



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-18-02/2012
P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Radosław Kropiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82822 z dnia 30 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kobylanka, ul. Szkolna 12, 73-108 Kobylanka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kaszubski, Wójt Gminy. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Gminy Kobylanka w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadłużenie Gminy w stosunku do uzyskanych dochodów w latach 2009-2011 przekroczyło dopuszczalny poziom 60%, określony w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych². Gmina nie wykazała w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. tytułu dłużnego o wartości 104,2 tys. zł. W latach 2011-2012 dopuszczono do nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu dostaw i usług, zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji. Z tytułu odsetek Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 32,9 tys. zł, z tego: dotyczące zobowiązań finansowych w wysokości 3,3 tys. zł, od pozostałych zobowiązań - 29,6 tys. zł. Wg stanu na 30.06.2012 r. Gmina nie naliczyła i nie wykazała w księgach rachunkowych odsetek na kwotę 165 tys. zł od zobowiązań wymagalnych w kwocie 3.183 tys. zł.

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

² Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej: sulp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia Gminy i jego dynamika w latach 2008-2012 (I półrocze)

Opis stanu faktycznego

Zadłużenie Gminy w latach 2008-2012 (do 30.06.), zgodnie ze sprawozdaniami budżetowymi Rb-Z, z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji wzrosło ponad trzykrotnie z 5.773.687,16 zł (wg stanu na 31.12.2008 r.) do 21.522.774,24 zł (wg stanu na 30.06.2012 r.)³.

(dowód: akta kontroli str. 58, 187-188, 194-195)

Łączna kwota długu Gminy stanowiła na koniec: 2008 r. 36,64% wykonanych dochodów; 2009 r. – 60,97%; 2010 r. - 74,60%, a na koniec 2011 r. 62,97% (po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 170 ust. 3 sufp.

(dowód: akta kontroli str. 56)

Łączna kwota przypadających w danym roku spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami w latach 2008-2012 nie przekraczała 15% planowanych dochodów na każdy rok budżetowy, tj. maksymalnej wartości określonej art. 169 ust. 1 sufp.

(dowód: akta kontroli str. 56-57)

W latach 2008-2012 (do 30.06.) Gmina nie była założycielem ani udziałowcem spółek prawa handlowego, które realizowały zadania własne gminy.

(dowód: akta kontroli str. 3, 46, 49-51)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Na koniec lat 2009-2011 relacja zadłużenia ogółem do wykonanych dochodów Gminy przekroczyła 60%, tj. dopuszczalną wysokość określoną w art. 170 ust. 1 sufp.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że sytuacja ta nie była wynikiem nieodpowiedzialności w podejmowaniu decyzji przez organy Gminy; przekroczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia Gminy w latach 2010-2011 było konsekwencją zmian wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji tytułów dłużnych i koniecznością wykazywania w tytułach dłużnych Gminy od 2010 r. zadłużenia z tytułu 4 umów wierzytelności zawartych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego przed 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 391, 395-402)

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie podejmowanych działań w celu zmniejszenia zadłużenia Gminy Wójt stwierdził m.in., że planując budżet na 2012 r. zrezygnowano z części wydatków inwestycyjnych. Finansowanie poszczególnych zadań inwestycyjnych będzie oparte o zaliczki i kredytowanie przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Szczecinie. Ograniczone do minimum zostały wydatki bieżące.

(dowód: akta kontroli str. 397-402)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W 2010 r. nie zostały wykonane uchwały Rady Gminy: z 11 grudnia 2008 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Kobylanka oraz uchwała zmieniająca z 30 grudnia 2010 r., które zezwalały na emisję do końca 2010 r., a następnie do

³ W Rb-Z Gminy na koniec 2008 r. i 2009 r. nie było wykazywane zadłużenie z tytułu 4 umów wierzytelności, które wynosiło na: 31.12.2008 r. 4.390.678,69 zł; 31.12.2009 r. - 5.095.594,40 zł.

końca 2011 r. obligacji do kwoty 1.240.000 zł. Koszt obsługi (odsetki) 1 mln zł pożyczki uzyskanej od firmy Magellan S.A. wg stanu na 30.06.2012 r. wynosił 141.000 zł, a koszt obsługi 1 mln zł uzyskanego z emisji obligacji przez DNB Nord wynosił 66.300 zł.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że powyższe zaniedbania w 2010 r. były konsekwencją braku współpracy ówczesnego Skarbnika z Wójtem Gminy. Natomiast w 2011 r. nie doszło do emisji obligacji ze względu na przekroczony wskaźnik zadłużenia Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 341-348, 389, 393, 396, 410, 413)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zakresie przestrzegania dopuszczalnego poziomu jej zadłużania.

