



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-18-03/2012
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 82841 z dnia 14 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pełczycach, ul. Rynek Bursztynowy 2, 73-260 Pełczyce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Kluk, Burmistrz Pełczyc. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Gminy Pełczyce w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadłużenie Gminy w stosunku do uzyskanych dochodów w latach 2009-2011 nie przekraczało dopuszczalnego w ustawie o finansach publicznych poziomu 60%, a koszt jego obsługi nie osiągnął maksymalnej wartości 15% planowanych dochodów. Gmina terminowo regulowała swoje zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji oraz dostaw towarów i usług.

Nieprawidłowością było: podpisanie w 2010 r. 2 umów w sprawie zaciągnięcia pożyczek na kwotę 3,5 mln zł przed podjęciem uchwały przez Radę Miejską zezwalającej na te czynności oraz 4 umów (w latach 2010-2011) w sprawie zaciągnięcia zobowiązań na kwotę 6,6 mln zł przed uzyskaniem opinii RIO o możliwości ich spłaty, niewykazanie w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r. tytułu dłużnego o wartości 1,6 mln zł.

Ponadto stwierdzono – w związku z badaniem stanu zobowiązań wymagalnych - ewidencjonowanie w 2011 i 2012 r. zobowiązań w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, skutkujące zaniżeniem zobowiązań niewymagalnych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S: za 2010 r. o kwotę 4.040,50 zł i za 2011 r. o kwotę 9.110,12 zł.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Łączna kwota długu Gminy na koniec lat 2008-2011 nie przekroczyła 60% wykonanych dochodów, tj. dopuszczalnej wysokości określonej w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych². Wskaźnik ten wynosił odpowiednio: 37,2%, 48,64%, 59,29% i 59,66% (po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 170 ust. 3 tej ustawy). 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 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Zadłużenie Gminy w latach 2008-2012 (do końca II kwartału), zgodnie ze sprawozdaniami budżetowymi Rb-Z, wrosło prawie trzykrotnie z 8.049.826,01 zł (wg stanu na 31.12.2008 r.) do 23.819.870,63 zł (wg stanu na 30.06.2012 r.). Deficyt Gminy wynosił na koniec: 2008 r. - 902.034,14 zł, 2009 r. - 4.538.189,12 zł, 2010 r. - 9.347.407,47 zł, 2011 r. - 3.178.926,74 zł³.

(dowód: akta kontroli str. 25-32, 49, 86-87, 110, 148-149, 184-201)

Z wyjaśnień Burmistrza Pełczyc wynika, że mimo podejmowanych działań w celu zmniejszenia zadłużenia Gminy lub jego ograniczenia, przyczyną wzrostu zadłużenia jest realizacja zadań inwestycyjnych, współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej, a także realizacja innych przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym współudział Gminy w finansowaniu remontu i modernizacji dróg powiatowych będących częścią układu komunikacyjnego w Gminie, realizacja zadania „Zespół boisk przy ZS w Pełczycach” z udziałem środków Ministerstwa Sportu.

(dowód: akta kontroli str. 50-79, 111-141, 387-390)

Gmina nie była w latach 2008-2012 (I półrocze) właścicielem lub udziałowcem podmiotów prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 11)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2011 Burmistrz Pełczyc nie przekroczył limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych,

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

³ Wg Rb-NDS na dzień 30.06.2012 r.

określonego w uchwałach budżetowych na każdy rok, który wynosił (po zmianach) na: 2010 r. - 11.207.884 zł; 2011 r. - 7.701.898⁴ zł. Było to zgodne z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

(dowód: akta kontroli str. 25-30, 33-34, 190, 199, 202-215)

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

(dowód: akta kontroli str. 4, 11, 171-177)

W latach 2010-2011 Burmistrz Pełczyc zaciągnął 6 zobowiązań długoterminowych, tj.: w BGK Oddział w Szczecinie – 2 pożyczki z budżetu państwa na podstawie umów z: 14.04.2010 r. i 28.04.2010 r.; w WFOŚ⁶ w Szczecinie - umowy z 20.05.2010 r. i 6.07.2010 r.; w PKO BP - umowy emisji obligacji z 21.06.2010 r. na kwotę 7.000.000 zł oraz z 1.06.2011 r. na kwotę 2.200.000 zł wraz z aneksem z 11.07.2011 r. na kwotę 1.600.000 zł.

