



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-21-03/2012

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

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 Krakowie

Kontrolerzy

1. Marta Wojnarska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83763 z dnia 8 października 2012 r.
2. Rafał Rossowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83767 z dnia 17 października 2012 r.
3. Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 83752 z dnia 24 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Krakowa, 31-004 Kraków, Plac Wszystkich Świętych 3/4

Kierownik jednostki kontrolowanej Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2010-2011 łączna kwota długu nie przekroczyła progu 60% określonego w art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², a wskaźnik obsługi długu nie przekroczył 15% limitu określonego w art. 169 ust. 1 tej ustawy. Jednakże NIK zwraca uwagę, że wskaźniki te na koniec I półrocza 2012 r. zostały przekroczone i wynosiły, odpowiednio, 62,5% oraz 16,79%. W stosunku do wskaźników planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2012-2052 były wyższe, odpowiednio, o 2,58 i 2,16 punktów procentowych. Ponadto na koniec 2011 r. i I półrocza 2012 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne spowodowane brakiem płynności finansowej Miasta Krakowa.

Ocenę pozytywną uzasadnia przestrzeganie przez Prezydenta Miasta Krakowa zasad zaciągania zobowiązań oraz limitów określonych przez Radę Miasta Krakowa na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta, terminowego regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Urząd Miasta Krakowa rzetelnie i prawidłowo sporządzał łączne sprawozdania RB-Z za lata 2010 i 2011 oraz ewidencjonował tytuły dłużne w księgach rachunkowych. Gmina Miejska Kraków udzielała wsparcia finansowego podległym zakładom opieki zdrowotnej oraz realizowała zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad podległymi zakładami opieki zdrowotnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie struktury zadłużenia i jego dynamiki

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania Gminy Miejskiej Kraków, według sprawozdań Rb-Z na koniec IV kwartału, w latach 2008 – 2011 oraz na koniec II kwartału 2012 r. wynosiły:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Przepisy art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – na podstawie art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) – zostały utrzymane w mocy do 31 grudnia 2013 r. Wskaźniki zadłużenia ogółem do dochodów obliczone zostały z uwzględnieniem odliczeń określonych w art. 170 ust. 3 ww. ustawy.

- w 2008 r. – 1 643 284 866,66 zł, z tego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek – 1 643 280 373,34 zł i zobowiązania wymagalne – 4 493,32 zł,
- w 2009 r. – 1 999 298 318,69 zł, z tego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek – 1 981 693 989,11 zł i zobowiązania wymagalne – 17 604 329,58 zł,
- w 2010 r. – 2 003 875 563,36 zł i stanowiły w całości zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek,
- w 2011 r. – 2 134 456 368,87 zł, z tego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek – 2 110 325 272,64 zł i zobowiązania wymagalne – 24 131 096,23 zł,
- w 2012 r. – 2 336 730 553,67 zł, z tego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek – 2 328 801 030,02 zł i zobowiązania wymagalne – 7 929 523,65 zł.

Wykazane w ww. okresie zobowiązania ogółem na koniec roku wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 21,7%, 0,2%, 6,5%, a na koniec II kwartału 2012 r. w stosunku do końca 2011 r. wzrosły o 9,5%.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, wykazane na koniec roku w latach 2008 – 2011 stanowiły w całości zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych (w tym obligacji oraz tzw. umów nienazwanych), natomiast według stanu na koniec II kwartału 2012 r. stanowiły sumę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych (w tym obligacji oraz tzw. umów nienazwanych) w wysokości 2 166 081 615,49 zł oraz krótkoterminowych w wysokości 162 719 414,53 zł.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Według sprawozdań Rb-NDS, Gmina Miejska Kraków wykazała w 2008 i 2009 roku deficyt budżetowy w wysokości odpowiednio 164 722 056,61 zł i 259 020 880,69 zł, w 2010 i 2011 roku nadwyżkę budżetową w wysokości odpowiednio 20 322 272,44 zł i 17 190 261,89 zł, a w I półroczu 2012 r. ponownie deficyt budżetowy w wysokości 221 835 172,39 zł.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Wskaźnik zadłużenia ogółem do dochodów na koniec roku w latach 2008 – 2011 wyniósł odpowiednio 54,9%, 59,7%, 55,4% i 59,8%, tj. nie został przekroczony limit określony w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Według stanu na koniec I półrocza 2012 r. wskaźnik zadłużenia ogółem do dochodów wyniósł 62,48%, tj. o 2,48% przekroczył wartość określoną w art. 170 ust. 2 ww. ustawy.

W latach 2008 – 2011 łączna kwota planowanych w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z odsetkami oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji – stanowiła odpowiednio 10,03%, 12,58%, 11,59% i 13,74% planowanych na dany rok budżetowy dochodów Gminy, tj. nie został przekroczony limit określony w art. 169 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych³. Według stanu na koniec I półrocza 2012 r. wskaźnik ten wynosił 16,79% planowanych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 28,29)

Planowany na 2012 r. w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2012 – 2052⁴ wskaźnik zadłużenia ogółem do dochodów wynosił 59,92%, a wskaźnik obsługi długu – 14,63%. Regionalna Izba Obrachunkowa pozytywnie zaopiniowała prawidłowość planowanej kwoty długu⁵.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 35-36, 226-233)

Skarbnik Miasta Lesław Fijał wyjaśnił, że mając na uwadze zaistniałą sytuację już w marcu 2012 r. Prezydent Miasta Krakowa powołał Zespół Zadaniowy ds. analiz budżetowych i płynności budżetu Miasta oraz ustalił szczegółowe zasady realizacji budżetu Miasta Krakowa, których bieżące stosowanie winno skutkować ograniczeniem zobowiązań (które zali-

³ Wskaźniki obsługi długu obliczone zostały z uwzględnieniem odliczeń określonych w art. 169 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz według planu po zmianach na koniec roku w latach 2008 – 2011 i na koniec I półrocza 2012 r.

⁴ Uchwała Nr XXXV/460/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011-2033 (ze zm.) i zmienionej zarządzeniem nr 282/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXV/460/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011-2033 (ze zm.).