2. Przestrzeganie przez organ wykonawczy Gminy limitów określonych przez Radę Gminy oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń i gwarancji w latach 2010-2011

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2011 Wójt Gminy nie przekroczył limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych, określonego w uchwałach budżetowych na każdy rok, który wynosił (po zmianach) na: 2010 r. – 10.111.555 zł; 2011 r. – 11.428.579 zł, co było zgodne z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 59)

W uchwałach budżetowych na 2010 i 2011 r. nie zostały zawarte upoważnienia do udzielania przez Gminę poręczeń lub gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 174-178)

W 2010 r. Gmina uzyskała (na sfinansowanie planowanego deficytu) 4.160.000 zł przychodów z tytułu emisji obligacji (na podstawie umowy zawartej z DNB Nord Bank S.A. 19.12.2008 r.) w całości nabytych przez Bank. Limit ustalony w uchwale budżetowej na 2010 r. - na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp - wynosił 8.606.576 zł.

(dowód: akta kontroli str. 59)

W dniu 25.02.2011 r. Wójt zaciągnął kredyt inwestycyjny w Gospodarczym Banku Wielkopolski S.A. na kwotę 2.913.898 zł (wykorzystany w kwocie 2.895.310,99 zł) na sfinansowanie działań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego. Limit ustalony na 2011 r. - na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 4 ufp - wynosił 5.519.815 zł.

(dowód: akta kontroli str. 59, 198-200)

W dniu 30.12.2011 r. Wójt zaciągnął pożyczkę w firmie Magellan S.A (na sfinansowanie deficytu) na kwotę 2.090.951 zł. Limit ustalony na 2011 r. - na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 wynosił 4.403.784 zł. Pożyczka została wypłacona w styczniu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 59, 201-208)

⁴ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej ufp.

W I półroczu 2012 r. Gmina nie uzyskała przychodów z tytułu emisji obligacji i nie zawarła żadnej umowy pożyczki lub kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 59)

Zobowiązania spłacane lub zaciągnięte w latach 2010-2012 (do 30.06.) były każdorazowo poprzedzone, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, uchwałą Rady Gminy Kobylanka wyrażającą zgodę na ich zaciągnięcie. W uchwałach dotyczących emisji obligacji zostały określone, zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.b ww. ustawy, zasady zbywania, nabywania i wykupu obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 60-61, 198-208, 341-345, 357-359, 372-374)

Spośród 5 kredytów spłacanych w latach 2010-2012 (do 30.06.) w 4 przypadkach zostało przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (w przypadku umowy z 28.07.2006 r. nie zostały w toku kontroli odnalezione dokumenty dotyczące postępowania przed zaciągnięciem tego kredytu). Spośród 3 pożyczek spłacanych w latach 2010-2012 (I półrocze) w 1 przypadku zostało przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, 2 pożyczki zostały zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie (w 1999 r. i 2001 r.).

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

W zaciągniętych lub spłacanych w latach 2010-2012 (I półrocze) zobowiązaniach z tytułu kredytów i pożyczek nie została, zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 2 ufp, przewidziana kapitalizacja odsetek, koszty ich obsługi miały być ponoszone co najmniej raz w roku. Gmina przestrzegała ograniczeń, wynikających z art. 92 ust. 1 ufp dotyczących wysokości dyskonta od emitowanych obligacji komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 198-208)

Z przedłożonych w toku kontroli dokumentów wynika, że Wójt Gminy Kobylanka nie udzielał latach 2010-2012 (do 30.06.) poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 63, 174-197, 340)