W przypadku 4 z 6 zaciągniętych zobowiązań Rada Miejska podjęła stosowne uchwały wyrażając zgodę na ich zaciągnięcie przed dniem podpisania umowy przez Burmistrza. W 2 przypadkach taka uchwała została podjęta po podpisaniu umów. W uchwałach dotyczących emisji obligacji zostały określone zasady zbywania, nabywania i wykupu obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 35, 202-214, 352-356, 363-366)

Zobowiązania spłacane w latach 2010-2012 (do 30.06.), a zaciągnięte przed 1.01.2010 r. były poprzedzone w każdym przypadku, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.c) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, uchwałą Rady Miejskiej w sprawie wyrażenia zgody na ich zaciągnięcie.

(dowód: akta kontroli str. 38¹)

W zaciągniętych lub spłacanych w latach 2010-2012 (do 30.06.) zobowiązaniach z tytułu zaciągniętych 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. Emisja papierów wartościowych nie zakładała, zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ufp dyskonta przekraczającego 5% ich wartości nominalnej.

(dowód: akta kontroli str. 35, 30)

W latach 2010-2011 Burmistrz nie przekroczył wartości limitów do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych, ustalonych w uchwałach budżetowych. Rada Miejska określiła limity pożyczek i kredytów krótkoterminowych na 2010 r. do kwoty 700.000 zł (maksymalny poziom wykorzystania na kwotę 431.267,88 zł wystąpił w dniu 28.09.2010 r.) oraz na 2011 r. - 2.500.000 zł (maksymalne saldo w wysokości 2.499.142,73 zł wystąpiło w dniu 2.05.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 36)

Nie stwierdzono, aby w latach 2010-2012 (do 30.06.) z budżetu Gminy dokonywano wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji oraz aby Burmistrz podpisał umowę w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 37, 171-180, 362, 387, 390-396)

W latach 2010-2012 (do 30.06.) Gmina spłacała lub zaciągała kredyty i pożyczki oraz emitowała papiery wartościowe na cele określone w art. 89 ust. 1 ufp, tj.:

⁴ W tym wartość linii kredytowej w kwocie 2.206.548,93 zł.

⁵ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej ufp.

⁶ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie.

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

sfinansowanie przejściowego deficytu (kredyty odnawialne), sfinansowanie planowanego deficytu (emisje obligacji z 2009, 2010 i 2011 r. oraz kredyty z GBS Pełczyce z 2004 r. i 2009 r., a także z GBS w Gorzowie Wielkopolskim z 2006 r.), finansowanie działań inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu UE (kredyty zaciągnięte w GBS w Pełczycach oraz pożyczki w WFOŚ i BGK Oddział w Szczecinie).

(dowód: akta kontroli str. 38, 38¹, 202-214)

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

(dowód: akta kontroli str. 38, 38¹)

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. 38, 38¹)

Gmina Pełczyce nie nabywała w latach 2010-2012 (I półrocze) akcji lub udziałów podmiotów prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 216-220)

Zobowiązania spłacane w latach 2010-2012 (do 30.06.), a zaciągnięte przed 1.01.2010 r. były poprzedzone, zgodnie art. 91 ust. 2 ufp, stosownym wnioskiem Burmistrza do RIO⁸ w Szczecinie o opinię i w każdym przypadku Gmina uzyskała pozytywną opinię RIO o możliwości ich spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 38¹)

W przypadku każdego zaciągnięcia zobowiązania w latach 2010-2012 (I półrocze) na inne cele niż sfinansowanie przejściowego deficytu (łącznie zaciągnięto zobowiązania na kwotę 16.923.595,07 zł), RIO w Szczecinie wydała pozytywną opinię o możliwości spłaty zadłużenia.

Spośród 8 opinii, 4 zostały wydane przez RIO przed zaciągnięciem zobowiązań, a 4 opinie - tak jak wnioski o ich wydanie - zostały sporządzone po podpisaniu przez Burmistrza umów w sprawie zaciągnięcia zobowiązań. Wartość zobowiązań zaciągniętych przed wydaniem opinii przez RIO wynosiła: w 2010 r. 4.977.647,50 zł, co stanowiło 22,98% kwoty zadłużenia Gminy na koniec 2010 r.⁹, a w 2011 r. 1.600.000 zł, co stanowiło 6,72% kwoty zadłużenia Gminy na koniec 2011 r.¹⁰

(dowód: akta kontroli str. 35, 38, 38¹, 46, 214-215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Umowy zawarte w 2010 r. z BGK Oddział w Szczecinie, tj. umowa z 14.04.2010 r. o udzielenie pożyczki do kwoty do 3.050.607,32 zł (na jej podstawie zaciągnięto zobowiązanie w kwocie 2.938.783,41 zł) oraz umowa z 28.04.2010 r. o udzielenie pożyczki do kwoty 1.212.403,00 zł (na jej podstawie zaciągnięto zobowiązanie w kwocie 538.864,09 zł), zostały

⁸ Regionalna Izba Obrachunkowa.