⁵ Uchwała nr S.O. III/426-2/29/12 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Krakowa.

czone mogłyby być do długu Miasta) na koniec roku budżetowego. Podjęte zostały również czynności zmierzające do pełnej realizacji planu dochodów z tytułu sprzedaży mienia komunalnego, jak również zintensyfikowano czynności mające na celu pozyskanie kwoty 56 mln zł, stanowiącej refundację zaangażowanych przez Miasto środków własnych w „płatności końcowe” projektów współfinansowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ponadto Prezydent Miasta Krakowa zobowiązał wszystkich kierujących jednostkami organizacyjnymi Urzędu i miejskimi jednostkami organizacyjnymi do ograniczenia dokonywania wydatków. W złożonych wyjaśnieniach Lesław Fijał wskazał, że wobec podjętych działań przewiduje się, iż wskaźniki zadłużenia na koniec 2012 r. mieścić się będą w obowiązujących limitach i nie zostaną przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 37-64)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Jednakże NIK zwraca uwagę, że o ile w latach 2008 – 2011 łączna kwota zadłużenia nie przekroczyła 60% wykonanych dochodów, a wskaźnik obsługi długu 15%, to na koniec I półrocza 2012 r. wskaźniki te zostały przekroczone, odpowiednio, o 2,48% i 1,79%.

2. Przestrzeganie przez Prezydenta Miasta Krakowa limitów określonych przez Radę Miasta Krakowa oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

W 2010 i 2011 r. Prezydent Miasta Krakowa nie przekroczył limitów określonych przez Radę Miasta Krakowa na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta.

W uchwale budżetowej na 2010 r.⁶ Rada Miasta Krakowa ustaliła roczny limit dla sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta, w tym zobowiązań z tytułu nowych kredytów zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu do kwoty 7 145 606 zł oraz zobowiązań z tytułu nowych kredytów i pożyczek zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów do kwoty 327 145 394 zł. Uchwałą nr XCI/1220/10 z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie zaciągnięcia kredytów i pożyczek długoterminowych w 2010 r. Rada Miasta Krakowa postanowiła zaciągnąć w 2010 r. kredyty i pożyczki długoterminowe na łączną kwotę 334 291 000 zł z przeznaczeniem na potrzeby pożyczkowe budżetu Miasta, tj. planowanego deficytu budżetu Miasta w 2010 r. oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, których termin spłaty upływał w 2010 r.

W 2010 r. Gmina Miejska Kraków zaciągnęła sześć kredytów długoterminowych w łącznej kwocie 296 200 000 zł na sfinansowanie ustalonego w budżecie Miasta Krakowa deficytu budżetowego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, których termin spłaty upływał w 2010 r. oraz jedną pożyczkę w wysokości 8 680 619,19 EUR, tj. 34 742 362,95 zł, w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) na dofinansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Oczyszczalnia ścieków Płaszów II w Krakowie”.

(dowód: akta kontroli str. 81, 82-88, 131-136)

W uchwale budżetowej na 2011 r.⁷ Rada Miasta Krakowa ustaliła roczny limit dla sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta, w tym zobowiązań z tytułu nowych kredytów zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu do kwoty 20 317 766 zł oraz zobowiązań z tytułu kredytów zaciąganych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 389 682 234 zł. Uchwałą nr XIV/154/11 z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/62/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2011 oraz w sprawie zmian w budżecie Miasta Krakowa na rok 2011 (dot. zmian w planie przychodów) Rada Miasta Krakowa postanowiła zmienić roczny limit dla sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta, w tym zobowiązań z tytułu nowych kredytów zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu do kwoty 21 725 913 zł, z tytułu nowych kredytów zaciąganych na

⁶ Uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXXXIX/1183/09 z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2010

⁷ Uchwała Rady Miasta Krakowa nr VIII/62/11 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2011.

splatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 88 274 087 zł oraz zobowiązań z tytułu emisji obligacji na splatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 300 000 000 zł.

W 2011 r. Gmina Miejska Kraków zaciągnęła jeden kredyt długoterminowy w kwocie 100 000 000 zł na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta Krakowa na rok 2011 oraz wyemitowała obligacje komunalne na łączną kwotę 300 000 000 zł przeznaczając środki uzyskane z emisji obligacji na splatę części wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 81, 89-93, 131-136)

W 2010 i 2011 roku Gmina nie udzielała żadnych poręczeń i gwarancji oraz nie określała łącznych ich kwot w uchwałach budżetowych na 2010 i 2011 rok.

(dowód: akta kontroli str. 81, 117-119, 131-136)

W kontrolowanym okresie (2010 r. – I półrocze 2012 r.) Gmina Miejska Kraków była stroną:

- 22 umów kredytu długoterminowego zaciągniętych w kwocie ogółem 1 741 074 518,56 zł, 120 000 000 EUR i 65 000 000 CHF, w tym ośmiu kredytów zaciągniętych w latach 2010 – 2012 (I półrocze) w łącznej kwocie 516 200 000 zł,
- jednej pożyczki zaciągniętej w 2010 r. w kwocie 8 680 619,19 EUR (34 742 362,95 zł),
- trzech umów organizacji i obsługi emisji obligacji komunalnych na kwotę ogółem 900 000 000 zł⁸, w tym dwóch przeprowadzonych w 2011 i 2012 r. (I półrocze) na kwotę łączną 480 000 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

We wszystkich przypadkach, przed zaciągnięciem długoterminowych kredytów i pożyczek oraz przed emisją obligacji komunalnych Rada Miasta Krakowa podjęła uchwały zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b) i c) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ (dalej: ustawa o samorządzie gminnym). W podjętych uchwałach w sprawie emisji obligacji komunalnych Rada Miasta Krakowa określiła zasady zbywania, nabywania i wykupu obligacji, stosownie do zapisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b) ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 104-105, 110-115)

We wszystkich umowach kredytowych, jak i listach emisyjnych, nie przewidywano kapitalizacji odsetek, a obligacje emitowane były bez dyskonta (cena emisyjna była równa ich wartości nominalnej), tj. przestrzegano ograniczeń określonych w art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ (dalej: ustawa o finansach publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 110-115)

Spośród 22 kredytów długoterminowych obsługiwanych przez Gminę Miejską Kraków w kontrolowanym okresie – zgodnie z art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych – na udzielenie 17 kredytów przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Pozostałe pięć kredytów – zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym, Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju oraz w Banku Rozwoju Rady Europy – na podstawie art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy Prawo zamówień publicznych, podlegało przedmiotowemu wyłączeniu spod obowiązku stosowania tej ustawy. We wszystkich przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, do oszacowania wartości zamówienia przyjęto – zgodnie z art. 34 ust. 3 i 4 ustawy Prawo zamówień publicznych – łączną wartość opłat, prowizji, odsetek i innych opłat związanych z obsługą kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 106-109)

W 2010 i 2011 r. Prezydent Miasta Krakowa nie przekroczył także limitów określonych przez Radę Miasta Krakowa na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetowego.