W latach 2010-2011 Wójt nie przekroczył limitów do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych, ustalonych w uchwałach budżetowych. Rada Gminy określiła limity pożyczek i kredytów krótkoterminowych na: 2010 r. w wysokości 1.200.000 zł (maksymalny poziom wykorzystania linii kredytowej w rachunku bankowym na kwotę 1.193.293,43 zł wystąpił w dniu 2.08.2010 r.); 2011 r. – 1.000.000 zł (maksymalny poziom wykorzystania - 993.368,12 zł w dniu 3.10.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 62)

Gmina zaciągała lub spłacała w latach 2010-2012 (I półrocze) zobowiązania zaciągnięte na cele określone w art. 89 ust. 1 ufp, tj.: sfinansowanie przejściowego deficytu, sfinansowanie planowanego deficytu, finansowanie działań inwestycyjnych finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

(dowód: akta kontroli str. 59, 64-66, 341-348, 198-208)

Zgodnie z art. 91 ust 2 ufp Wójt uzyskał pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o możliwości spłaty zadłużenia w przypadku każdego⁶ zobowiązania zaciągniętego (lub spłacanego) w latach 2010-2012 (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 341-348, 357-359, 372-374)

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Poza umową pożyczki z 16.11.1999 r., w przypadku której, w toku kontroli Urząd nie przedłożył opinii.

Każdą umowę, na podstawie której zaciągnięto lub spłacano w latach 2010-2012 (do 30.06.) zobowiązanie finansowe, w imieniu Gminy podpisał Wójt Gminy. Umowy posiadały kontrasygnatę Skarbnika Gminy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 262 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 416-423)

Przestrzegane były przepisy art. 264 ust. 5 ufp w zakresie formy zabezpieczenia spłaty zaciągniętych zobowiązań - w umowach kredytów i pożyczek zaciąganych i spłacanych w latach 2010-2012 (I półrocze) nie występowały zapisy wskazujące, że zabezpieczeniem ich spłaty będzie pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

Gmina Kobyłanka w ww. okresie nie nabywała akcji lub udziałów podmiotów prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 276-278)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podpisując umowę w dniu 30.12.2011 r.⁷ i zaciągając zobowiązanie na kwotę 1.926.078 zł (w ramach limitu określonego w uchwale budżetowej na 2011 r.) z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu ustalonego na 2012 r. Wójt naruszył zasadę roczności budżetu określoną w art. 211 ust. 1-3 ufp, ponieważ uchwała budżetowa Gminy na 2012 r. podjęta (w tym samym dniu) 30.12.2011 r. weszła w życie od 1.01.2012 r., a deficyt budżetu Gminy na 2012 r. zaplanowano do kwoty 420.705 zł.

(dowód: akta kontroli str. 177-183, 311, 409-413)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Środki uzyskane na podstawie ww. umowy pożyczki z 30.12.2011 r. Gmina otrzymała w dniu 10.01.2012 r. w kwocie 2.090.951 zł, po dokonaniu w dniu 9.01.2012 r. zmiany budżetu Gminy na 2012 r. Mocą uchwały zmieniającej kwotę planowanego deficytu zwiększono z 420.705 zł do 2.342.279 zł, jednakże wskazano, że zostanie on sfinansowany przychodami z zaciągniętych kredytów do wysokości 585.578 zł oraz wolnymi środkami na rachunku bankowym w wysokości 1.756.701 zł. Natomiast w załączniku nr 1 do uchwały z 9.01.2012 r. wskazano przychody z tytułu kredytów w kwocie 2.090.951 zł, zamiast przychody z tytułu pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 177-183, 311, 409-413)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminy w zakresie przestrzegania zasad i limitów zaciągania zobowiązań.

