewidencjonowanie kredytów i pożyczek w księgach rachunkowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przypadków nieprzestrzegania zasad zaciągania zobowiązań finansowych,
- nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz dostaw towarów i usług,
- przypadków nierzetelnego sporządzania sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹ dalej: Urząd

² dalej: Prezydent

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

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – zwanej dalej ustawą o finansach publicznych z 2005 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia Gminy Miejskiej Żory i jego dynamika.

Opis stanu faktycznego

Zadłużenie Gminy Miejskiej Żory⁵, według wszystkich tytułów dłużnych w okresie od roku 2008⁶ do końca II kwartału 2012 r., wzrosło z kwoty 86 330 461,01 zł do kwoty 147 546 780,69 zł, tj. o 70,91%. Łączne zadłużenie Gminy, w stosunku do uzyskanych dochodów w poszczególnych latach objętych analizą, wynosiło odpowiednio 36,02% (za 2008 r.), 56,60% (za 2009 r.), 56,49% (za 2010 r.), 61,31% (za 2011 r.), natomiast na koniec II kwartału 2012 r. wyniosło 57,90%.

Wskaźnik obrazujący udział zobowiązań Gminy w jej dochodach, obliczony na podstawie przepisów art. 170 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005r., w latach 2008–2011 wyniósł odpowiednio: 34,45%, 56,60%, 54,45% i 59,04%, natomiast na koniec II kwartału 2012 r. udział łącznej kwoty długu Gminy w zaplanowanej na 2012 rok kwocie dochodów wyniósł 57,90%.

Największy udział w kwocie zadłużenia Gminy miały zaciągnięte kredyty i pożyczki (100% na koniec 2008 r. i 2009 r., 99,72% na koniec 2010 r., 99,95% na koniec 2011 r. i 97,95% na koniec II kwartału 2012 r.).

Na koniec 2008 r., 2009 r., 2010 r. i II kwartału 2012 r. w Gminie odnotowano deficyt budżetu w kwocie odpowiednio: 3 774 501,23 zł, 18 244 051,31 zł, 32 734 784,53 zł i 6 380 868,00 zł natomiast na koniec 2011 r. wystąpiła nadwyżka w kwocie 184 799,74 zł.

Wskaźnik obciążenia planowanych dochodów Gminy obsługą zadłużenia, ustalony na podstawie przyjętych uchwał budżetowych na lata objęte analizą, wyniósł odpowiednio 8,31%, 9,83%, 7,12%, 10,48% i 6,55%, natomiast obliczony w oparciu o dane z wykonania budżetu Gminy wynosił odpowiednio: 5,52%, 6,99%, 4,76%, 14,35% i 3,02%. Znacząca różnica wartości powyższego wskaźnika w roku 2011, wg wyjaśnień Skarbnika Miasta, wynikała jednocześnie z dwóch powodów:

- uzyskania niższych, niż zaplanowano, dochodów ogółem (w projekcie budżetu planowane dochody wynosiły 275 417 825,41 zł, na etapie uchwalania budżetu planowane dochody wynosiły 278 291 331,04 zł, natomiast zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu dochody planowane wynosiły 244 570 913,56 zł),
- wyższych, niż zaplanowane na początku roku budżetowego, kwot spłat kredytów (w projekcie budżetu planowane spłaty kredytów, odsetki oraz potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, wynosiły 23 171 311,00 zł, na etapie uchwalania budżetu zaplanowano 29 171 311,00 zł, natomiast zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu spłaty kredytów, pożyczek i odsetek zgodnie z ww. ustawą wyniosły 35 097 557,40 zł).

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, po przeprowadzonej analizie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2011 r. w zakresie wykonania dochodów Miasta, stwierdzono, że dochody ogółem Gminy wykonano w kwocie 220 141 876,21 zł, co stanowiło 90,01% kwoty dochodów wg planu po zmianach oraz 79,10% kwoty dochodów ujętej w uchwale budżetowej na 2011 r. Prezydent Miasta we wprowadzeniu do sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r. podał

⁵ dalej: Gmina

⁶ Stan na koniec 2008 r.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. - zwanej dalej *ufp*

m.in., że przyczyną niższej od zakładanej realizacji dochodów własnych Gminy z tytułu gospodarki mieszkaniowej, sprzedaży majątku oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności były: niższe wpływy od zakładanych rent planistycznych, opóźnienie wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta, które uniemożliwiło sprzedaż nowych terenów, utrzymująca się słaba koniunktura na rynku nieruchomości i inwestycji, a także zmniejszenie wpływów z usług świadczonych w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez Zarząd Budynków Miejskich.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 4-47, 58-59, T II, str. 339-351)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą nastąpił znaczny wzrost zadłużenia Gminy do wysokości 147 546 780,69 zł na koniec I półrocza 2012 r., a wskaźnik udziału zobowiązań Gminy w jej dochodach osiągnął na koniec 2011 r. 59,04%. Tak wysoki poziom zadłużenia może skutkować m.in. okresową utratą płynności finansowej oraz dodatkowymi kosztami z tytułu obsługi zadłużenia na pokrycie występującego w trakcie roku deficytu budżetowego.

Ponadto, łączne zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw (i pozostałych zobowiązań) czterech podmiotów zależnych⁸, powołanych do realizacji zadań publicznych Gminy⁹ w analizowanym okresie wynosiło 32 945 015,75 zł w roku 2008, 38 245 235,02 zł w roku 2009, 37 438 592,23 zł w roku 2010, 57 945 776,05 zł w roku 2011 oraz 62 074 455,92 zł na koniec II kwartału 2012 r. i wzrosło w tym okresie¹⁰ o 88,42%.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 4, 48-57)

Ocena cząstkowa

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

2. Przestrzeganie limitów określonych przez organ stanowiący Gminy oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń i gwarancji.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wartość 10 zaciągniętych przez Gminę w latach 2010 i 2011 kredytów bankowych oraz 8 pożyczek¹¹, a także trzech kredytów zaciągniętych w I półroczu 2012 r. na finansowanie występującego przejściowego deficytu budżetu (o których mowa w art. 89 i 90 up) nie przekroczyła kwot limitów zaciągania nowych zobowiązań tego rodzaju, określonych w uchwałach budżetowych Miasta Żory dla powyższych lat budżetowych.