⁸ Umowa emisji obligacji z 2012 r. przewidywała dwie serie emisji: I seria na kwotę 180.000.000 zł przeprowadzona została 27 kwietnia 2012 r. a II seria na kwotę 120.000.000 zł przeprowadzona została 1 października 2012 r.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W uchwale budżetowej na 2010 r. Rada Miasta Krakowa ustaliła roczny limit dla zobowiązań z tytułu nowych kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu do kwoty 100 000 000 zł.

W 2010 r. Gmina Miejska Kraków zaciągnęła kredyt odnawialny w rachunku bieżącym w wysokości 100 000 000 zł z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 82-88, 116, 131-136)

W uchwale budżetowej na 2011 r. Rada Miasta Krakowa ustaliła roczny limit dla zobowiązań z tytułu nowych kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu początkowo do kwoty 100 000 000 zł, a następnie uchwałą z dnia 8 czerwca 2011 r.¹² zwiększyła limit do kwoty 150 000 000 zł.

W 2011 r. Gmina Miejska Kraków zaciągnęła kredyt odnawialny w rachunku bieżącym z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu początkowo w wysokości 100 000 000 zł, a od 22 czerwca 2011 r. w wysokości 150 000 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 89-95, 116, 131-136)

Wszystkie zaciągnięte i obsługiwane przez Gminę w kontrolowanym okresie kredyty (długoterminowe i krótkoterminowe), pożyczka oraz środki z emisji obligacji przeznaczone były na cele określone w art. 89 i 90 ustawy o finansach publicznych.

Wszystkie inwestycje, na sfinansowanie których zaciągnięto zobowiązania finansowe, zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 131-136)

W przypadku czterech kredytów zaciągniętych przed 1 stycznia 2006 r. i obsługiwanych w kontrolowanym okresie nie zwracano się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty tych kredytów¹³. W przypadku jednej umowy zawartej w 2001 r. Prezydent Miasta Krakowa zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu i uzyskał opinię pozytywną.

W przypadku pozostałych 17 kredytów, pożyczki oraz emisji obligacji komunalnych, Prezydent Miasta Krakowa zwracał się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie o wydanie opinii o możliwości spłaty odpowiednio kredytu, pożyczki i wykupu obligacji komunalnych, stosownie do wymogu określonego w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹⁴. W zakresie możliwości spłaty kredytu Regionalna Izba Obrachunkowa wydała 14 opinii pozytywnych i trzy opinie pozytywne z uwagami, w zakresie spłaty pożyczki wydała opinię pozytywną, a w zakresie możliwości wykupu obligacji – dwie opinie pozytywne i jedną opinię pozytywną z uwagami.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 131-136)

Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów, pożyczki, emisji papierów wartościowych oraz udzielaniu poręczeń, we wszystkich przypadkach, dokonywały osoby uprawnione¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 131-136, 137-145)

¹² Uchwała nr XVIII/205/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/62/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2011.

¹³ Art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), uchylonej z dniem 1 stycznia 2006 r., stanowił, że w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych, regionalna izba obrachunkowa, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, wydaje opinię o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Do dwóch kredytów przedłożono pozytywne opinie RIO w sprawie możliwości sfinansowania ustalonego w budżecie Miasta deficytu.

¹⁴ W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2009 r. obowiązek uzyskania przez organ wykonawczy opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych określony był w art. 83 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – utrata mocy 1 stycznia 2010 r.).

¹⁵ W przypadku umów kredytowych oraz umów poręczenia zawartych przed 27 października 2002 r. – czynności prawnych dokonywało dwóch członków Zarządu Miasta Krakowa (lub jeden członek Zarządu i osoba przez Zarząd upoważniona), wskazanych przez Zarząd w uchwale, przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta. W przypadku pozostałych kredytów, pożyczki, emisji obligacji komunalnych oraz jednego poręczenia – czynności prawnych dokonywał Prezydent Miasta Krakowa przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta Krakowa lub osoby przez nich upoważnione.

Zabezpieczeniem zaciągniętych kredytów i pożyczki był m. in. podpisany przez kredytobiorcę weksel in blanco lub oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się egzekucji. Jako zabezpieczenia kredytów nie udzielano pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 131-136)

W kontrolowanym okresie Gmina Miejska Kraków wydatkowała kwotę ogółem 30 000 000 zł na objęcie akcji Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A., z tego w 2011 r. – 14 500 000 zł i w I półroczu 2012 r. – 15 500 000 zł. Właścicielem wszystkich akcji Spółki była Gmina. Środki finansowe przekazane zostały na podstawie:

- umowy objęcia akcji z dnia 18 maja 2011 r. (zmienionej aneksem nr 1 z dnia 14 lipca 2011 r.), w związku z powierzeniem Agencji Rozwoju Miasta S.A. (wchodzącej w skład Grupy kapitałowej Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A.), w ramach zadań własnych Gminy, zadania polegającego na przygotowaniu i prowadzeniu inwestycji, budowie i zarządzaniu „Halą Widowiskowo-Sportową (Czyżyny) w Krakowie”,
- umowy objęcia akcji z dnia 19 marca 2012 r., w związku z powierzeniem Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu S.A. (spółka wchodząca w skład Grupy kapitałowej Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A.) realizacji projektu w ramach zadań własnych Gminy „Zintegrowany transport publiczny w aglomeracji krakowskiej etap II”.

Poniesione w 2011 r. wydatki budżetowe tytułem objęcia akcji w łącznej kwocie 14 500 000 zł zaewidencjonowane były w § 6010 „Wydatki za zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych”, z tego w rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy” w wysokości 11 300 000 zł oraz w rozdziale 92601 „Obiekty sportowe” w wysokości 3 200 000 zł.