⁷ W dniu 30.12.2011 r. Wójt podpisał umowę z firmą Magellan S.A. w sprawie zaciągnięcia pożyczki w wysokości 2.090.951 zł, na podstawie której Gmina w ciągu 2 dni, tj. do 31.12.2011 r. mogła otrzymać kwotę 164.873 zł, a pozostałą część (1.926.078 zł) w okresie od 2 do 10.01.2012 r. Umowa pożyczki została podpisana za zgodą Rady Gminy, na podstawie uchwały z 29.09.2011 r., która postanowiła, że zaciągnięty kredyt lub pożyczka miały być przeznaczone na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy w 2011 r. i w 2012 r. związanego z realizacją zadań inwestycyjnych.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (do 30.06.) Gmina Kobylanka nie spłacała zobowiązań innych podmiotów z tytułu poręczeń lub gwarancji, gdyż nie poręczała i nie gwarantowała zobowiązań finansowych innych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 63, 74)

W okresie 2010-2012 (do 30.06.) przypadają do spłaty 214 rat kapitałowych oraz odsetek z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji. Na podstawie terminów płatności określonych w umowach, zapisów ewidencji księgowej ze wskazanymi kwotami i datami zapłaty należności głównych i odsetek oraz wyciągów bankowych stwierdzono, że w latach 2010-2012 (I półrocze) z 214 płatności 207 było uregulowanych w terminie, a 7 po terminie zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 67-73, 281-292, 313-339)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Po terminie zostało uregulowanych 7 płatności dotyczących: 1) umowy kredytu nr 06/0344 - ratę kapitału 51.024 zł, płatną 30.06.2011 r., zapłacono 1.07.2011 r., kwota zapłaconych odsetek wyniosła 14 zł; 2) umowy kredytu nr 21/07/2061 - ratę kapitału 10.019,72 zł, płatną 30.06.2011 r., zapłacono 1.07.2011 r. (bez odsetek⁸); 3) umowy kredytu nr 07/1497 - ratę kapitału 3.551,99 zł, płatną 2.05.2011 r., zapłacono 5.05.2011 r., kwota zapłaconych odsetek wyniosła 8,01 zł; 4) umowy kredytu nr 07/1497 - ratę kapitału 3.551,99 zł, płatną 2.02.2012 r., zapłacono 8.02.2012 r., kwota zapłaconych odsetek wyniosła 7,95 zł; 5) umowy kredytu nr KOSW/04/JST - ratę kapitału 24.127,59 zł + odsetki 15.971,13 zł, płatne do 31.05.2012 r., zapłacono 8.06.2012 r., kwota zapłaconych odsetek (od kapitału i odsetek) wyniosła 181,77 zł; 6) umowy emisji obligacji komunalnych z 19.12.2008 r. - wykup kapitału w kwocie 200.000 zł, płatny 30.03.2012 r., zapłacono 27.04.2012 r., kwota zapłaconych odsetek wyniosła 2.991,78 zł; 7) płatności odsetek z tytułu wykupu wyemitowanych obligacji - odsetki płatne 28.03.2012 r. w kwocie 52.912,06 zł i 29.03.2012 r. w kwocie 3.342,79 zł zostały zapłacone 30.03.2012 r. Odsetki karne od nieterminowo uregulowanych odsetek zapłacono 3.04.2012 r. w kwocie 58,04 zł.

(dowód: akta kontroli str. 67-73)

Kwota zapłaconych odsetek karnych z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań związanych ze spłatą rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów oraz wykupu wyemitowanych obligacji wyniosła łącznie 3.203,51 zł, z tego zapłacono w 2011 r. 22,01 zł, a w I półroczu 2012 r. 3.181,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 67-73¹)

Kwota zapłaconych 3.04.2012 r. odsetek karnych od nieterminowo uregulowanych odsetek z tytułu wykupu wyemitowanych obligacji wyniosła 58,04 zł. Dodatkowo dopłacono 3.04.2012 r. kwotę 75,62 zł, której wcześniej bank nie naliczył z tytułu obsługi obligacji, która powinna być zapłacona 28.03.2012 r.

dowód: akta kontroli str. 67-73¹)

⁸ Ze względu na wcześniejszą nadpłatę.

Art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zastępca Skarbnika Gminy oświadczyła, że przyczyną nieterminowej zapłaty, w przypadku raty wykupu obligacji w kwocie 200.000 zł i odsetek była utrata płynności finansowej przez Gminę w tym okresie i brak środków pieniężnych na rachunku bankowym umożliwiających terminową zapłatę. Natomiast w pozostałych przypadkach było to wynikiem niedopatrzania i przeoczenia terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 73¹)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Gminy w zakresie przestrzegania terminów regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji.