Także wartość udzielonych w latach 2010 i 2011 przez Prezydenta Miasta poręczeń spłaty kredytów dla dwóch spółek komunalnych (PWiK Sp. z o.o. oraz Nowe Miasto Sp. z o.o.) nie przekroczyła limitu określonego przez Radę Miasta Żory na te lata w uchwałach budżetowych (z uwzględnieniem zmian).

Przed udzieleniem tych poręczeń finansowych, nie wykonano pisemnej analizy w celu oceny kondycji finansowej lub zdolności ww. spółek do spłaty zaciągniętych zobowiązań, bowiem jak wyjaśnił Prezydent *sytuacja finansowa spółek miejskich*¹²

⁸ t.j. spółek prawa handlowego będących własnością Gminy: Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Żorach (dalej PWiK Sp. z o.o.), Miejskie Zakłady Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o. w Żorach, Zakłady Techniki Komunalnej Sp. z o.o. w Żorach i Nowe Miasto Sp. z o.o. w Żorach,

⁹ miasta na prawach powiatu

¹⁰ T.j. od końca 2008 r. do końca II kwartału 2012 r.

¹¹ w WFOŚiGW oraz w PWiK Sp. z o.o. w Żorach

¹² wyjaśnienia w kwestii kondycji dotyczą spółek PWiK, Nowe Miasto oraz ARP S.A.

monitorowana jest na bieżąco i jest bardzo dobrze znana organowi wykonawczemu Gminy.

W okresie objętym kontrolą Gmina Żory nie emitowała, jak również nie prowadziła obsługi, obligacji.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 60-80, 102-123, 206-208)

2.2. W związku z zaciągnięciem 17 kredytów oraz pięciu pożyczek długoterminowych, których spłata przypadła w okresie 2010–I półrocze 2012 r. Prezydent Miasta, przed podpisaniem umowy kredytu lub pożyczki, uzyskał stosowne uchwały Rady Miasta Żory w sprawie zaciągnięcia ww. zobowiązań, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³.

Wszystkie umowy kredytów i pożyczek podpisał Prezydent Miasta lub jego zastępca przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta lub osoby przez niego upoważnionej, co było zgodne z art. 46 ust. 1 i 3 powyższej ustawy.

Zawarcie 15 analizowanych umów o kredyt długoterminowy, zgodnie z art. 264 ufp, poprzedzono przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego, natomiast w dwóch przypadkach łączna wartość opłat, prowizji i odsetek związanych z obsługą kredytu nie przekroczyła 14 000 euro.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 77-81, 124-131,)

2.3. Zaciągając w latach 2010 i 2011 oraz w I półroczu 2012 r. siedem (z ośmiu) kredytów krótkoterminowych oraz dwie pożyczki krótkoterminowe Prezydent Miasta nie przekroczył maksymalnego limitu dla tych zobowiązań, określonego przez Radę Miasta w uchwałach budżetowych odpowiednio na 14 000 000,00 zł, 19 000 000,00 zł i 18 000 000,00 zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 82-84)

2.4. Prezydent Miasta, a w jednym przypadku upoważniony zastępca Prezydenta, przy każdorazowej kontrasygnacie Skarbnika, w latach 2007–2011 udzielili czterech poręczeń spłaty zaciągniętych kredytów bankowych oraz jednego poręczenia zapłaty zobowiązania finansowego z tytułu transakcji zakupu nieruchomości od Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Żorach. Beneficjentami tych poręczeń były dwie spółki komunalne: PWiK Sp. z o.o.¹⁴ oraz Nowe Miasto Sp. z o.o.¹⁵. W wyniku analizy dokumentacji ustalono m.in., że:

- w umowach i pismach dotyczących udzielonych poręczeń określono ogólną wartość i termin ważności poręczenia oraz kwoty poręczanych zobowiązań obowiązujące w kolejnych latach budżetowych;
- w podjętych odrębnych uchwałach Rada Miasta Żory wyraziła zgodę na udzielenie przez Prezydenta poręczeń poszczególnym podmiotom, ustalając w nich maksymalną wysokość poręczenia, zgodną z kwotami określonymi w uchwałach budżetowych (dla lat 2010 i 2011). Odnosząc się do przyczyn i okoliczności przedkładania i podejmowania dodatkowych uchwał, w kontekście kompetencji organu stanowiącego wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) usg ograniczonych wyłącznie do określenia limitu kwotowego poręczeń oraz uprawnień zarządu jednostki samorządu terytorialnego do samodzielnego dokonywania czynności prawnych udzielania poręczeń (czynności zwykłego zarządu) określonych w art. 262 ust. 1 i 2 ufp, Prezydent Miasta wyjaśnił, że podejmowane przez Radę Miasta

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm. – zwanej dalej *usg*

¹⁴ uzyskała trzy poręczenia

¹⁵ dwa poręczenia

uchwały w sprawie poręczeń, były uchwałami intencyjnymi, w których wyrażano zgodę na dokonanie określonych czynności. Jak wyjaśnił Prezydent uchwały te wskazywały podmiot oraz kwoty w poszczególnych latach, ponieważ dokonując oceny prawnej stwierdzono, że poręczenia obejmują wysokie kwoty oraz są długoterminowe, zatem wykraczają poza zakres zwykłego zarządu, natomiast samej czynności udzielenia poręczeń dokonywał Prezydent Miasta zgodnie z ustawowymi kompetencjami.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 62-76, 98-101, 124-131)

2.5. W okresie 2010–I półrocze 2012 Gmina obsługiwała spłatę kapitału lub odsetek łącznie 25 kredytów bankowych oraz 7 pożyczek, z czego 11 kredytów zaciągnięto przed 1 stycznia 2010 r., tj. przed dniem wejścia w życie ufp. Spośród 14 kredytów i siedmiu pożyczek zaciągniętych po 1 stycznia 2010 r., pięć kredytów oraz dwie pożyczki krótkoterminowe zaciągnięto na finansowanie przejściowego deficytu budżetu Gminy; cztery kredyty przeznaczono na finansowanie wydatków (*zarówno poniesionych, a jeszcze nie zrefundowanych, jak i wydatków dokonywanych w przyszłości*) realizowanych w ramach projektów finansowanych ze środków UE na podstawie umowy o dofinansowanie¹⁶; dwa kredyty przeznaczono na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek; trzy kredyty zaciągnięto na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy (w tym jeden na finansowanie realizowanego zadania inwestycyjnego), a pięć pożyczek w WFOŚiGW zaciągnięto na realizację zadań inwestycyjnych na terenie Gminy.

