



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-21-02/2012

P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/036 – Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
<i>Kontroler</i>	Wiesław Matras, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82099 z dnia 19 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Czernichów, 32-070 Czernichów 2 (zwany w dalszej treści Urzędem)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Szymon Łytek, Wójt Gminy Czernichów (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Łączna kwota długu Gminy Czernichów (Gminy) w latach 2010 do końca II kwartału 2012 r. nie przekroczyła progu 60% określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Również łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń oraz gwarancji nie przekraczała 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów Gminy. Urząd rzetelnie prowadził dokumentację finansowo księgową oraz prawidłowo ewidencjonował tytuły dłużne w księgach rachunkowych. Stwierdzone przypadki nieterminowych płatności z tytułu zaciągniętych zobowiązań nie spowodowały obciążeń Urzędu opłatami za zwłokę. Także niewykazana w sprawozdaniu jednostki Rb-Z za IV kwartał 2010 r. jako zobowiązanie wymagalne kwota 408 zł nie miała negatywnego wpływu na wzrost wskaźnika zadłużenia Gminy na koniec 2010 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie struktury zadłużenia i jego dynamiki

Opis stanu
faktycznego

Zobowiązania Gminy według tytułów dłużnych w latach 2008 do końca II kwartału 2012 r. stanowiły kolejno kwotę: 7.948 tys. zł, 13.250,5 tys. zł, 22.332,3 tys. zł, 22.009,6 tys. zł oraz 20.538,1 tys. zł. Łączna kwota długu Gminy na koniec roku 2008, 2009, 2010 oraz 2011 nie przekraczała 60% wykonanych dochodów zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Jednak w okresie tym łączna kwota długu Gminy wzrosła od 5,75 do 15,58 punktu procentowego oraz na koniec 2011 r. znacznie zbliżyła się do dopuszczonego limitu zadłużenia i wynosiła 59,58 %. W trakcie roku budżetowego 2012 (II kwartale) zgodnie z zapisem art. 170 ust. 2 ww. ustawy, łączna kwota długu Gminy nie przekraczała 60% planowanych dochodów i wynosiła 51,79 %.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 24, 117 – 124, 246 – 248)

W latach 2008 do końca II kwartału 2012 r. kwota przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie przekraczała 15% planowanych dochodów Gminy i kształtowała się na poziomie od 6,03% do 10,32%.

(dowód: akta kontroli str. 16 – 25, 117 – 124, 246 – 248)

Gmina nie posiadała w badanym okresie podmiotów zależnych działających w formie spółek komunalnych. Zadania gminy wykonywane były przez 13 jednostek budżetowych, zakład budżetowy oraz samorządową instytucję kultury (Gminną Bibliotekę Publiczną w Czernichowie). Zadłużenie jednostek budżetowych oraz zakładu budżetowego wykazane zostało w badanym okresie w łącznym kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Według sporządzonych przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Czernichowie w badanym okresie sprawozdań kwartalnych Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji biblioteka nie wykazywała zadłużenia w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 4, 6, 248)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Jednak, zdaniem NIK w przypadku nieuzyskania przez Gminę na koniec 2012 r. planowanych dochodów przy aktualnie zaciągniętych zobowiązaniach wynikających z kredytów i pożyczek oraz nieuregulowanych zobowiązaniach wymagalnych możliwe jest przekroczenie wskaźnika zadłużenia powyżej 60% limitu. Dynamika wzrostu zadłużenia Gminy wskazuje na konieczność szczegółowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej przed zaciągnięciem kolejnych zobowiązań.

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z wymogami art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) suma zaciągniętych przez Gminę kredytów i pożyczek nie przekroczyła limitów określonych w uchwałach budżetowych Gminy na rok 2010 oraz na rok 2011. Gmina nie emitowała i nie prowadziła obsługi obligacji oraz nie udzielała w badanym okresie poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 249 – 252, 152, 257)

Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na rok 2010 określony został przez Radę Gminy Czernichów (RG) w uchwale budżetowej na 2010 r. (uchwała Rady Gminy Czernichów Nr XLVI/553/09 z dnia 18 grudnia 2009 r. ze zmianami). Ustalony przez RG

w 2010 r. limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 15.130.678,49 zł, dotyczył:

- kredytów do wysokości 3.799.827 zł, z czego: na sfinansowanie deficytu budżetowego limit ten wynosił 1.914.647 zł oraz na spłatę kredytów i pożyczek z lat ubiegłych 1.885.180 zł,
- pożyczek do wysokości 10.330.851,49 zł,
- krótkoterminowych kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu do wysokości 1.000.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 34 – 38, 251, 311 – 314)

Wartość zobowiązań wynikających z zaciągniętych przez Gminę w 2010 r. kredytów i pożyczek długoterminowych oraz kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu nie przekroczyła ustalonego limitu i wynosiła ogółem 12.839.389,11 zł. Z czego:

- kredyty długoterminowe stanowiły kwotę 3.799.827,00 zł,
- pożyczki długoterminowe stanowiły kwotę 8.039.562,11 zł,
- kredyt na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w 2010 r. stanowił kwotę 1.000.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 45 – 52, 249 – 251)

Limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na 2011 r. określony został przez RG w uchwale budżetowej (uchwała Rady Gminy Czernichów Nr III/8/10 z dnia 29 grudnia 2010 r. ze zmianami). Ustalony przez RG w 2011 r. limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wysokości 8.025.478,24 zł i dotyczył:

- kredytów i pożyczek zaciąganych do wysokości 5.525.478,24 zł, z czego na zbilansowanie zobowiązań planowanych w rozchodach zaplanowano kwotę 4.872.928,58 zł,
- kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, z których stan zadłużenia w trakcie roku nie mógł przekroczyć limitu 2.500.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 39 – 44, 252)

Wartość zobowiązań wynikających z zaciągniętych przez Gminę w 2011 r. kredytów i pożyczek długoterminowych oraz kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu nie przekroczyła ustalonego limitu i wynosiła ogółem 5.974.198,00 zł. Z czego:

- kredyty długoterminowe i pożyczki długoterminowe stanowiły kwotę 4.974.198,00 zł, z czego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów kwotę 4.574.198,00 zł,
- kredyt na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w 2011 r. stanowił kwotę 1.000.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 53 – 61, 250 – 252)

W latach od początku 2010 r. do końca II kwartału 2012 r. Gmina obsługiwała ogółem 16 długoterminowych kredytów i pożyczek, z tego:

- 10 kredytów długoterminowych udzielonych Gminie na podstawie:
 - umowy nr 5/2006/RK/BOS/ Kr z dnia 24 maja 2006 r. kredytu obrotowego złotowego zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na zobowiązania zaplanowane w rozchodach budżetu,
 - umowy nr 310-11/3/I/25/2007 z dnia 27 czerwca 2007 r. kredytu w rachunku kredytowym zawartej z PKO Bank Polski S.A. (wraz z aneksem nr 1 z 16 stycznia 2008 r.) z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego oraz zobowiązania zaplanowane w rozchodach budżetu,
 - umowy nr 53/08/2008/115/F/OBR z dnia 19 sierpnia 2008 r. kredytu obrotowego złotowego zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na zobowiązania zaplanowane w rozchodach budżetu na zasadach określonych w niniejszej umowie,
 - umowy nr 2071/07/2009/1115/F/OBR z dnia 14 lipca 2009 r. kredytu obrotowego nieodnawialnego złotowego zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z przeznaczeniem na sfinansowanie planowego deficytu budżetu oraz na zobowiązania zaplanowane w rozchodach budżetu na zasadach określonych w niniejszej umowie,