Poniesione w I półroczu 2012 r. wydatki budżetowe tytułem objęcia akcji w łącznej kwocie 15 500 000 zł zaewidencjonowane były w § 6010, z tego w rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy” w wysokości 10 200 000 zł oraz w rozdziale 92601 „Obiekty sportowe” w wysokości 5 300 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 87, 146-170)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Gmina Miejska Kraków była stroną czterech umów poręczenia (zawartych w 1997 r., 2000 r., 2001 r. i 2007 r.) za zobowiązania innych podmiotów do wysokości ogółem 6 906 133 zł, spośród których:

- trzy poręczenia zostały udzielone za zobowiązania dwóch Towarzystw Budownictwa Społecznego: „KRAK-SYSTEM” S.A. – do wysokości 2 868 075 zł z terminem do 2023 r. i „Złocień” Spółka z o. o. – do wysokości 2 526 000 zł z terminem do 2032 r. oraz do wysokości 700 000 zł z terminem do 2030 r. – na sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,
- jedno poręczenie zostało udzielone za zobowiązania podległego Gminie Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza w Krakowie z tytułu pożyczki udzielonej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie w wysokości 812 058 zł, przeznaczonej na finansowanie zadania pn. „Termomodernizacja obiektów Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza w Krakowie”. Poręczenie wygasło w 2010 r. w związku z dokonaniem całkowitej spłaty ww. pożyczki przez Szpital.

We wszystkich ww. umowach poręczeń, zgodnie z art. 94 ustawy o finansach publicznych, określono termin i kwotę poręczenia.

Gmina Miejska Kraków, w związku z opracowywaniem Wieloletniej Prognozy Finansowej, zwracała się do podmiotów, za zobowiązania których udzieliła poręczeń, o udzielenie informacji odnośnie spłat poręczonych kredytów. W przypadku Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza w Krakowie, który podlegał Gminie, dokonywała okresowej oceny jego sytuacji finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 117-119)

Przed udzielaniem poręczeń Rada Miasta Krakowa każdorazowo podejmowała uchwałę w sprawie udzielenia poręczenia, wskazując w treści uchwały m. in. podmiot, któremu udzielane było poręczenie, wysokość poręczenia i cel zaciąganych zobowiązań oraz termin poręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 117-119, 120-130)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż żaden przepis prawa (zarówno w stanie prawnym obowiązującym w czasie podejmowania przez Radę Miasta Krakowa ww. uchwał, jak również w aktualnym) nie nakłada na radę uprawnień do wyrażania zgody na udzielanie poręczeń przez prezydenta. Uprawniony do udzielania poręczeń jest organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a kompetencje rady ograniczają się jedynie do określenia maksymalnej kwoty, do której można udzielać poręczenia w danym roku budżetowym (uchwała Kolegium RIO w Łodzi z dnia 17 lutego 2006 r., 3/8/2006, OwSS 2006, nr 2, poz. 55, LEX nr 174940). Żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawie wyrażenia woli poręczenia. Jego kompetencja obejmuje wyłącznie określenie maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym, a nie do podejmowania uchwał w konkretnych sprawach wyrażania woli poręczeń określonym podmiotom na ściśle określonych warunkach, co należy do kompetencji organu wykonawczego, który udziela takich poręczeń w ramach maksymalnej kwoty ustalonej na dany rok uchwałą budżetową (wyrok NSA z dnia 22 września 2005 r., II GSK 168/05, OwSS 2006, nr 1, poz. 16, LEX nr 165807).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina Miejska Kraków terminowo regulowała zobowiązania z tytułu spłat kapitału i odsetek od wszystkich 22 umów kredytu długoterminowego, jednej umowy pożyczki oraz trzech umów organizacji i obsługi emisji obligacji komunalnych, których była stroną w kontrolowanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 171-176, 182-194)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Miasto Kraków dokonało spłat kapitału z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczki w kwocie ogółem 931 674 252 zł, z tego w 2010 r. – 315 880 040,17 zł, w 2011 r. – 410 131 465,41 zł (w tym pożyczka 7 369 250,78 zł) i w 2012 r. (I półrocze) – 205 662 746,42 zł. Kwoty te stanowiły rozchody Miasta i były zgodne z danymi wykazanymi w kwartalnych sprawozdaniach Rb-NDS za 2010, 2011 i I półrocze 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 15, 20, 26, 182-194)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Miasto Kraków dokonało płatności z tytułu spłat odsetek od zaciągniętych długoterminowych kredytów w wysokości ogółem 146 716 655,17 zł¹⁶ oraz od pożyczki w wysokości ogółem 2 319 183,32 zł. W okresie tym dokonano również wypłat odsetek z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych w wysokości ogółem 61 125 000 zł.

¹⁶ Kwota 146.716.655,17 zł stanowi płatności dokonane w latach 2010 – 2012 (I półrocze) z rachunku wydatków Urzędu Miasta tytułem spłaty odsetek od kredytów długoterminowych. W 2011 r. płatności dokonane z rachunku wydatków Urzędu z tytułu spłaty odsetek (wykazane w sprawozdaniu Rb-28S) były wyższe od sumy odsetek spłaconych bezpośrednio bankom z rachunku wydatków Urzędu i pobranych przez banki z rachunków kredytowych o kwotę 41.231,54 zł. Pismem z 12 stycznia 2011 r. Banko Pekao SA poinformował o powstałych różnicach z tytułu rozliczeń odsetek za miesiąc grudzień 2011 r. w wysokości 41.246,59 zł (z tego kwota 41.231,54 zł przekazana z rachunku wydatków Urzędu na rachunek kredytowy na poczet spłaty odsetek oraz kwota 15,05 zł stanowiąca powstałe saldo na rachunku kredytowym). Kwota 41.246,59 zł została przekazana 24 stycznia 2012 r. z rachunku kredytowego na rachunek dochodów Urzędu Miasta.

Wydatki z tytułu spłaty odsetek od ww. kredytów, pożyczki i wyemitowanych obligacji zostały wykazane w sprawozdaniach rocznych Rb-28S¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 182-194, 195, 196-201, 202-212)

Kwoty poręczanych zobowiązań – wynikające z obowiązujących w kontrolowanym okresie czterech umów poręczenia za zobowiązania innych podmiotów do wysokości ogółem 6 906 133 zł, spośród których jedna umowa (do wysokości 812 058 zł) wygasła w 2010 r. – wykazane były w ewidencji pozabilansowej Budżetu Gminy na koncie 993 „Rozliczenia z innymi budżetami” i wynosiły ogółem na koniec 2010 r., 2011 r. i I półrocze 2012 r. – kwotę 6 094 075 zł.

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Miasto nie spłacało poręczanych zobowiązań. Środki na ewentualne spłaty poręczanych zobowiązań ujęte były w budżecie Miasta. W 2010 r. utworzono rezerwę celową na zabezpieczenie poręczeń, a w roku 2011 i 2012 kwoty na ewentualne spłaty poręczanych zobowiązań ujęte były w planie wydatków budżetowych (rozdział 75704 „Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego” § 8020 „Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń”) w wysokości odpowiednio 267 510 zł i 660 131 zł.