2.6. We wszystkich analizowanych 25 przypadkach (tj. 20 umów kredytów oraz 5 umów pożyczek długoterminowych), Prezydent Miasta uzyskał wymaganą pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o możliwości spłaty tych zobowiązań, przy czym w jednym przypadku opinię tę wydano sześć dni po dacie podpisania umowy w sprawie zaciągnięcia kredytu¹⁷.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 124-131)

2.7. W 21 skontrolowanych umowach kredytowych i 7 umowach pożyczek Prezydent Miasta nie udzielił kredytodawcy lub pożyczkodawcy prawa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy, jako zabezpieczenie spłaty tych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 124-131)

2.8. Gmina, na podstawie uchwały Rady Miasta nr 6//12 z 26 stycznia 2012 r., w dniu 4 kwietnia 2012 r. zakupiła 50 akcji imiennych Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości S.A. w Żorach za kwotę 5 000,00 zł. W Gminie nie wykonano analizy kondycji finansowej ww. spółki, gdyż jak wyjaśnił Prezydent, wykonywanie dodatkowych analiz byłoby zbędne w sytuacji kiedy ta jest dobrze znana przedstawicielom Miasta zasiadającym w jej organach.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 181- 208)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. W trzech umowach o kredyt krótkoterminowy¹⁸ w rachunku bankowym dochodów Miasta Żory oraz w umowie o kredyt złotowy obrotowy¹⁹, zawartych

¹⁶ wg zapisów umów kredytowych, natomiast ustalono, że trzy z nich zostały wykorzystane nie na bezpośrednie finansowanie ww. przedsięwzięć, ale na spłatę poprzedzającego go kredytu tego samego przeznaczenia przyznanego Gminie na powyższy ustawowy cel

¹⁷ co oceniono w dalszej części wystąpienia

¹⁸ nr: 675/2010/00004678/00 z dnia 05.02.2010 r., 675/2011/00007626/00 z 14.01.2011 r., 675/2011/00010533/00 z 9.12.2011 r.

¹⁹ nr 889/2012/00000040/00 z 30.03.2012 r.

z ING Bankiem Śląskim SA, Prezydent Miasta w imieniu Gminy wyraził zgodę na obciążanie przez Bank w dniu wymagalności, podstawowego rachunku dochodów Gminy w celu spłaty zobowiązań z tytułu umowy kredytowej. Bank upoważniono do pobierania środków finansowych Gminy przed wszelkimi innymi płatnościami, z wyjątkiem płatności wynikających z tytułów wykonawczych. NIK zwraca uwagę, że powyższe zapisy znajdowały się w treści umów dotyczących bezpośrednio zabezpieczeń dla banku spłaty kredytu i mimo, że ww. zapisy umów nie wskazują bezpośrednio na udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania powyższym rachunkiem Gminy, to ich skutek jest równoważny. Kredytodawca (bank prowadzący bankową obsługę Gminy) miał bowiem swobodny dostęp do rachunku bankowego dochodów Miasta w celu zabezpieczenia samodzielnej spłaty (np. poprzez automatyczną likwidację istniejącego zadłużenia w rachunku lub pobranie z rachunku) kapitału kredytu oraz comiesięcznej spłaty (poprzez pobranie z ww. rachunku) odsetek od kredytu. Miasto natomiast, zgodnie z treścią ww. umowy, nie miało możliwości zablokowania tych operacji. Za ww. nieprawidłowość odpowiada Prezydent, który wyjaśnił m.in.: *We wskazanych umowach zabezpieczeniem kredytu jest weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.(...) Wszelkie wpływy na rachunek pomniejszają zadłużenie. Odsetki naliczane są na bieżąco jedynie od wielkości faktycznego zadłużenia i co miesiąc pobierane z rachunku - tym samym spłata należnych odsetek może być wliczona w ciężar limitu kredytowego. Spłata kredytu następuje automatycznie z bieżących wpływów na rachunek Gminy. Zatem wskazany w pytaniu zapis umowny nie stanowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. Bank realizuje tylko i wyłącznie postanowienia zawartej umowy (obciążenie odsetkami) i w żadnym wypadku nie przejmuje kompetencji organu wykonawczego do dysponowania rachunkiem bankowym ani nie ogranicza funkcji wykonywania budżetu.*

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 124-131, 149-180)

NIK nie podziela ww. stanowiska Prezydenta, ponieważ poprzez zawarcie w umowie ww. zapisów Bank uprawniono, w dniu wymagalności spłat, do decydowania o pierwszeństwie dokonywania dyspozycji finansowych przed właścicielem rachunku – Gminą, tym samym mógł dysponować środkami Gminy tak jakby posiadał pełnomocnictwo.

Zawarcie w umowach kredytowych ww. zapisów naruszało postanowienia wynikające z art. 264 ust. 5 ufp.

2. Prezydent Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika, zaciągnął zobowiązanie i podpisał umowę kredytu bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową. Umowę nr 1/2012 z Bankiem Polska Kasa Opieki SA, o kredyt krótkoterminowy w kwocie 5 000 000 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE z jego bezpośrednim przeznaczeniem na spłatę zadłużenia wymagalnego Miasta z tytułu kredytu obrotowego zaciągniętego w dniu 9 marca 2011 r²⁰, zawarł w dniu 2 stycznia 2012 r. Rada Miasta Żory, w uchwale budżetowej na rok 2012 z dnia 29 grudnia 2011 r., jak również w jej późniejszych zmianach nie określiła limitu upoważniającego Prezydenta do zaciągnięcia pożyczki lub kredytu krótkoterminowego na powyższe cele kredytowe. Według stanu na dzień 2 stycznia 2012 r. jedyny, określony w uchwale budżetowej, limit w kwocie 12 000 000 zł do zaciągania zobowiązań kredytowych odnosił się do kredytu krótkoterminowego

²⁰ na podstawie umowy o kredyt nr 3/2011

przeznaczonego wyłącznie na pokrycie w 2012 r. przejściowego deficytu budżetu Gminy²¹.