- umowy nr 3140/12/2009/1115/F/OBR z dnia 30 grudnia 2009 r. kredytu obrotowego nieodnawialnego złotowego zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetowego na warunkach określonych w niniejszej umowie,
 - umowy nr 1786/06/2010/1115/F/CEB/EIB3/74 z dnia 29 czerwca 2010 r. kredytu inwestycyjnego złotowego zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. (wraz z aneksem nr 1 z dnia 9 listopada 2010 r.) z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji pn.: Modernizacja budynku Zespołu Placówek Oświatowych w Rybnej i remont poddasza w Zespole Placówek Oświatowych w Kamieniu,
 - umowy nr 1787/06/2010/1115/F/CEB/EIB3/75 wg umowy zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. na finansowanie inwestycji pn. Pomoc finansowa w formie dotacji celowej dla Powiatu Krakowskiego w latach 2009 – 2010 na przebudowę dróg,
 - umowy nr 1788/06/2010/1115/F/CEB/EIB 3/76/EKO z dnia 29 czerwca 2010 r. kredytu inwestycyjnego złotowego na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji pn. Budowa Kanalizacji sanitarnej w Wołowicach – etap II, budowa kanalizacji sanitarnej Czernichów – Czernichówek – etap I oraz budowa kanalizacji sanitarnej Czernichów – Pasieka etap I,
 - umowy nr 006/11/62 o kredyt obrotowy w rachunku kredytowym z dnia 3 sierpnia 2011 r. zawartej z Krakowskim Bankiem Spółdzielczym z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Czernichów oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
 - umowy nr S/109/04/2012/1115/F/OBR kredytu obrotowego nieodnawialnego złotowego z dnia 14 czerwca 2012 r. zawartej z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów na zasadach określonych w niniejszej umowie,
- 6 pożyczek długoterminowych udzielonych Gminie na podstawie:
- umowy pożyczki nr P/008/07 a-1 z dnia 1 kwietnia 2008 r. zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie na finansowanie zadania pn.: Kanalizacja sanitarna w Wołowicach – etap I,
 - umowy pożyczki nr P/141/09/07a-2 z dnia 21 grudnia 2009 r. zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie wraz z 3 aneksami na finansowanie zadania pn.: Budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Wołowice,
 - umowy pożyczki nr P/142/09/07a-2 z dnia 21 grudnia 2009 r. zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie wraz z 2 aneksami na finansowanie zadania pn.: Budowa kanalizacji sanitarnej Czernichów – Pasieka etap I,
 - umowy pożyczki nr P/143/09/07a-2 z dnia 21 grudnia 2009 r. zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie na finansowanie zadania pn.: Budowa kanalizacji sanitarnej w Wołowicach etap II oraz budowa kanalizacji sanitarnej Czernichów – Czernichówek etap I,
 - umowy pożyczki nr PROW321.11.00607.12 z dnia 7 maja 2010 r. zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych operacji realizowanych w ramach działania 321-podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej objętej programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007 – 2013 w województwie małopolskim na realizację przedsięwzięcia pn. Budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Wołowice etap I,
 - umowa pożyczki Nr P/048/11/17-2 z dnia 12 października 2010 r. zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie na finansowanie zadania pn. Zakup ciężkiego pojazdu ratowniczo-gaśniczego.
- (dowód: akta kontroli str. 64 – 75, 79 – 116, 253 – 258)

Przed zaciągnięciem długoterminowych kredytów i pożyczek w każdym przypadku RG podjęła stosowną uchwałę w sprawie zaciągnięcia kredytu lub pożyczki. Do oszacowania wartości zamówienia przyjęto zgodnie z art. 34 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pra-

wo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) łączną wartość opłat, prowizji, odsetek związanych z obsługą kredytu. Przy zaciągnięciu dziewięciu kredytów długoterminowych Urząd zobowiązany był oraz przeprowadził postępowania o udzielenie kredytu, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Na podstawie art. 4 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych przy zaciąganiu pożyczek w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska Krakowie oraz pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszaru Wiejskich na lata 2007 – 2013 Urząd nie był zobowiązany do przeprowadzenia postępowania na usługi udzielane innemu zamawiającemu.

(dowód: akta kontroli str. 25, 26, 216 – 222, 225 – 242, 253 – 257, 300 – 306)

RG w uchwale budżetowej na 2010 r. ustaliła wysokość limitu pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych na sfinansowanie przejściowego deficytu do kwoty 1.000.000 zł. Wartość zobowiązań wynikających z zaciągniętych przez Gminę w 2010 r. krótkoterminowych kredytów i pożyczek nie została przekroczona i wynosiła 1.000.000 zł (dot. kredytu zaciągniętego 3 marca 2010 r. w Banku Ochrony Środowiska S.A. w rachunku bieżącym z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu w 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 34, 36, 45 – 52, 259 – 260, 311)