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

Opis stanu faktycznego

Wszystkie 4 jednostki organizacyjne Gminy podległe Wójtowi sporządzały sprawozdania jednostkowe Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r., które były sprawozdaniami „zerowymi” i nie wykazywały zobowiązań według tytułów dłużnych.

(dowód: akta kontroli str. 115-131, 162-173)

We własnych sprawozdaniach jednostkowych Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r. oraz w sprawozdaniach łącznych zostały wykazane zobowiązania wg tytułów dłużnych organu odpowiednio w łącznej kwocie 15.805.753,23 zł i 16.516.633,60 zł. Prezentacja zobowiązań w układzie podmiotowym w sprawozdaniach łącznych wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r. wynikała z treści zawartych umów kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 115-131, 162-173)

Sprawozdania łączne Rb-Z na koniec 2010 i 2011 r., sporządzane były w Systemie Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego BESTI@ panel – sprawozdania. Po zagregowaniu sprawozdań łącznych następowała analiza przeglądowa tych sprawozdań, polegająca na sprawdzeniu, czy sporządzone zostały zgodnie z klasyfikacją budżetową i w sumach zgodnych narastających od początku roku do końca okresu sprawozdawczego, na podstawie danych wynikających z zestawień obrotów i sald ksiąg rachunkowych. Po wykonaniu sprawozdań analizowany był stan należności i zobowiązań na koniec danego okresu. Sprawozdania łączne Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r. zostały przekazane do RIO w Szczecinie, 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 finansowych⁹, tj. do 23 lutego następnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 115, 162, 403-405)

W sprawozdaniu jednostkowym Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r. zostały wykazane zobowiązania z tytułu: kredytów na kwotę 3.011.403,38 zł (saldo Ma konta 134); pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska

⁹ Dz.U. Nr 43, poz. 247, zwanym dalej rozporządzeniem z 4 marca 2010 r.

i Gospodarki Wodnej w Szczecinie - 418.180 zł oraz emisji obligacji - 7.960.000 zł (saldo Ma konta 260); wierzytelności - 4.416.169,85 zł¹⁰ (suma sald Ma kont: 240-B, 240-K, 240-S i 240-U). Wartość poszczególnych tytułów dłużnych i wskazanych wierzycieli wynikała z ksiąg rachunkowych (łącznie na kwotę 15.805.753,23 zł).

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 115-120, 281-282, 294-295, 308-309)

W sprawozdaniu jednostkowym Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. wykazano zobowiązania z tytułu: kredytów 5.619.914,99 zł (saldo Ma konta 134); emisji obligacji w kwocie 7.160.000 zł (saldo Ma konta 260); wierzytelności 3.736.718,61 zł¹¹ (suma sald Ma kont: 240-B, 240-K, 240-S i 240-U). Wartość poszczególnych tytułów dłużnych i wskazanych wierzycieli wynikała z ksiąg rachunkowych (łącznie na kwotę 16.516.633,60 zł).

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 162-165, 283-287, 294-295, 299, 308-310)

Na subkoncie wydatków konta 133 w latach 2010-2011 nie zostały zaewidencjonowane spłaty kredytów lub pożyczek innych niż kredyty i pożyczki zaewidencjonowane na kontach 134 i 260. Na koncie 240 w latach 2010-2011, poza wierzytelnościami wykazywanymi w sprawozdaniu Rb-Z, nie zostały zaewidencjonowane inne zobowiązania będące tytułami dłużnymi.

(dowód: akta kontroli str. 78, 293-300)

W Urzędzie nie był prowadzony rejestr zamówień publicznych. W rejestrach dotyczących umów zleceń zawartych w okresie od I 2008 r. do VI 2012 r., prowadzonych przez poszczególnych pracowników Urzędu (12 rejestrów, w których wykazano 570 umów) nie zostały zaewidencjonowane umowy zaliczane do tytułów dłużnych.