(dowód: akta kontroli str. 83-85, 198, 201, 213-218, 219, 224, 226, 241)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

4. Prawdliwość sporządzenia łącznych sprawozdań Rb-Z za 2010 i 2011 r. oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych Miasta Krakowa

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania łączne Rb-Z Gminy Miejskiej Kraków za IV kwartał 2010 i 2011 r. zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych Rb-Z złożonych przez wszystkie jednostki podległe Gminie oraz własnego sprawozdania jednostkowego. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. Gminie podlegały 154 jednostki (poza Urzędem), a według stanu na 31 grudnia 2011 r. – 162 jednostki (poza Urzędem). Wszystkie jednostki złożyły sprawozdania Rb-Z w formie dokumentu oraz pliku bazy danych.

(dowód: akta kontroli str. 243-245, 254-260)

Dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do łącznego sprawozdania Rb-Z odpowiednio za IV kwartał 2010 r. i IV kwartał 2011 r. oraz wykazano je we właściwych pozycjach sprawozdania, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 16-19, 246-253)

Sprawozdanie łączne Rb-Z za IV kwartał 2010 r. zostało przekazane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie w dniu 23 lutego 2011 r., tj. w terminie określonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań).

W dniu 22 marca 2011 r. złożono w Regionalnej Izbie Obrachunkowej korektę tego sprawozdania. Korekta dotyczyła danych wykazanych w części *D. Uzupełniające dane o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zawartych umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych*

¹⁷ Wydatki z tytułu spłaty odsetek od kredytów, pożyczki i wyemitowanych obligacji zostały wykazane w sprawozdaniach rocznych Rb-28S (rozdział 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego” § 8060 „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego”, § 8070 „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego” i § 8110 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”) w wysokości odpowiednio: za 2010 r. – 76.408.138,01 zł (w tym 401.795,76 zł odsetki od kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym), za 2011 r. – 85.421.512,99 zł (w tym 901.168,46 zł odsetki od kredytu odnawialnego) i za 2012 r. (do 30 czerwca 2012 r.) – 51.221.030,60 zł (w tym 1.586.878,89 zł odsetki od kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym).

¹⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

i została sporządzona w związku ze złożeniem 18 marca 2011 r. korekty sprawozdania jednostkowego przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 243-245)

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. Gmina Miejska Kraków posiadała zobowiązania w kwocie ogółem 2 003 875 563,36 zł, stanowiące w całości zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych, w tym obligacji komunalnych. W sprawozdaniu tym nie wykazano zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 243-245)

Sprawozdanie łączne Rb-Z za IV kwartał 2011 r. zostało przekazane Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie w dniu 23 lutego 2012 r., tj. w terminie określonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań.

W dniu 6 marca 2012 r. złożono w Regionalnej Izbie Obrachunkowej korektę tego sprawozdania. Korekta dotyczyła danych wykazanych w części A. *Zobowiązania według tytułów dłużnych* w zakresie zobowiązań wymagalnych i została sporządzona w związku ze złożeniem 2 marca 2012 r. korekty sprawozdania jednostkowego przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 243-245)

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. Gmina Miejska Kraków posiadała zobowiązania w kwocie ogółem 2 134 456 368,87 zł, z tego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych, w tym obligacji komunalnych i tzw. umów nienazwanych, w wysokości 2 110 325 272,64 zł i zobowiązania wymagalne w wysokości 24 131 096,23 zł.

W pozycji sprawozdania *zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek* wykazano m.in. zobowiązania wobec przedsiębiorstw niefinansowych w wysokości 69 842 983,66 zł. Zobowiązania te zostały wykazane przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu i wynikały z umów dotyczących stadionu piłkarskiego „Wisła Kraków”. Regionalna Izba Obrachunkowa w Uchwale nr KI-412/291/11 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 29 czerwca 2011 r. wskazała, że ww. umowy kreują zobowiązania, które winny być zaliczone do długu Miasta Krakowa.

Zobowiązania wymagalne, wykazane w sprawozdaniu łącznym Rb-Z, stanowiły sumę zobowiązań wymagalnych wykazanych przez następujące jednostki:

- Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu – 19 142 269,22 zł (tj. 79,3%),
- Zarząd Budynków Komunalnych – 4 845 940,17 zł (tj. 20,1%),
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – 142 846,51 zł (tj. 0,6%),
- XIV Liceum Ogólnokształcące im. Mikołaja Kopernika – 40,33 zł (tj. 0,0%).

Dyrektor Wydziału Budżetu Miasta Małgorzata Okarmus wyjaśniła, że przyczyną nieuregulowania ww. zobowiązań w terminie – przez Zarząd Budynków Komunalnych, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – był brak płynności finansowej Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 243-245, 246-253, 261-264, 265-272)

W Urzędzie Miasta Krakowa wdrożony był system Budżet JST Plus i Budżet JST Plus JB – wersja 3.62. System Budżet JST Plus JB stanowił rozszerzoną wersję programu Budżet JST Plus, obowiązującego w zakresie sprawozdawczości budżetowej przekazywanej do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Wersja rozszerzona umożliwiała rejestrację sprawozdań jednostkowych, konsolidację tych sprawozdań i przysyłanie sprawozdania łącznego do systemu Budżet JST Plus. Z systemu Budżet JST Plus pobierane były dane przez system Budżetowania Jednostek Samorządu Terytorialnego „Besti@”, który stanowi ujednoliconą wersję sprawozdawczości budżetowej na poziomie Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 243-245, 547, 563)

Sprawozdania jednostkowe Rb-Z były weryfikowane przez pracowników Referatu Sprawozdawczości Budżetowej Miasta. Do zakresu czynności pracowników tego referatu należało m. in. przyjmowanie i weryfikacja sprawozdawczości budżetowej z poszczególnych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 273)

Zarządzeniem nr 1563/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia szczegółowych zasad i terminów rozliczeń z budżetem Miasta jednostek organizacyjnych Gminy Miejskiej Kraków oraz niezbędnych dokumentów obowiązujących do sprawozdawczości budżetowej, wprowadzono „Kartę przyjęcia i weryfikacji sprawozdawczości budżetowej”. Karty te prowadzone były przez pracowników Referatu Sprawozdawczości Miasta odrębnie dla każdej jednostki składającej sprawozdania. Odnutowywano w nich informacje dotyczące przedłożenia poszczególnych sprawozdań za kolejne okresy sprawozdawcze, w tym datę złożenia i podpis przyjmującego sprawozdanie, stwierdzone uwagi wymagające korekt sprawozdania, datę złożenia korekt lub wyjaśnień do sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 274-284)

Własne sprawozdania jednostkowe Rb-Z Gminy Miejskiej Kraków za IV kwartał 2010 r. oraz IV kwartał 2011 r. zostały sporządzone odrębnie przez Wydział Finansowy Urzędu Miasta Krakowa oraz przez Wydział Budżetu (organ).