Wysokość limitu pożyczek i kredytów krótkoterminowych na sfinansowanie przejściowego deficytu przyjęta przez RG w uchwale budżetowej na 2011 r. określona została do kwoty 2.500.000 zł. Wartość zobowiązań wynikających z zaciągniętych przez Gminę w 2011 r. krótkoterminowych kredytów i pożyczek nie została przekroczona i wynosiła 1.000.000 zł (dot. kredytu zaciągniętego 25 stycznia 2011 r. w Banku Ochrony Środowiska S.A. w rachunku bieżącym z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu w 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 41, 53 – 61, 259 – 260)

Cel zaciągniętych oraz obsługiwanych kredytów i pożyczek był zgodny z wymogami określonymi w art. 89 ust. 1 pkt 2 – 4 i art. 90 ustawy o finansach publicznych. Zaciągnięte kredyty i pożyczki przeznaczone były na finansowanie planowanego deficytu, spłatę wcześniejszych zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, inwestycje i zakupy inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 261 – 267)

W kontrolowanym okresie z zaciągniętych przez Gminę kredytów oraz pożyczek sfinansowano m.in.:

- budowę kanalizacji sanitarnej w miejscowości: Wołowice etap II, Czernichów – Czernichówek etap I, Czernichów – Pasieka etap I,
- budowę chodnika przy drodze powiatowej nr 2187K w Rusolicach,
- remont odcinka drogi powiatowej nr 2187 Kamień – Przeginia Duchowna,
- budowę chodnika w miejscowości Rybna wzdłuż drogi powiatowej nr 2186K,
- przebudowę drogi powiatowej nr 2186 K na odcinku drogi wojewódzkiej w kierunku miejscowości Rybna w gminie Czernichów,
- modernizację budynku zespołu placówek oświatowych w Rybnej oraz remont poddasza w zespole placówek oświatowych w Kamieniu,
- budowę oczyszczalni ścieków w Wołowicach – etap I,
- zakup pojazdu ratowniczo-gaśniczego z funkcją ograniczenia skażeń ekologicznych dla OSP Czulówek.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 33, 62, 63, 266, 267)

Przed zaciągnięciem kredytów oraz pożyczek, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, uzyskano opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki. Wszystkie opinie były pozytywne. Umowy kredytowe i pożyczki zawarte zostały przez osoby uprawnione, tj. Wójta Gminy, oraz posiadały kontrasygnatę Skarbnika Gminy w myśl art. 262 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 261 – 266)

Zabezpieczeniem spłaty kredytu lub pożyczki był weksel in blanco podpisany przez Wójta Gminy wraz z deklaracją wekslową przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy. Nie udzielano pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym gminy jako zabezpieczenia kredytu lub pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 45, 46, 53, 54, 74, 75, 130, 226, 236, 261 – 266)

W latach 2010 do końca II kwartału 2012 r. Gmina nie dokonywała zakupu akcji i udziałów innych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 258)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina terminowo regulowała w kontrolowanym okresie spłaty kapitału kredytów oraz pożyczek, także spłaty odsetek z następującymi wyjątkami:

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku sześciu kredytów udzielonych Gminie nieterminowo spłacono odsetki od kredytów na łączną kwotę 150.713,52 zł. Opóźnienie wynosiło od 1 do 11 dni.

(dowód: akta kontroli str. 186 – 191, 268 – 275, 315, 316, 318 – 324)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z ewidencji księgowej Urzędu wynika, że w kontrolowanym okresie Gmina nie została obciążona oraz nie zapłaciła odsetek karnych z tytułu nieterminowych spłat rat odsetek od kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 275)

Skarbnik Gminy Zofia Bańdo wyjaśniła, że nieterminowe płatności odsetek wynikały z przejściowych braków środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu gminy, jak również w niektórych przypadkach z przeoczenia terminu płatności przez pracowników wydziału finansowo-księgowego. Z tytułu opóźnień w terminie płatności odsetek gmina nie poniosła dodatkowych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 223, 224, 315 – 317)

Opis stanu
faktycznego

Gmina nie spłacała w badanym okresie poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 18, 21, 24, 118, 122, 153)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone przypadki nieterminowych płatności odsetek od kredytów nie powodowały obciążenia Gminy opłatami za zwłokę.

4. Prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań Rb-Z za 2010 i 2011 r. oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych gminy

Opis stanu
faktycznego

Łączne sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2010 i 2011 r. zostały sporządzone zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247). Wszystkie wprowadzone do łącznego sprawozdania Rb-Z zapisy były zgodne z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach jednostek podległych oraz sprawozdaniu jednostkowym Urzędu. Dane te zostały prawidłowo przeniesione pod względem rachunkowym do sprawozdania łącznego. Również dane wykazane w zbiorczym sprawoz-

daniu Rb-Z za IV kwartał 2010 i 2011 dot. samorządowych instytucji kultury były zgodne ze sprawozdaniem jednostkowym Rb-Z Gminnej Biblioteki Publicznej w Czernichowie. Na sprawozdaniach w wersji papierowej w każdym przypadku odnotowywany był fakt ich sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 276, 277)

Sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń na koniec IV kw. 2010 r. oraz 2011 r. przekazywane były przez jednostki podległe do Urzędu do 31 stycznia następnego roku, tj. w terminie określonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 278)

Łączne sprawozdania budżetowe Rb-Z za IV kwartał 2010 r. i 2011 r. Urząd przekazał do RIO w terminie określonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, tj.:

- za IV kwartał 2010 r. w dniu 23.02.2011 r. Korektę tego sprawozdania przekazano do RIO w dniu 28.03.2011 r.
- za IV kwartał 2011 r. w dniu 20.02.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 17, 18, 20, 21, 125 – 128, 278)

Sprawozdania jednostkowe Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. i 2011 r. zostały sporządzone prawidłowo. Według sprawozdania jednostkowego Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. wykazane w części A tego sprawozdania zobowiązania według tytułów dłużnych stanowiły ogółem kwotę 22.253.655,94 zł, z tego:

- a) długoterminowe kredyty i pożyczki, tj. o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok stanowiły kwotę 21.510.908,33 zł, w tym:
 - wartość zobowiązań według tytułów dłużnych obejmujące fundusze celowe wynosiła 6.226.853,34 zł,
 - wartość zobowiązań według tytułów dłużnych wobec banków wynosiła 15.284.054,99 zł.
- b) wymagalne zobowiązania stanowiły kwotę 742.747,61 zł, w tym:
 - wartość zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług wynosiła 294.329,61 zł,
 - pozostała wartość zobowiązań wymagalnych wynosiła 448.418,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 125)

Wykazane w sprawozdaniu Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. zobowiązania według tytułów dłużnych ogółem na kwotę 22.253.655,94 zł stanowiły:

- a) długoterminowe zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na kwotę 21.510.908,33 zł i były zgodne z zapisami prowadzonymi do konta 134 Kredyty bankowe oraz konta 260 Zobowiązania finansowe. Na wysokość tych zobowiązań składały się:
 - pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska w Krakowie w kwocie 6.226.853,34 zł (cztery pożyczki),
 - kredyty bankowe w kwocie 13.269.802,00 zł (osiem kredytów) oraz pożyczka w Banku Gospodarstwa Krajowego w kwocie 2.014.252,99 zł,
- b) zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 742.747,61 zł były zgodne z zapisami prowadzonymi do konta 224 Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych oraz konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami i dotyczyły:
 - nieprzekazanej dotacji celowej dla Powiatu Krakowskiego w kwocie 448.418 zł z przeznaczeniem na przebudowę drogi powiatowej nr 2186 K na odcinku drogi wojewódzkiej Nr 780 w kierunku miejscowości Rybna w Gminie Czernichów. Zgodnie z zawartą umową z Powiatem Krakowski z dnia 28 września 2009 r. środki te należało przekazać do 31 grudnia 2010 r. W zawartych kolejno do ww. umowy dwóch z aneksach nr 1 z 31 stycznia 2011 r. oraz nr 2 z 31 marca 2011 r. Gmina zobowiązała się przekazać środki finansowe na rachunek bankowy Powiatu Krakowskiego do 31 maja 2011 r. Ww. pomoc finansową w formie dotacji celowej przekazano na ra-

chunek Starostwa Powiatowego w Krakowie w dniu 31 maja 2011 r. w terminie zgodnym z aneksem nr 2 do ww. umowy,