(dowód: akta kontroli str. 46, 52, 213-214)

W okresie od I 2010 r. do VI 2012 r. Gmina zawarła 40 umów dotyczących realizacji prac inwestycyjnych oraz 9 porozumień partycypacyjnych - umów z wykonawcami sieci wodno-kanalizacyjnych, w których wykonawcy sieci przekazywali je odpłatnie na rzecz Gminy. W jednym przypadku, na podstawie umowy nr IK.7021.53.2011.ZS, podpisanej przez Wójta 19.07.2011 r., płatność wynagrodzenia na kwotę 134.228 zł w związku z przejęciem przez Gminę na własność urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych wybudowanych przez inwestorów prywatnych, została ustalona w 2 ratach płatnych w okresie dwóch lat, tj. pierwsza rata w kwocie 30.060 zł płatna w ciągu 14 dni od dnia podpisania umowy i druga rata w kwocie 104.168 zł płatna do końca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 265-267)

Gmina Kobylanka nie realizowała przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz nie sporządzała za lata 2008-2012 (do 30.06.) sprawozdań Rb-Z-PPP.

(dowód: akta kontroli str. 52, 75-77, 268-270)

Ujęte zobowiązania w saldzie Ma konta 201 na koniec 2010 i 2011 r. były zobowiązaniami niewymagalnymi, których termin płatności przypadał na rok następny. Ze sprawozdań Rb-Z łącznych¹² oraz jednostkowych Rb-Z Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r. wynika, że Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 93-120, 142-166, 226-246, 251-264)

¹⁰ Spłacane do BGK.

¹¹ Spłacane do BGK.

¹² Oraz w sprawozdaniach Rb-28S za 2010 i 2011 r.

W latach 2010-2011 funkcjonował w Urzędzie system finansowo-księgowy pn. BRYK. Od 2012 r., księgi rachunkowe były prowadzone w systemie FOKA. Oba systemy finansowo-księgowe funkcjonujące w latach 2010-2012 nie umożliwiały określenia czy saldo Ma konta 201 na koniec roku lub jego pozycje są wymagalne czy też niewymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 406-408)

Prawidłowość wykazywania zobowiązań Gminy za lata 2008-2010 była m.in. przedmiotem, przeprowadzonej w II kwartale 2012 r., kontroli NIK w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2008 r. w zakresie wykonywania gospodarki finansowej Gminy Kobylanka w 2007 r. W jej wyniku ustalono m.in., że zobowiązania Gminy z grudnia 2010 r. w kwocie 99.511,46 zł zostały ujęte w ewidencji księgowej stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-26)

Przeprowadzona analiza salda Ma konta 201 (w zakresie terminowości regulowania zobowiązań i ich wymagalności) na koniec 2010 r. wynoszącego 378.589,53 zł wykazała, że fakturę na kwotę 43,83 zł zapłacono (w styczniu 2011 r.) 6 dni po terminie, a fakturę na kwotę 378.200 zł płatną w terminie do 20.01.2011 r. zapłacono 30.12.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 226-234, 242-245)

Saldo Ma konta 201 na koniec 2011 r. wynosiło 6.268.109,60 zł, z czego w styczniu 2012 r. zapłacono faktury na kwotę 3.454.745,94 zł, w okresie od lutego do sierpnia 2012 r. zapłacono 441.209,11 zł; wg stanu na 1.09.2012 r. do zapłaty pozostawało 2.292.154,55 zł zobowiązań wymagalnych (kwota 80.000 zł była niewymagalna do końca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 256-264, 390, 394, 414)

Wartość zobowiązań wymagalnych na 30.06.2012 r. wyniosła 3.183.029,76 zł. Od tej kwoty nie zostały naliczone i ujęte w ewidencji księgowej odsetki.

(dowód: akta kontroli str. 223-224, 279-280, 335-339)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zobowiązanie w wysokości 104.168 zł pozostające do zapłaty w 2012 r., wynikające z umowy IK.7021.53.2011.ZS z 19.07.2011 r., którą NIK uznaje jako sprzedaż na raty, nie zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2011 r. jako tytuł dłużny w pozycji *kredyty i pożyczki*. Zobowiązanie to stanowiło 0,63% zadłużenia Gminy wykazanego na 31.12.2011 r. (16.516.633,60 zł).