(dowód: akta kontroli str. 285-286, 288-307)

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-Z były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej odpowiednio Urzędu oraz Budżetu Miasta.

W sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. Wydział Finansowy wykazał – w części *D. Uzupełniające dane o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zawartych umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych* – zobowiązania na zadanie inwestycyjne pn. „Modernizacja miejskiego stadionu Cracovia” w kwocie 83 095 302,74 zł. Zobowiązania te zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 201-2-1 „Alpine ul. Starowiślna 79, 31-052 Kraków”.

W sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. Wydział Budżetu wykazał:

– w części *A. Zobowiązania według tytułów dłużnych* – zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych w wysokości 2 003 875 563,36 zł, z tego wobec wierzycieli krajowych – 1 499 888 972,86 zł oraz wobec wierzycieli zagranicznych – 503 986 590,50 zł. Kwoty zobowiązań wykazane w tej części sprawozdania były zgodne z ewidencją księgową konta 134 „Kredyty bankowe”, na którym prowadzona była ewidencja kredytów bankowych (kapitał) oraz konta 260 „Zobowiązania finansowe”, na którym prowadzona była ewidencja obligacji komunalnych i pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zobowiązanie te zostały prawidłowo wykazane również w zakresie podmiotowym¹⁹.

– w części *B. Poręczenia i gwarancje* – wartość nominalną niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie ogółem 6 094 075 zł. Kwota ta była zgodna z ewidencją księgową konta pozabilansowego 993 „Rozliczenia z innymi budżetami”, na którym ewidencjonowano m. in. wartość udzielonych poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 285, 288-299)

W sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2011 r. Wydział Finansowy wykazał – w części *D. Uzupełniające dane o zobowiązaniach jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zawartych umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych* – zobowiązania na zadanie inwestycyjne pn. „Modernizacja miejskiego stadionu Cracovia” w kwocie 50 095 302,74 zł. Zobowiązania te zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 201-2-1 „Alpine ul. Starowiślna 79, 31-052 Kraków”.

W sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2011 r. Wydział Budżetu wykazał:

– w części *A. Zobowiązania według tytułów dłużnych* – zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych w wysokości 2 040 482 288,98 zł, z tego wobec wierzycieli krajowych – 1 617 059 775,56 zł oraz wobec wierzycieli zagranicznych – 423 422 513,42 zł. Kwoty zobowiązań wykazane w tej części sprawozdania były zgodne z ewidencją księgową

¹⁹ Spośród zobowiązań wobec wierzycieli krajowych, Gmina posiadała zobowiązania wobec jednostek sektora finansów publicznych z grupy II w wysokości 34.377.856,18 zł (NFOŚiGW), banków w wysokości 1.215.511.116,68 zł, z tego kredyty bankowe – 1.165.511.116,68 zł i obligacje komunalne wyemitowane w 2009 r. – 50.000.000 zł oraz wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych – obligacje komunalne wyemitowane w 2009 r. w wysokości 250.000.000 zł.

konta 134 „Kredyty bankowe”, oraz konta 260 „Zobowiązania finansowe”. Zobowiązanie te zostały prawidłowo wykazane również w zakresie podmiotowym²⁰.

– w części *B. Poręczenia i gwarancje* – wartość nominalną niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie ogółem 6 094 075 zł. Kwota ta była zgodna z ewidencją księgową konta pozabilansowego 993 „Rozliczenia z innymi budżetami.”
(dowód: akta kontroli str. 286, 300-307)

Kredyty bankowe zaciągnięte przez Gminę Miejską Kraków były ewidencjonowane na koncie 134 „Kredyty bankowe”. Ewidencja szczegółowa prowadzona była dla każdego kredytu z podziałem na kredyty krajowe i zagraniczne. Na koncie 134 ujmowano m. in. wysokość środków przelanych przez banki na rachunek bieżący Budżetu z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych oraz spłaty kredytów. Saldo konta 134 „Kredyty bankowe” według stanu na:

– 31 grudnia 2010 r. wynosiło 1 669 497 707,18 zł i stanowiło zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów wobec wierzycieli krajowych w wysokości 1 165 511 116,68 zł oraz wobec wierzycieli zagranicznych – 503 986 590,50 zł,
– 31 grudnia 2011 r. wynosiło 1 410 226 055,18 zł i stanowiło zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów wobec wierzycieli krajowych w wysokości 986 803 541,76 zł oraz wobec wierzycieli zagranicznych – 423 422 513,42 zł.

(dowód: akta kontroli str. 285-286, 321)

Zobowiązania finansowe z tytułu zaciągniętej przez Gminę Miejską Kraków pożyczki oraz wyemitowanych obligacji komunalnych ewidencjonowane były na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”. Saldo konta 260 „Zobowiązania finansowe”, według stanu na:

– 31 grudnia 2010 r. wynosiło 334 377 856,18 zł i stanowiło sumę bilansu otwarcia roku – 300 000 000 zł (emisja obligacji komunalnych w 2009 r.) oraz wpływu zaciągniętej w 2010 r. pożyczki z NFOŚiGW w wysokości 34 742 362,95 zł, pomniejszonej o różnice kursowe w wysokości 364 506,77 zł; pożyczka z NFOŚiGW ujęta była na koncie analitycznym 26004 „Pożyczka z NFOŚiGW”,
– 31 grudnia 2011 r. wynosiło 630 256 233,80 zł i stanowiło sumę bilansu otwarcia roku – 334 377 856,18 zł, różnic kursowych dotyczących zaciągniętej pożyczki w wysokości 3 247 628,40 zł i wyemitowanych w 2011 r. obligacji komunalnych na kwotę 300 000 000 zł, pomniejszoną o spłaty pożyczki z NFOŚiGW w wysokości 7 369 250,78 zł; emisja obligacji komunalnych w 2011 r. ujęta była na koncie analitycznym 26005 „Obligacje”.