- nieprzekazanej na rachunek Urzędu Miasta Krakowa kwoty 294.329,61 zł z tytułu udziału w kosztach finansowania przez Gminę Czernichów linii komunikacji miejskiej. Zgodnie z Porozumieniem z 20 grudnia 2007 r. zawartym pomiędzy Gminą Miejską Kraków (GMK) a Gminą Czernichów (wraz z 4 aneksami) GMK przyjęła wykonywanie zadań publicznych w ramach lokalnego transportu zbiorowego w zakresie określonym w ww. porozumieniu a Gmina Czernichów zobowiązała się do udziału w kosztach przekazując w formie dotacji na rzecz GMK kwoty określonej jako iloczyn procentowego wskaźnika udziału Gminy Czernichów w kosztach usług. Ww. zobowiązanie dotyczyło finansowania przez Gminę linii komunikacji miejskiej za listopad, grudzień 2010 r. Odsetki od nieterminowej płatności zostały przypisane w 2011 r. na koncie 201 w kwocie 47.548,30 zł (saldo Ma) do dnia kontroli Urząd Miasta Krakowa nie wnosił o zapłatę odsetek za ww. okres opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 125, 143, 154 – 157, 163 – 184, 209, 279 – 281)

Według sprawozdania jednostkowego Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2011 r., wykazane w części A tego sprawozdania zobowiązania według tytułów dłużnych stanowiły ogółem 22.009.521,45 zł i dotyczyły długoterminowych kredytów i pożyczek, z tego:

- wartość zobowiązań według tytułów dłużnych obejmujące fundusze celowe wynosiła 6.615.521,45 zł,
- wartość zobowiązań według tytułów dłużnych wobec banków wynosiła 15.394.000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 127, 128)

Wykazane w sprawozdaniu Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2011 r. zobowiązania według tytułów dłużnych na kwotę 22.009.521,45 zł były zgodne z zapisami prowadzonymi do konta 134 – Kredyty bankowe oraz konta 260 – Zobowiązania finansowe. Na wysokość tych zobowiązań składały się:

- pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska w Krakowie w kwocie 6.615.521,45 zł (pięć pożyczek),
- kredyty bankowe ogółem w kwocie 15.394.000,00 zł (osiem kredytów).

(dowód: akta kontroli str. 158 – 162, 281 – 282)

Nie sporządzano korekt sprawozdań jednostkowych Rb-Z za lata 2010 i 2011.

(dowód: akta kontroli str. 282)

Wszystkie kredyty ujęte w ewidencji księgowej zostały wykazane w sprawozdaniach kwartalnych. W sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. oraz za IV kwartał 2011 r. prawidłowo określono rodzaj kredytów jako długoterminowe, tj. o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok, co miało potwierdzenie w zawartych umowach kredytowych. Ewidencja analityczna prowadzona do konta 134 Kredyty bankowe umożliwia rozliczenie poszczególnych kredytów według banków ich udzielających oraz ustalenie stanu zadłużenia według poszczególnych umów kredytowych. Z prowadzonej do konta 134 ewidencji wynika, że na stronie Wn ujmowano spłatę kapitału kredytu, natomiast na stronie Ma zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów (bez odsetek od kredytu bankowego). Odsetki od kredytów oraz ich spłatę księgowano w jednostce Urząd Gminy następująco:

- w 2010 r. przypis księgowano na stronie Wn konta 750 Przychody i koszty finansowe w korespondencji ze stroną Ma konta 201 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami. Spłatę odsetek od kredytów księgowano na stronie Wn konta 201 w korespondencji ze stroną Ma konta 130 Rachunek bieżący jednostki;
- w 2011 r. przypis księgowano na stronie Wn konta 751 Koszty finansowe w korespondencji ze stroną Ma konta 201 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami. Spłatę odsetek od kredytów księgowano na stronie Wn konta 201 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami w korespondencji ze stroną Ma konta 130 Rachunek bieżący jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 154 – 155, 186 – 191, 283)

W obowiązującym w Urzędzie zakładowym planie kont przyjęto, że na stronie Ma konta 134 Kredyty bankowe ujmuje się kredyt bankowy na finansowanie budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 292 – 299)