Ujmowanie zobowiązań z tytułu takiego rodzaju umów wynika z przepisów § 2 ust. 1 pkt 2 Załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w którym określono, że przez tytuły dłużne kredyty i pożyczki rozumie się również zobowiązania wynikające z umów sprzedaży na raty (w tym przypadku nastąpiła zmiana właściciela) oraz § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa¹³ m.in. stanowił, że do tytułów dłużnych kredyty i pożyczki zalicza się również umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług,

¹³ Dz.U. Nr 252, poz. 1692.

dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, b) długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że podpisując umowę z inwestorem w 2011 r. należało uwzględnić fakt, że w momencie składania wniosku przez inwestora, do wykorzystania w budżecie do końca 2011 r. na powyższy cel (realizacja sieci wodno-kanalizacyjnej) pozostawało 30.000 zł i tylko na taką kwotę można było podpisać umowę do realizacji w 2011 r. Ponieważ w lipcu 2011 r. nie było jeszcze budżetu na 2012 r., dalsza forma realizacji umowy z inwestorem została odłożona na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 397-402)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że wystąpiła wątpliwość, czy umowa nienazwana, która wprost nie miała znamion kredytu czy pożyczki, ponieważ jej skutek ekonomiczny nie określał kosztu i oprocentowania, a spłata mogła przybrać inną formę – czego wolę wyraziła również druga strona umowy – powinna być wykazana w sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 403, 405)

2. Gmina w latach 2011-2012 nie regulowała w terminie wszystkich swoich zobowiązań z tytułu dostaw i usług i z tego tytułu zapłacono odsetki na łączną kwotę 29.617,36 zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 upf. Nieterminowo opłacono: 1) fakturę z 31.08.2011 r. na kwotę 154.870,53 zł w dniu 11.10.2012 r. (zamiast do 28.02.2012 r.) i odsetki w wysokości 20.574,44 zł¹⁴; 2) fakturę z 15.11.2011 r. na kwotę 1.867.159,43 zł w dniu 10.01.2012 r. - Wykonawca przesunął termin płatności z 17.12.2011 r., ale nie zrezygnował z naliczania odsetek, co skutkowało zapłatą odsetek w wysokości 9.042,92 zł.

(dowód: akta kontroli str. 256-264, 390, 394, 414-415)

Wójt i Skarbnik Gminy wyjaśnili, że nieterminowe regulowanie zobowiązań wynikało z braku środków finansowych na rachunku bankowym, bowiem m.in. w planowanych terminach w 2010 i 2011 r. nie zostały rozliczone inwestycje realizowane z udziałem środków unijnych i Gmina nie uzyskała zwrotu poniesionych nakładów ze względu na przeciągające się rozliczenia z Urzędem Marszałkowskim i instytucjami wdrażającymi, co spowodowało niewykonanie dochodów; miało to wpływ na wskaźniki i załamanie płynności finansowej. W związku ze zmianą rozporządzenia MF z dnia 23.12.2010 r. w sprawie tytułów dłużnych nastąpił wzrost zadłużenia Gminy i przekroczenie wskaźnika zadłużenia, przez co Gminie trudniej było uzyskać kredyt bankowy na realizowane inwestycje. Ponadto nie zostały zrealizowane w zaplanowanej wysokości dochody z tytułu sprzedaży majątku.

(dowód: akta kontroli str. 217-220, 271-273, 388-389, 392-394)

3. Gmina nie naliczała odsetek od zobowiązań wymagalnych i w konsekwencji nie ujmowała odsetek od zobowiązań wymagalnych w ewidencji księgowej. Zobowiązania wymagalne wg stanu na 30.06.2012 r. wynosiły 3.183.029,76 zł. Od tej kwoty powinny być naliczone i ujęte w ewidencji księgowej (na koncie 080-Środki trwale w budowie oraz 751-Koszty finansowe) odsetki od tej kwoty. Było to niezgodne z art. 40 ust. 2 pkt 3 uof, który stanowi, że odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec

¹⁴ Dodatkowo Gmina zapłaciła 11.10.2012 r. kwotę 5.553,31 z tytułu kosztów procesu.

każdego kwartału oraz § 8 pkt 5 rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010 r.¹⁵, który stanowi, że odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Wójt i Skarbnik Gminy w wyjaśnieniach nie wskazali na przyczyny nienaliczania i wykazywania w ewidencji odsetek od zobowiązań wymagalnych, które na koniec I kwartału 2012 r. wyniosły 112.059,70 zł, natomiast na koniec II kwartału 2012 r. 164.980,95 zł.