Skarbnik Miasta w powyższej sprawie wyjaśniła, że Kredyt w kwocie 5 000 000 zł został zaciągnięty na podstawie Uchwały nr 179/XVII/11 RM Żory z dnia 24.11.2011 r. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu. Uchwałą nr 4100/V/224/2011 z dnia 30.11.2011 r. V Skład Orzekający RIO w Katowicach wydał pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie. Jednak Gmina wskazaną opinię otrzymała 2 stycznia 2012 roku. Warunkiem koniecznym uruchomienia kredytu było dostarczenie bankowi omawianej opinii, co nastąpiło dopiero 2.01.2012 r. Zawarcie umowy w przedmiotowej sprawie miało nastąpić do końca 2011 r., jednak ze względu na brak opinii RIO stało się to niemożliwe. W dniu podejmowania uchwały budżetowej na 2012 r., tj. 29 grudnia 2011 r. nie istniały przesłanki powodujące konieczność wprowadzania zmian w zakresie kredytów, ponieważ opinia RIO została wydana 30.11.2011 r. Bardzo krótki czas na podjęcie działań w tym zakresie spowodował, że nie było technicznej możliwości uzupełnienia zapisów w uchwale budżetowej (2 wolne od pracy dni kalendarzowe). Odpowiadając na pytanie o powody, dla których w uchwale budżetowej Miasta Żory na 2012 r. (w wyniku kolejnych zmian przyjętych po 2 stycznia 2012 r.) nie ujęto kwoty przychodów w wysokości 5 000 000,00 zł z tytułu powyższego kredytu, Skarbnik Miasta wyjaśniła, że korekty zapisów po stronie dochodów w zakresie kredytu przeznaczonego na finansowanie wydatków, które będą refundowane z budżetu Unii Europejskiej nie dokonano ze względu na niedopatrzenie oraz, że w momencie, w którym zauważony został brak omawianego zapisu kredyt był już spłacony. W związku z zaistniałymi okolicznościami niezasadnym było wprowadzanie zmian w tym zakresie.

Prezydent wyjaśnił m.in. że warunkiem koniecznym uruchomienia kredytu było dostarczenie bankowi opinii RIO, co nastąpiło dopiero 2.01.2012 r. Bardzo krótki czas na podjęcie działań w tym zakresie spowodował, że nie było technicznej możliwości uzupełnienia zapisów w uchwale budżetowej (2 wolne od pracy dni kalendarzowe).

W ocenie NIK, zaciągając w 2012 r. ww. zobowiązanie krótkoterminowe Prezydent Miasta naruszył przepis art. 91 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 58-59, 82-97, 447-449, Tom II, str. 51-76)

3. Podpisanie w dniu 17 grudnia 2010 r. umowy²² w sprawie zaciągnięcia kredytu nastąpiło przed wydaniem w dniu 23 grudnia 2010 r. pozytywnej opinii RIO o możliwości jego spłaty. Prezydent, zawierając powyższą umowę, zaciągnął zobowiązanie na łączną kwotę 6 000 000,00 zł, nie mając pewności, że wydana przez RIO opinia będzie pozytywna. Prezydent odpowiedzialny za ww. nieprawidłowość wyjaśnił m.in., że przed podpisaniem przedmiotowej umowy, opinii tej nie uzyskał, jednak przekazano ją instytucjom kredytującym przed uruchomieniem kredytów. Według Prezydenta, warunki zapisane w umowie powodowały, że proces ubiegania się o kredyt kończył się dopiero w momencie przedstawienia pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, a w przypadku uzyskania negatywnej opinii nie doszłoby do zaciągnięcia zobowiązania. Zatem, zgodnie z wyjaśnieniami, samo podpisanie umowy nie kończyło procesu ubiegania się o kredyt, lecz przedstawienie

²¹ kredyt ten w kwocie 12 000 000 zł został udostępniony Gminie w dniu 2 stycznia 2012 r. na podstawie umowy zawartej przez Prezydenta w dniu 9 grudnia 2011 r.

²² Nr 675/2010/00007405/00

pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach pozwalało spełnić narzucone przez kredytujących warunki i dopiero po ich spełnieniu następowało uruchomienie kredytu - tj. zakończenie procesu ubiegania się o kredyt. Zdaniem Prezydenta w każdym przypadku warunek ten spełniono.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku ww. umowy o kredyt złotowy obrotowy w kwocie 6 000 000,00 zł nie zachodziła okoliczność, o której wspomniał Prezydent, ponieważ w treści umowy nie wskazano obowiązku dostarczenia bankowi opinii RIO i tym samym podpisana umowa była wiążąca.

Zatem zawarcie umowy, bez uzyskania opinii RIO o możliwości spłaty kredytu, stanowiło naruszenie art. 91 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 124-147, 177-180)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Kwota potencjalnych spłat obowiązujących w 2010 r. poręczeń udzielonych przez Prezydenta Miasta przekraczała ustaloną w uchwale budżetowej Miasta na rok 2010 po zmianach (określoną w § 7 tej Uchwały) kwotę planowanych wydatków przypadających do spłaty z tytułu poręczeń i gwarancji o 282 407,00 zł. Ostatniego poręczenia Gmina udzieliła w dniu 17 czerwca 2010 r., w wyniku czego potencjalna kwota wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w roku 2010 wynosiła 6 532 407,00 zł. Natomiast określona w uchwale budżetowej na ten rok (po zmianach) kwota takich wydatków wynosiła 6 250 000,00 zł.