Skarbnik Gminy Zofia Bańdo wyjaśniła, że odsetki od zaciągniętych kredytów księgowano w jednostce Urzędu Gminy Czernichów, zgodnie z planem wydatków w dziale 757 Obsługa długu publicznego oraz zgodnie z planem kont jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 243 – 245)

Wszystkie pożyczki ujęte w ewidencji księgowej zostały wykazane w sprawozdaniach kwartalnych. Ewidencja analityczna prowadzona do konta 260 umożliwiała ustalenie stanu zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami według tytułów zobowiązań. W sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. oraz za IV kwartał 2011 r. prawidłowo określono rodzaj pożyczek jako długoterminowe, tj. o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok, co miało potwierdzenie w zawartych umowach o pożyczkę. Z prowadzonej do konta 260 Zobowiązania finansowe ewidencji wynika, że na stronie Wn ujmowano wartość spłaconych zobowiązań, natomiast na stronie Ma wartość zaciągniętych zobowiązań finansowych (bez odsetek od pożyczek). Odsetki od pożyczek oraz ich spłatę księgowano w jednostce Urząd Gminy zgodnie z zakładowym planem kont.

(dowód: akta kontroli str. 156, 157, 161, 162, 186 – 191, 284)

Nie dokonywano innych płatności z rachunku budżetu na rzecz banków lub Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie poza kredytami i pożyczkami ujętymi w księgach rachunkowych organu na kontach 134 Kredyty bankowe i 260 Zobowiązania finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 285)

Z ewidencji prowadzonej do konta 133 Rachunek budżetu wynika, że w związku z pobraniem z rachunku bankowego budżetu (konto 133) odsetek od kredytów udzielonych na sfinansowanie przejściowego deficytu w rachunku bieżącym przez bank obsługujący budżet Gminy, tj. Bank Ochrony Środowiska S.A., Urząd dokonywał wewnętrznego przelewu z rachunku bieżącego jednostki (konto 130) na rachunek budżetu (konto 133) w celu ewidencji odsetek jako bieżącego wydatku jednostki. W badanym okresie BOŚ udzielił Gminie trzy kredyty na sfinansowanie przejściowego deficytu w rachunku bieżącym z terminem spłaty wraz z odsetkami do końca danego roku kalendarzowego, tj. 3 marca 2010 r. (umowa kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1.000.000 zł), 25 stycznia 2011 r. (umowa kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1.000.000 zł), 11 stycznia 2012 r. (umowa kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1.500.000 zł). Z analizy wyciągów bankowych ujętych na koncie 133 Rachunek budżetu wynika m.in., że:

- 31.05.2010 r. zapłacono kwotę 943,91 zł z tytułu spłaty odsetek od kredytu w rachunku bieżącym,
- 30.06.2010 r. zapłacono kwotę 1.990,69 zł z tytułu spłaty odsetek od kredytu w rachunku bieżącym,
- 30.09.2011 r. zapłacono kwotę 1.429,95 zł z tytułu spłaty odsetek od kredytu w rachunku bieżącym,
- 31.10.2011 r. zapłacono kwotę 2.037,94 zł z tytułu spłaty odsetek od kredytu w rachunku bieżącym,
- 31.03.2012 r. zapłacono kwotę 44,36 zł z tytułu spłaty odsetek od kredytu w rachunku bieżącym.

Ogółem z tytułu zaciągniętych przez Gminę kredytów na sfinansowanie przejściowego deficytu w rachunku bieżącym z terminem spłaty wraz z odsetkami do końca danego roku kalendarzowego zapłacono z rachunku bankowego budżetu (konto 133) odsetki na kwotę:

- 10.722,28 zł (w 2010 r.),
- 16.849,54 zł (w 2011 r.),
- 44,36 zł (do końca II kwartału 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 27, 45 – 61, 129 – 133, 192 – 197, 210 – 215, 285, 286)

W kontrolowanym okresie Gmina nie realizowała przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

(dowód: akta kontroli str. 310)

Zobowiązania Urzędu wykazane w sprawozdaniu Rb-28S na koniec roku w kwocie 2.615.818,38 zł (w tym zobowiązania wymagalne 742.747,61 zł) za 2010 r. oraz w kwocie 571.669,73 zł (zobowiązania wymagalne nie występowały) za 2011 r. były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. oraz Rb-Z za IV kwartał 2011 r. oraz ewidencją księgową prowadzoną do tych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 125 – 128, 198, 201, 287, 288)

Zaksięgowane na koncie 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami zobowiązania na koniec grudnia 2010 r. stanowiły kwotę 1.896.961,79 zł (saldo Ma) oraz na koniec grudnia 2011 r. kwotę 280.524,82 zł (saldo Ma).