(dowód: akta kontroli str. 285-286, 330-331)

Analiza obrotów strony Ma konta 133 „Rachunek budżetu” w 2010 i 2011 r. wykazała, że nie dokonywano płatności z tytułu innych kredytów i pożyczek, niż zaewidencjonowane na kontach 134 i 260.

(dowód: akta kontroli str. 285-286, 316-320, 347, 348-420)

W kontrolowanym okresie Gmina Miejska Kraków nie realizowała przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Pomimo tego, Gmina przekazała do Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego kwartalne sprawozdanie Rb-Z-PPP o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego za III kwartał 2011 r., w którym wykazano zobowiązania na podstawie zawartej umowy koncesji, a następnie korektę tego sprawozdania (sprawozdanie negatywne)²¹ oraz sprawozdanie negatywne za IV kwartał 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 219, 223, 226, 237, 421, 422-427, 428-435, 485-513)

²⁰ Spośród zobowiązań wobec wierzycieli krajowych, Gmina posiadała zobowiązania wobec jednostek sektora finansów publicznych z grupy II w wysokości 30.256.233,80 zł (NFOŚiGW), banków w wysokości 1.336.803.541,76 zł, z tego kredyty bankowe – 986.803.541,76 zł i obligacje komunalne – 350.000.000 zł (wyemitowane w 2009 r. – 50.000.000 zł, a w 2011 r. – 300.000.000 zł) oraz pozostałych krajowych instytucji finansowych – obligacje komunalne wyemitowane w 2009 r. w wysokości 250.000.000 zł.

²¹ W dniu 12 lipca 2011 r. Gmina zawarła umowę koncesji na roboty budowlane obejmujące kompleksową realizację inwestycji w postaci zaprojektowania i wybudowania cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym, w ramach którego będzie zlokalizowania spoielarnia zwłok. Umowa ta została zawarta w wyniku postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 ze zm.). Gmina początkowo wykazała tę umowę w sprawozdaniu Rb-Z-PPP za III kwartał 2011 r., a następnie – w oparciu o uzyskaną opinię prawną z dnia 27 grudnia 2011 r. – sporządziła korektę tego sprawozdania i złożono sprawozdanie negatywne.

We własnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2010 r. i 2011 r. Miasto nie wykazało zobowiązań wymagalnych.

W sprawozdaniu rocznym Rb-28S za 2010 r. Urząd wykazał zobowiązania w wysokości ogółem 97 985 806,54 zł, w tym zobowiązania wymagalne 0 zł, natomiast w sprawozdaniu rocznym Rb-28S za 2011 r. – zobowiązania w wysokości ogółem 69 629 158,31 zł, w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 5 946,25 zł. Wykazane zobowiązania wymagalne stanowiły naliczone odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty zobowiązań (zaewidencjonowane w § 4580 „Pozostałe odsetki”), które nie podlegały wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 288-307, 613-614, 658-659, 660-666)

Analiza terminów płatności zobowiązań wykazanych na koniec 2010 i 2011 roku na koncie 201 „Rozrachunki i rozszczenia” wykazała, że żadne z tych zobowiązań nie było zobowiązaniem wymagalnym (poza naliczonymi odsetkami).

(dowód: akta kontroli str. 514-515, 516-612, 292-299, 615-657, 660-666, 667-699)

Analiza dokumentów księgowych zaewidencjonowanych w styczniu 2011 i 2012 r. na koncie 201 „Rozrachunki i rozszczenia” wykazała, że w księgach rachunkowych Urzędu nie były ujęte dokumenty, których data operacji gospodarczej, jak i termin płatności przypadają odpowiednio w roku 2010 i 2011.

(dowód: akta kontroli str. 514-515, 700-751, 752-787, 788-797)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

5. Działania podejmowane przez Miasto Kraków w stosunku do zakładów opieki zdrowotnej w celu poprawy ich sytuacji finansowej

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Gmina Miejska Kraków była podmiotem tworzącym dla trzech samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej: Szpitala Specjalistycznego im. Stefana Żeromskiego w Krakowie, Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza w Krakowie i Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego.

Informacje dotyczące wyniku finansowego i zadłużenia podległych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w okresie 2010 – 2012 (I półrocze) przedstawia poniższe zestawienie:

Nazwa szpitala	Wynik finansowy na koniec			Kwota zadłużenia wg Rb-Z na koniec		
	2010	2011	II kwartał 2012	2010	2011	II kwartał 2012
Szpital Specjalistyczny im. Stefana Żeromskiego w Krakowie	-8 153 698,32	-8 929 257,33	-4 033 131,00	20 413 900,51	24 127 995,77	17 371 217,12
Szpital Miejski Specjalistyczny im. G. Narutowicza w Krakowie	-5 742 813,04	109 791,46	-1 937 066,00	16 771 862,75	21 217 764,47	21 619 856,57
Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Krakowie	797 685,83	119 031,74	-69 296,00	0,00	0,00	0,00

(dowód: akta kontroli str. 800, 926)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Gmina Miejska Kraków udzieliła podległym zakładom opieki zdrowotnej dotacje w kwocie ogółem 24 931 279,43 zł, z tego w 2010 r. – 13 087 122,63 zł i w 2011 r. – 11 844 156,80 zł.

W 2010 r. Miasto udzieliło łącznie ośmiu dotacji wszystkim podległym zakładom opieki zdrowotnej, z tego jedną dotację podmiotową w wysokości 22 000 zł i siedem dotacji celowych na zadania inwestycyjne w wysokości ogółem 13 065 122,63 zł.

Dotacja podmiotowa została udzielona na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej²² oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³, na realizację zadań związanych z urządzeniem i utrzymaniem terenów zielonych.

Dotacje celowe zostały przeznaczone na dofinansowanie zadań inwestycyjnych (11 871 000,00 zł) oraz pokrycie wkładu własnego i wydatków niekwalifikowanych zadań inwestycyjnych realizowanych przez zakłady opieki zdrowotnej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 (1 194 122 63 zł).

W 2011 r. Miasto udzieliło łącznie dziewięciu dotacji wszystkim podległym zakładom opieki zdrowotnej. Dotacje zostały przeznaczone na dofinansowanie zadań inwestycyjnych (7 637 674,01 zł) oraz pokrycie wkładu własnego i wydatków niekwalifikowanych zadań inwestycyjnych realizowanych przez zakłady opieki zdrowotnej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 (4 206 482,79 zł).