NIK zwraca uwagę, że w związku z udzieleniem ww. poręczeń Prezydent Miasta, w projektach uchwał zmieniających uchwałę budżetową Miasta Żory na rok 2010 winien uwzględnić pełną kwotę potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń.

W złożonych w powyższej sprawie wyjaśnieniach Prezydent potwierdził, że przez nieuwagę nie wprowadzono zmian w zapisie § 7 Uchwały budżetowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta wysokość wydatków na wypłaty z tytułu poręczeń zabezpieczono w prawidłowej wysokości, nie dokonano jednak zmiany zapisu w samej treści uchwały budżetowej na rok 2010.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 60-76, 94-95, Tom II, str. 1-11)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz uruchomionych poręczeń i gwarancji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Za wyjątkiem jednego z obsługiwanych kredytów Gmina regulowała zobowiązania z tytułu spłaty kapitału kredytów i pożyczek w terminach wynikających z zawartych umów.

Z powodu trudności finansowych Gminy Prezydent Miasta w dniu 26 stycznia 2011 r. wystąpił do ING Banku Śląskiego SA z ośmioma wnioskami o odroczenie spłaty rat kapitałowych przypadających w miesiącu lutym na łączną kwotę 865 000,00 zł. Według Prezydenta, zawarte umowy kredytowe pozwalały na dokonanie takiego przesunięcia w spłacie kapitału bez konieczności ponoszenia dodatkowych opłat ze strony Miasta.

Odsetki umowne od powyższych zobowiązań regulowano terminowo w przypadku 12 z 25 kredytów bankowych obsługiwanych w okresie 2010–I półrocze 2012 oraz dwóch pożyczek krótkoterminowych zaciągniętych w 2011 r.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 177-180, 237-251)

3.2. W latach 2010 i 2011 oraz w I półroczu 2012 r. Gmina nie dokonywała wypłat z tytułu udzielonych poręczeń.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 450-456)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1.1. Na dzień 30 grudnia 2011 r. Gmina miała zadłużenie wymagalne z tytułu niespłaconego kredytu krótkoterminowego (umowa o kredyt nr 3/2011 z 9 marca 2011 r.) w kwocie 4 998 284,38 zł, w tym zaległy kapitał w kwocie 4 995 000,00 zł²³ oraz naliczone odsetki karne w wysokości 3 284,38 zł. Całkowita spłata tych zaległości nastąpiła w dniu 2 stycznia 2012 r., tj. 3 dni po upływie umownego terminu, na skutek czego Gmina w dniu 3 stycznia 2012 r. zapłaciła Bankowi Polska Kasa Opieki SA odsetki z tytułu zwłoki w spłacie kredytu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Miasta kwota naliczonych i pobranych odsetek ustawowych, zgodnie z par. 4 Umowy kredytowej nr 3/2011, wyniosła 5 339,02 zł²⁴ (tj. odsetek ustawowych od niespłaconego w terminie zadłużenia, liczonych za okres od dnia wymagalności spłaty do dnia wyegzekwowania spłaty). Według zapisu na wyciągach bankowych, naliczone i zapłacone w dniu 3 stycznia 2012 r. odsetki (5 337,12 zł oraz 1,90 zł) były odsetkami karnymi.

Odpowiedzialność za dopuszczenie do powstania zwłoki w spłacie zadłużenia, a w konsekwencji konieczności zapłaty dodatkowych odsetek (karnych) ponoszą Prezydent Miasta oraz Skarbnik. Prezydent wyjaśnił, że opóźnienie spłaty kredytu było spowodowane późniejszym niż zakładano uruchomieniem kredytu w wys. 5 000 000,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu, ze względu na wydanie opinii o możliwości spłaty tego kredytu przez Skład Orzekający RIO w Katowicach w dniu 30 grudnia 2011 r. i wpływ tej opinii do Urzędu Miasta w dniu 2 stycznia 2012 r. Według wyjaśnień Prezydenta warunkiem koniecznym uruchomienia kredytu było dostarczenie bankowi ww. opinii, co nastąpiło w dniu 2 stycznia 2012 r. na skutek czego nie było możliwe spłacenie kredytu (wg umowy nr 3/2011).

NIK zwraca uwagę, że w dniu 30 grudnia 2011 r. Gmina dokonała wcześniejszych spłat kapitału (zadłużenia) na łączną kwotę 10 092 140,00 zł siedmiu innych kredytów zaciągniętych w ING Banku Śląskim SA i w PKO BP SA²⁵, mimo że umowny termin spłaty tych zobowiązań nie upływał w dniu 30 grudnia 2011 r.

Odnosząc się do powyższego Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że spłat w powyższej kwocie dokonano ponieważ Gmina poinformowała ww. banki o wcześniejszej spłacie (zgodnie z zapisami poszczególnych umów) i transakcje te wykonano. Prezydent wskazał też, że kredyt na kwotę 5 000 000,00 zł miał także zostać spłacony do 30 grudnia 2011 r., jednak z wcześniej opisywanych przyczyn stało się inaczej.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 177-180, 209-216, 230-243, 424-449)

1.2. W roku 2011 oraz w I półroczu 2012 r. Urząd nieterminowo regulował zobowiązania odsetkowe z tytułu zawartych umów kredytowych i pożyczek. Opóźnienia te dotyczyły 12 z 25 spłacanych w okresie 2010–I półrocze 2012 kredytów bankowych oraz wszystkich 5 pożyczek udzielonych Gminie przez WFOŚiGW i spłacanych w ww. okresie. Zwłoka w zapłacie odsetek wynosiła od 2 do 22 dni w stosunku do

²³ powyższe saldo niespłaconego kapitału wynikało z wyciągu bankowego sporządzonego na dzień 30.12.2011 r.