(dowód: akta kontroli str. 216, 219, 389, 393)

4. Ponadto w bilansie skonsolidowanym wg stanu na 31.12.2011 r. wykazano wartość zobowiązań finansowych długoterminowych o 2.019,31 zł wyższą (w kwocie 16.518.652,91 zł) niż wynikająca z ksiąg rachunkowych i wykazana w sprawozdaniu Rb-Z za 2011 r. (16.516.633,60 zł).

W bilansie skonsolidowanym wg stanu na 31.12.2010 r. wykazano wartość zobowiązań finansowych długoterminowych o 4.416.169,85¹⁶ zł niższą (w kwocie 11.389.583,38 zł) niż wynikająca z ksiąg rachunkowych i wykazana *w sprawozdaniu Rb-Z za 2010 r. (15.805.753,23 zł).

W wierszu C.I bilansów skonsolidowanych sporządzonych wg stanu na dzień 31.12.2010 r. i 31.12.2011 r. zostały wykazane zobowiązania finansowe krótkoterminowe w kwotach odpowiednio 6.281.748,88 zł i 7.862.012,71 zł mimo, że Gmina nie posiadała żadnych zobowiązań finansowych krótkoterminowych na koniec lat 2010 i 2011. W sprawozdaniach Rb-Z sporządzanych wg stanu na koniec lat 2010-2011 nie zostały wykazane zobowiązania finansowe krótkoterminowe.

(dowód: akta kontroli str. 79-82, 115-116, 162-163)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w bilansie skonsolidowanym za 2011 r. kwota 2.019,31 zł dotyczyła zobowiązania wobec towarzystwa ubezpieczeniowego. Kwota ta powinna być wykazana w pozycji *zobowiązania krótkoterminowe*. Skonsolidowany bilans za 2010 r. był sporządzany na podstawie bilansów jednostkowych jednostek organizacyjnych Gminy Kobylanka. W bilansie jednostkowym Gminy Kobylanka, nie uwzględniono kwoty zobowiązań długoterminowych w wysokości 4.416.169,85 zł. W związku z powyższym konsolidując poszczególne pozycje bilansowe, kwoty tej również nie dodano do zobowiązań długoterminowych.

Zobowiązania wyszczególnione w poz. C.I bilansu za 2011 r. na kwotę 7.862.012,71 zł oraz za 2010 r. na kwotę 6.281.748,88 zł ze względu na ich charakter powinny być wyszczególnione w poz. C.II–Pozostałe zobowiązania krótkoterminowe. Dokonano pomyłki w ich kwalifikacji co do pozycji bilansowych.

(dowód: akta kontroli str. 209-212)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy z zakresie ewidencjonowania tytułów dłużnych i sporządzania sprawozdań łącznych Rb-Z.

¹⁵ w sprawie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861). Rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

¹⁶ Kwota 4.416.169,85 zł stanowi łączną wartość zobowiązań wynikających z 4 umów na wykup wierzytelności przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina Kobylanka nie była organem założycielskim dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 46)

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Terminowe regulowanie zobowiązań Gminy.
2. Naliczanie i ujmowanie odsetek w księgach rachunkowych od zobowiązań, które nie zostały uregulowane terminowo.
3. Wykazywanie w tytułach dłużnych (w sprawozdaniu Rb-Z) zobowiązań z tytułu umów, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.
4. Wykazywanie w bilansach skonsolidowanych wartości zobowiązań finansowych i pozostałych zobowiązań zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 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.

Szczecin, dnia grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Radosław Kropiowski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Donigiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