W I półroczu 2012 r. Gmina nie udzielała dotacji podległym zakładom opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 801, 802-808, 809-814)

W kontrolowanym okresie Miasto nie przekazywało podległym zakładom opieki zdrowotnej środków na pokrycie straty. Szpital Specjalistyczny im. Stefana Żeromskiego oraz Szpital Miejski Specjalistyczny im. Gabriela Narutowicza we własnym zakresie pokryły ujemne wyniki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 801, 892, 893, 896)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Miasto Kraków nie przejmowało zobowiązań podległych zakładów opieki zdrowotnej oraz nie udzielało im pożyczek²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 801, 815-826)

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Miasto nie udzielało podległym zakładom opieki zdrowotnej poręczeń i gwarancji. W roku 2010 wygasło poręczenie udzielone na podstawie umowy poręczenia z dnia 18 grudnia 2007 r. za zobowiązania Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza w Krakowie. Poręczenie dotyczyło zobowiązań z tytułu pożyczki udzielonej Szpitalowi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie w wysokości 812 058 zł, przeznaczonej na finansowanie zadania pn. „Termomodernizacja obiektów Szpitala Miejskiego Specjalistycznego im. G. Narutowicza w Krakowie”. Ostateczny termin spłaty ww. pożyczki przypadał na 31 grudnia 2010 r. Pożyczka została spłacona przez Szpital w całości w lipcu 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 213, 801, 827)

Wpływ wsparcia udzielonego zakładom opieki zdrowotnej na wynik finansowy i zadłużenie Gminy przedstawia poniższe zestawienie:

Rok	Wynik finansowy Gminy (+zysk, -strata)*)	Zadłużenie Gminy z Rb-Z	Udział % dotacji i kwot przekazanych na pokrycie strat w wyniku finansowym	Udział przejętych zobowiązań i udzielonych pożyczek w zadłużeniu Gminy
1	2	3	5	7
2010	973 434 658,30	2 003 875 563,36	1,34%	0,00%
2011	555 297 048,77	2 134 456 368,87	2,13%	0,00%
2012 (I półrocze)	x	2 336 730 553,67	x	0,00%

*) Wynik finansowy Gminy wskazano na podstawie skonsolidowanego bilansu Gminy Miejskiej Kraków odpowiednio za rok 2010 i 2011.

(dowód: akta kontroli str. 828, 829-834)

²² Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm. (uchylona z dniem 1 lipca 2011 r.).

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

²⁴ W latach 2010 – 2012 r (I półrocze) pozostawały do spłaty dwie pożyczki udzielone przez Gminę w 2005 r. - Szpitalowi Miejskiemu Specjalistycznemu im. G. Narutowicza w wysokości 2.629.000 zł i Szpitalowi Specjalistycznemu im. St. Żeromskiego w wysokości 1.418.000 zł - na realizację niektórych bezspornych i wymagalnych zobowiązań finansowych. Na dzień 14 lipca 2011 r. pożyczki zostały spłacone w wysokości odpowiednio 903.737 zł (wraz z opłatą manipulacyjną w wysokości 54.780 zł i prolongacyjną w wysokości 15.449,70 zł) i 236.000 zł (wraz z opłatą manipulacyjną w wysokości 28.360 zł). Porozumieniami z dnia 14 lipca 2011 r. Miasto odroczyło Szpitalom pozostałe do spłaty należności z tytułu pożyczek (oraz opłat manipulacyjnych i prolongacyjnych), ustalając harmonogram ich spłat na lata 2013 – 2014.

Przedłożone przez wszystkie podległe zakłady opieki zdrowotnej półroczne informacje o przebiegu wykonania planów finansowych i sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych, za okres 2010 r. – 2012 r. (I półrocze), zostały przyjęte przez Prezydenta Miasta Krakowa²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 835-890)

Sprawozdania finansowe podległych zakładów opieki zdrowotnej za rok 2010 i 2011 zostały zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 891-896)

W Gminie Miejskiej Kraków wprowadzono zasady przeprowadzania kontroli i nadzoru nad podległymi zakładami opieki zdrowotnej. W kontrolowanym okresie obowiązywały w tym zakresie dwa zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 897-925)

Zgodnie z Zarządzeniem nr 2793/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie sprawowania kontroli i nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, dla których Gmina Miejska Kraków jest podmiotem tworzącym, dyrektorzy podległych zakładów opieki zdrowotnej zobowiązani byli do przedkładania dyrektorowi Biura ds. Ochrony Zdrowia m. in. rocznych planów finansowych i inwestycyjnych, rocznych sprawozdań z realizacji planów finansowych i inwestycyjnych oraz miesięcznych sprawozdań z realizacji planów finansowych. Na podstawie przedkładanych miesięcznych sprawozdań z realizacji planów finansowych sporządzano analizy, które przekazywano do Sekretarza Miasta oraz Skarbnika.

(dowód: akta kontroli str. 905-925, 928, 929-939)

W ramach sprawowanego nadzoru, Biuro ds. Ochrony Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa przeprowadziło ogółem 10 kontroli w podległych zakładach opieki zdrowotnej, z tego w 2010 r. – trzy kontrole, w 2011 r. – cztery kontrole oraz w I półroczu 2012 r. – trzy kontrole. Przedmiotem tych kontroli były m. in. realizacja zadań statutowych, prowadzonych inwestycji, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych, prawidłowość gospodarowania mieniem, gospodarka finansowa, realizacja planu finansowego i inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 926-928)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷ 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.

²⁵ Zarządzenie nr 2087/2010 z dnia 27 sierpnia 2010 r., Zarządzenie nr 488/2011 z dnia 31 marca 2011 r., Zarządzenie nr 1907/2011 z dnia 29 sierpnia 2011 r., Zarządzenie nr 848/2012 z dnia 29 marca 2012 r., Zarządzenie nr 2383/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 r.

²⁶ Zarządzenie nr 2108/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 10 października 2007 r. w sprawie przeprowadzania kontroli i nadzorowanych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz wprowadzenia Regulaminu ich przeprowadzania (obowiązujące do dnia 22 listopada 2011 r.) oraz Zarządzenie nr 2793/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie sprawowania kontroli i nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej dla których Gmina Miejska Kraków jest podmiotem tworzącym.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie nie formułuje wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje odpowiedzi na powyższe wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia grudnia 2012 r.

Kontrolerzy:

Marta Wojnarska
specjalista k.p.

Rafał Rossowski
st. inspektor k.p.

Agata Brzeska-Lebiecka
doradca prawny