²⁴ Powyższa kwota odsetek za zwłokę przekroczyła kwotę minimalną określoną dla czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

²⁵ środki na spłatę powyższych kredytów pochodziły z kredytu długoterminowego zaciągniętego w marcu 2011 r. z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

terminów umownych. Pojedyncze kwoty zadłużenia z tytułu niezapłaconych w terminie odsetek wynosiły od 8,29 zł do 104 144,46 zł, a najwyższe okresowe zadłużenie z ww. powodu odnotowano od września do grudnia 2011 r. (np.: we wrześniu 2011 r. zaległość z tytułu niezapłaconych w terminie odsetek za sierpień wyniosła łącznie 630 271,55 zł) oraz w I półroczu 2012 r. (w lipcu 2012 r. zaległość z tytułu niezapłaconych w terminie odsetek za czerwiec wyniosła łącznie 458 960,19 zł). Z tego tytułu Miasto nie zapłaciło karnych opłat bądź odsetek. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta opóźnienia w zapłacie odsetek od niektórych kredytów i pożyczek w roku 2011 i w I półroczu 2012 r. spowodowała trudna sytuacja finansowa Miasta, co miało związek m.in. z realizacją dużej ilości zadań inwestycyjnych oraz niższymi wpływami udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na początku roku budżetowego.

Nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu umów kredytów i pożyczek (w zakresie należnych odsetek umownych) stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 177-180, 237-423)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

4. Prawidłowość ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych i rzetelność sporządzania sprawozdań.

Opis stanu faktycznego

4.1. Łączne sprawozdania Gminy Żory o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r. oraz 2011 r., wraz ze zbiorczymi sprawozdaniami Rb-Z Gminy, jako organu założycielskiego lub nadzorującego dla jednostek posiadających osobowość prawną (instytucji kultury), Prezydent Miasta przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach w terminach zgodnych z Załącznikiem nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁶. Ustalono, że zestawienia te sporządzano i weryfikowano m.in. przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych²⁷.

Wszystkie 45 jednostek organizacyjnych z terenu Gminy Miejskiej Żory, zobowiązane do sporządzenia jednostkowych sprawozdań Rb-Z, w tym Urząd Miasta oraz trzy instytucje kultury, sporządziły oraz złożyły je w wymaganym terminie, tj. do dnia 1 lutego 2011 r. i 2012 r. albo w terminie 37 dni po upływie IV kwartału (w przypadku trzech gminnych instytucji kultury).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 39-44, Tom II, 77-85)

²⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247. – zwanym dalej rozporządzenia w sprawie sprawozdań jst

²⁷ Placówki oświatowe sporządzały częściowe sprawozdania w programie Sigma Optivum i przesyły je w formie papierowej i elektronicznej do Urzędu, gdzie po ich zweryfikowaniu generowano 1 wersję elektroniczną i eksportowano ją do programu Besti@. Pozostałe jednostki budżetowe i zakład budżetowy sporządzały sprawozdania częściowe w programie SJOBesti@ i przesyłały je także do Urzędu w dwóch wersjach, gdzie pliki elektroniczne były eksportowane do programu Besti@. Sprawozdania zbiorcze Rb-Z sporządza się w programie Besti@ poprzez agregację sprawozdań jednostkowych, a uprzednio wersje papierowe sprawdza się pod względem formalno-rachunkowym, po czym dane nanosi się do arkusza kalkulacyjnego i porównuje z wersją elektroniczną sprawozdania.

4.2. Sprawozdanie jednostkowe Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2011 r. w zakresie zobowiązań zaewidencjonowanych na kontach księgowych o symbolach 134, 240 i 260 sporządzono prawidłowo²⁸.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 183-184, 91-199)

4.3. W sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z Urzędu za IV kwartał 2010 r. prawidłowo wykazano zobowiązania wynikające z wszystkich nieuregulowanych kredytów bankowych zaciągniętych na finansowanie budżetu Gminy (wg zapisów na koncie 134 „Kredyty bankowe”) oraz niespłaconych pożyczek zaciągniętych w WFOŚiGW i PWiK Sp. z o.o. ewidencjonowanych na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”.

W dokumencie tym wykazano też łączną wartość nieuregulowanych do końca 2010 r. zobowiązań wymagalnych wobec przedsiębiorstw niefinansowych oraz wobec gospodarstw domowych, których termin płatności upłynął w dniach 18 października oraz 27 grudnia 2010 r., wykazanych w saldzie konta 201 „Rozrachunki z kontrahentami”.

W sprawozdaniu Rb-Z za rok 2011 nie wykazano zobowiązań wymagalnych Urzędu. Zarówno w sprawozdaniu za IV kwartał 2010 r., jak i 2011 r. do zobowiązań wymagalnych nie zaliczono nieuregulowanych w tych latach zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług, których termin płatności upływał w dniu 31 grudnia 2010 r., co było zgodne z definicją zawartą w załączniku nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jst, według której zobowiązanie staje się wymagalne od dnia następnego po upływie terminu płatności wskazanego w dokumencie zapłaty lub zapisanego w umowie.

Zobowiązania na koniec 2010 r., w łącznej wysokości 2 422 786,00 zł, wynikające z zakupu przez Gminę czterech nieruchomości na podstawie zawartych w tym okresie umów²⁹, w których cenę zakupu określono w ratach, wykazano w części D sprawozdania jednostkowego. NIK uwzględniła wyjaśnienia przyczyn nieujęcia powyższych zobowiązań w części A w pozycji *Kredyty i pożyczki* sprawozdania Rb-Z, złożone przez Prezydenta oraz Skarbnika. Powołali się oni m.in. na treść pisma Ministerstwa Finansów z dnia 15 lutego 2011 r. nr DP14/657/19/MKT/2011/629 i wskazali, że po analizie zapisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji³⁰ oraz dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa³¹, w żadnym z paragrafów nie dopatrzonego się tytułu dłużnego, do którego można by zaklasyfikować wskazane umowy sprzedaży na raty. Dlatego też, kierując się zasadą ostrożności, dane dotyczące umów sprzedaży na raty wykazano w części uzupełniającej (części D).