(dowód: akta kontroli str. 145, 151, 287, 288)

W systemie finansowo-księgowym Urzędu w badanym okresie nie ewidencjonowano daty płatności zobowiązań wynikających z zawartej umowy lub wystawionej faktury w sposób umożliwiający odnalezienie pozycji zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 290, 291)

Analizą szczegółową objęto dowody księgowe składające się na saldo Ma konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami na koniec grudnia 2010 r. i 2011 r. Badaniem objęto również płatności dokonywane przez Urząd w styczniu 2011 r. (w badaniu posłużono się 25 wyciągami bankowymi wraz z dowodami źródłowymi) oraz w styczniu 2012 r. (w badaniu posłużono się 19 wyciągami bankowymi wraz z dowodami źródłowymi). Zobowiązania regulowano terminowo z następującymi wyjątkami:

Ustalone
nieprawidłowości

- udział gminy w kosztach realizacji usług przewozowych organizowanych przez Urząd Miasta Krakowa (UMK) za listopada 2010 na kwotę 83.038,55 zł, który powinien być przekazany na rachunek UMK w terminie do 20 listopada 2010 r. zapłacono 31 stycznia 2011 r. Zobowiązanie jako wymagalne zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-28S oraz Rb-Z na koniec 2010 r.;
- udział gminy w kosztach realizacji usług przewozowych organizowanych przez UMK za grudzień 2010 na kwotę 211.291,06 zł, który powinien być przekazany na rachunek UMK w terminie do 20 grudnia 2010 r., zapłacono 9 lutego 2011 r. Zobowiązanie jako wymagalne zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-28S oraz Rb-Z na koniec 2010 r.;
- składkę na PFRON za listopad 2010 r. na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w kwocie 408,00 zł, która powinna być zapłacona w terminie do 20 grudnia 2010 r., zapłacono 14 stycznia 2011 r. Obowiązek dokonywania przez pracodawcę wpłat na PFRON w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powstania obowiązku wpłat, wynikał z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.). Zobowiązanie jako wymagalne nie zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-28S oraz Rb-Z na koniec 2010 r.;
- zapłatę faktury za reklamę prasową Polskapresse sp. z o.o. na kwotę 2.243,52 zł, która powinna być zapłacona do 16 stycznia 2012 r., uregulowano 19 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 138 – 151, 164 – 185, 202 – 208, 288, 289)

Nieterminowe regulowanie przez Urząd zobowiązań było naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który zobowiązuje do dokonywania wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto w sprawozdaniu Urzędu Rb-28 S za 2010 r. oraz Rb-Z na koniec IV kwartału 2010 r. nie wykazano jako zobowiązanie wymagalne kwoty 408,00 zł z tytułu niezapłaconej za listopad 2010 r. składki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, co było naruszeniem przepisu § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, który stanowi, że sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 125, 143, 144, 151, 198, 199, 204 – 208, 288, 289)

Skarbnik Gminy Zofia Bańdo wyjaśniła, że brak płynności finansowej jednostki spowodował opóźnienie płatności zobowiązań, jednak z tego tytułu Urząd nie płacił żadnych odsetek na rzecz wierzycieli. W sprawozdaniu Rb-28 S za rok 2010 oraz Rb-Z za IV kwartał 2010 r. brak wykazania zobowiązania wymagalnego w kwocie 408 zł z tytułu niezapłaconej składki na PFRON spowodowany był nieumyślnym pominięciem tej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 243 – 245)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Działania podejmowane przez gminę w stosunku do spoz w celu poprawy ich sytuacji finansowej

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina Czernichów nie była organem założycielskim dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 6)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego regulowania zaciągniętych wcześniej zobowiązań oraz płatności odsetek od zaciągniętych kredytów.

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 Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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.

Kraków, dnia listopada 2012 r.

Kontroler
Wiesław Matras
Specjalista k.p.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.