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 86-90, 103-141, 314-329)

W sprawozdaniu Rb-Z Urzędu za IV kwartał 2011 r., w pozycji kredyty i pożyczki długoterminowe (wiersz E2.2, części A) oraz w części D wykazano i wymieniono

²⁸ łączna wartość zobowiązań wg tytułów dłużnych różniła się o 13 groszy; w ewidencji księgowej saldo pożyczek (wykazane na koncie 260) wynosiło 1 537 886,08 zł, a w sprawozdaniu Rb-Z wykazano kwotę zobowiązań 1 537 886,21 zł z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w innych jednostkach sektora finansów publicznych (grupa III)

²⁹ w przypadku których Gmina była stroną kupującą; akt notarialny Rep. A nr 5496/2010 – 2 000 000,00 zł wartość III i IV raty ceny sprzedaży nieruchomości, których termin płatności upływał w dniach 31 stycznia 2011 i 31 stycznia 2012 r., akt notarialny Rep. A nr 8048/2010 – 139 186,00 wartość II raty ceny sprzedaży nieruchomości, której termin upływał w dniu 31 maja 2011 r. pomniejszona o potrąconą w dniu 22.10.2010 r. kwotę 64 239,00 zł, akt notarialny Rep. A nr 5234/2010 – 215 925,00 wartość II raty ceny sprzedaży nieruchomości, której termin upływał w dniu 31 stycznia 2011 r. pomniejszona o kwotę 10 000,00 zł przekazaną sprzedawcy w dniu 22.10.2010 r., akt notarialny Rep. A nr 5234/2010 – 67 675,00 zł wartość V raty sprzedaży nieruchomości, której termin upływał w dniu 30 czerwca 2011 r.

³⁰ Dz. U. nr 57, poz. 366

³¹ Dz. U. nr 112, poz. 758

m.in. nieuregulowane zobowiązania wobec gospodarstw domowych (zobowiązania niewymagalne) w kwocie 1 000 000,00 zł zaewidencjonowane na koncie księgowym 240 „Pozostałe rozrachunki”. Zobowiązania te wynikały z „Przedwstępnej Umowy Sprzedaży Nieruchomości” gruntowej z dnia 7 lipca 2010 r., na mocy której Gmina zobowiązała się do zapłaty ceny w ratach.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 86-87, 91-102, 117-122, 142-184, 197-201, 206-240)

4.4. W okresie objętym kontrolą Gmina nie realizowała umów w formule partnerstwa publiczno-privatnego.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 241-282)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Niewykazanie w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2011 r., w wierszu E.2.1, w części A, zobowiązania krótkoterminowego z tytułu niespłaconego do dnia 30 grudnia 2011 r. kredytu krótkoterminowego zaciągniętego w marcu 2011 r. w Banku Polska Kasa Opieki SA, na podstawie umowy nr 3/2011. Łączne saldo niespłaconych w roku 2011 zobowiązań kredytowych, zaewidencjonowanych na koncie księgowym 134 „Kredyty bankowe”, wykazywało m.in. saldo kapitału przedmiotowego kredytu w kwocie 5 000 000,00 zł, a wg wyciągu bankowego Banku Polska Kasa Opieki na dzień 30 grudnia 2011 r. zadłużenie dla powyższego kredytu wynosiło 4 995 000,00 zł, co wskazuje na niezgodność zapisów na ww. koncie z dowodem księgowym.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że ww. kwotę zobowiązania błędnie zakwalifikowano i wykazano w grupie zobowiązań długoterminowych ww. sprawozdania (tj. w pozycji E.2.2).

Wyjaśniając przyczyny powyższej niezgodności Prezydent i Skarbnik Miasta wyjaśnili, że w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2011 roku saldo zobowiązania z tytułu kredytu w kwocie 5 000 000,00 zł wykazano w części A, pozycja E2.2 ponieważ zasugerowano się zasadą roczności budżetu i wskazany kredyt zaklasyfikowano do kredytów długoterminowych.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ stanowiło to naruszenie § 3 pkt 6 załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jst, zgodnie z którym w wierszu E2.1. sprawozdania Rb-Z ujmuje się wartość krótkoterminowych zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek, tj. o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie.

W sprawie niezgodności pomiędzy zapisami księgowymi Urzędu na koncie 134, a danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych banku, ww. osoby wyjaśniły, że przyczyną zaistniałej rozbieżności było zrealizowanie przez Bank Pekao SA dyspozycji Gminy niezgodnie z jej treścią ekonomiczną.

Nieujęcie w księgach rachunkowych rzeczywistego salda kredytu, potwierdzonego w wyciągu bankowym, stanowiło naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³², zgodnie z którymi jednostka jest zobowiązana do rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego i ujmowania w księgach rachunkowych operacji gospodarczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz odzwierciedlających stan rzeczywisty.

³² Dz. U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

NIK ocenia krytycznie, że pomimo stwierdzenia niezgodności w realizacji bankowej obsługi kredytu, Skarbnik Miasta nie podjął skutecznych działań w celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 183-193, 314-327)

2. Przypadki nierzetelnego wykazania w ewidencji księgowej Urzędu (na koncie 201 – *Rozrachunki z kontrahentami*), jako zobowiązań niewymagalnych, nieuregulowanych zobowiązań, których termin płatności upłynął do dnia 30 grudnia 2010 r. i 2011 r. W ewidencji ujęto faktury z terminem płatności w roku następnym, mimo iż z treści tych faktur wynikało, że termin płatności dotyczył danego roku. Skutkiem powyższego było nieuwzględnienie tych zobowiązań w sprawozdaniach Rb-Z Urzędu na koniec IV kwartału 2010 r. i 2011 r., co było niezgodne z § 10 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jst, w myśl którego sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Dotyczyło to w szczególności zobowiązań w kwotach 1 200,00 zł³³ oraz 8 500,00 zł³⁴, których termin płatności, zgodnie z treścią faktury VAT, przypadał na dzień 28 i 30 grudnia 2010 r., natomiast kwoty te Urząd uregulował dopiero w dniach 5 i 12 stycznia 2011 r. oraz kwoty zobowiązań 684,19 zł wynikającej z trzech faktur VAT³⁵ za sprzedane towary lub usługi, w stosunku do których termin ich zapłaty upłynął w dniu 29 i 28 grudnia 2011 r., a które uregulowano w dniach 3 i 5 stycznia 2012 r.

NIK ocenia negatywnie, że na koniec IV kwartału 2010 r. i 2011 r. Urząd nie wykazał, jako wymagalnych, ww. zobowiązań.

Wyjaśniając przyczyny niewykazania tych zobowiązań we właściwych pozycjach sprawozdania Rb-Z, Prezydent i Skarbnik Miast wskazali m.in. na zbyt późne, ich zdaniem, przekazanie faktur VAT do Urzędu lub do Wydziału Budżetu i Finansów tej jednostki, co miało uniemożliwić terminowe uregulowanie kwot wynikających z tych dokumentów, jak również na przyjętą praktykę, że termin płatności biegnie od dnia doręczenia rachunku do Urzędu.

NIK zwraca uwagę, że z żadnego z przedstawionych w toku kontroli dokumentów nie wynikało, aby termin płatności ww. zobowiązań ustalono na 7 lub 14 dni od daty wpływu faktury do Urzędu.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 283-313, 331-338)

3. Nieterminowe regulowanie zobowiązań finansowych wobec dostawców, osób fizycznych i innych kontrahentów Urzędu. W wyniku analizy zapisów kont rachunkowych za wybrane okresy miesięczne oraz rozliczenia finansowego jednej z transakcji ustalono m.in., że:

- na dzień 31 grudnia 2010 r. i 1 stycznia 2011 r. Urząd miał zobowiązania, których termin płatności upłynął w dniach: 18 października 2010 r. (opóźnienie wobec spółki komunalnej PWiK Sp. z o.o. w zapłacie zobowiązania w kwocie 357 564,73 zł wyniosło łącznie 107 dni³⁶), 27 grudnia 2010 r. oraz 31 grudnia 2010 r. (okres zwłoki w zapłacie zobowiązań w kwocie 14 120,89 zł i 26 244,47 zł wobec kontrahenta TABLO do dnia zobowiązania wyniósł 9 dni)

- w grudniu 2010 r. i 2011 r. Urząd w 17 i 13 przypadkach regulował zobowiązania wobec kontrahentów z opóźnieniem wynoszącym więcej niż 2 dni, a opóźnienia w realizacji płatności w roku 2011 sięgały 165 dni i 263 dni (kwot 390 996,23 zł i 356 631,45 zł),

³³ z tytułu faktury VAT nr FA/1248/2010 z 13.12.2010 r.

³⁴ z tytułu faktury VAT nr 383/12/10 z 16.12.2010 r.

³⁵ tj. Nr 110/2011 i 112/2011 z 22.11.2011 r. oraz nr 285/11 z 21.11.2011 r.

³⁶ zobowiązanie to uregulowano w dniach 17 stycznia i 2 lutego 2011 r.

- w styczniu 2011 r. i 2012 r. ww. zaległości w spłacie zobowiązań wystąpiły odpowiednio w 37 i 9 przypadkach. Najdłuższy okres zwłoki w ww. okresach wyniósł 105 dni, a najwyższa kwota zaległości wobec jednego kontrahenta wyniosła łącznie 978 867,71 zł (dotyczyła ona zobowiązań wobec ZTK Sp. z o.o. w Żorach na koniec stycznia 2011 r., którego termin płatności upłynął w dniu 21 lub 26 stycznia 2011 r.).

- zobowiązanie w wysokości 1 000 000,00 zł, z tytułu zapłaty III raty za nabytą³⁷ od małżeństwa M. nieruchomość gruntową, którego termin płatności upłynął 31 stycznia 2011 r., uregulowano ostatecznie w dniu 9 maja 2011 r., tj. ze zwłoką 3 miesięcy i 9 dni. Stwierdzono, że powyższą kwotę Gmina przekazała na prywatny rachunek bankowy ww. sprzedawców w sześciu terminach oraz ratach³⁸, których nie przewidywała przedwstępna umowa sprzedaży.

W sprawie regulowania zobowiązań Urzędu z opóźnieniem Prezydent i Skarbnik Miasta wyjaśnili, że przyczyną takiego stanu była trudna sytuacja finansowa Miasta, co miało m.in. związek z dużym wysiłkiem inwestycyjnym jaki ponosiła Gmina (wydatki inwestycyjne poniesione przez Gminę Miejską Żory w latach 2008-2011 wyniosły ponad 315 mln. zł.). Ponadto przyczyną opóźnień, wg powyższych wyjaśnień, były duże opóźnienie w przekazywaniu środków z tytułu refundacji za poniesione wydatki na zadania inwestycyjne w części finansowanej z budżetu UE, a także niższe wpływy udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych I kwartale w porównaniu do ostatniego kwartału roku (wpływy z tego tytułu stanowią ok. 25% dochodów budżetu Miasta).

Powyższe działania stanowiły naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ufp.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 102, 142-158, 166-182, 198-201, 206-240)

Ocena częściowa

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

5. Skuteczność działań podejmowanych przez Gminę Miejską Żory w stosunku do samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej w celu poprawy ich sytuacji finansowej.

Opis stanu faktycznego

Gmina, w okresie objętym kontrolą, nie była organem założycielskim w stosunku do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 54)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, wnosi o:

1. Zapewnienie zaciągania zobowiązań kredytowych zgodnie z upoważnieniem określonym przez Radę Miasta w uchwale budżetowej.

³⁷ w dniu 7 lipca 2010 r.

³⁸ tj. 9 lutego: 170 000,00 zł, 23 i 30 marca: 100 000,00 i 230 000,00 zł, 11 i 21 kwietnia: 170 000,00 zł i 80 000,00 zł oraz 9 maja 2011 r.: 250 000,00 zł

2. Rozważenie możliwości zmiany treści umów kredytowych dotyczących zapisów upoważniających w okresach spłaty kredytów do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.
3. Regulowanie zobowiązań finansowych w terminach wynikających z zapisów faktur lub umów i ustalenie w Urzędzie procedur zapewniających rzetelne ewidencjonowanie faktur wg terminów ich płatności.

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 Katowicach.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 15 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 21 grudnia 2012 r.

Kontroler
Artur Stekla
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Wicedyrektor
Gabriela Tutak

.....

.....