⁹ Wynoszącego 21.663.546,21 zł.

¹⁰ Wynoszącego 23.792.348,51 zł.

podpisane przed datą wyrażenia zgody przez Radę Miejską na zaciągnięcie tych zobowiązań, która podjęła uchwały w tych sprawach 24.06.2010 r. Łącznie wartość zaciągniętych w 2010 r. zobowiązań przed podjęciem uchwały przez Radę Miejską wynosiła 3.477.647,50 zł, co stanowiło 16,05% zadłużenia Gminy na koniec 2010.

(dowód: akta kontroli str. 30, 35, 202-205)

Takim działaniem naruszono przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.c) ustawy o samorządzie gminnym stanowiące, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągnięcia długoterminowych pożyczek i kredytów.

Burmistrz Pelczyc i Skarbnik Gminy wyjaśnili, że 2 umowy o udzielenie pożyczek z BGK Szczecin (z 14.04. i 28.04.2010 r.) zostały podpisane przed uchwałami Rady Miejskiej, gdyż sytuacja w owym czasie wymagała niezwłocznych starań o te pożyczki - były one zaciągnięte na prefinansowanie zadań inwestycyjnych finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (na sesji w dniu 24.06.2010 r. zostały podjęte stosowne uchwały i wystąpiono o opinię RIO uzupełniając dokumenty w/w sprawy).

(dowód: akta kontroli str. 387, 390, 392, 395)

W ocenie NIK Burmistrz Pelczyc przekroczył zakres zwykłego zarządu zawierając w imieniu Gminy umowy z BGK Szczecin w sprawie zaciągnięcia pożyczek długoterminowych w dniach 14 i 28.04.2010 r., tj. przed uchwałą Rady Miejskiej zezwalającej na te czynności.

2. Zobowiązania na łączną kwotę 6.577.647,50 zł zostały zaciągnięte na podstawie 4 umów, podpisanych przez Burmistrza, przed wydaniem przez RIO opinii o możliwości ich spłaty, tj.:

- umowa kredytowa (KR-05641) na kwotę 1.500.000 zł została podpisana 6.12.2010 r., wniosek o wydanie opinii o możliwości spłaty został sporządzony po jej podpisaniu 29.12.2010 r., RIO wydało pozytywną opinię 30.12.2010 r.,
- 2 umowy (nr PROW321.11.00484.32 i nr PROW321.11.00540.32), na podstawie których zaciągnięto pożyczki odpowiednio na kwoty 2.938.783,41 zł i 538.864,09 zł zostały podpisane odpowiednio 14.04. i 28.04.2010 r., wniosek o wydanie opinii o możliwości spłaty tych pożyczek został sporządzony po podpisaniu tych umów 24.06.2010 r., RIO wydało pozytywną opinię 13.07.2010 r.,
- aneks do umowy (z 1.06.2011 r.) w sprawie emisję obligacji na kwotę 1.600.000 zł został podpisany 11.07.2011 r., wniosek o wydanie opinii o możliwość wykupu obligacji został sporządzony po jego podpisaniu 18.07.2011 r., pozytywna opinia RIO została wydana 19.07.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 36, 46)

Takim działaniem naruszono przepisy art. 91 ust. 2 ufp, które stanowią, że w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

Powyższej oceny NIK nie zmieniają wyjaśnienia Skarbnika Gminy, wskazujące, że w dniach zawierania umów Bank nie żądał opinii RIO, a obligacje wyemitowano 2.08.2011 r., po dostarczeniu pozytywnej opinii RIO o możliwości ich wykupu.

(dowód: akta kontroli str. 397, 399)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zakresie przestrzegania zasad i limitów zaciągania zobowiązań.

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

Opis stanu faktycznego

W 2010 r. spłacono raty kapitałowe na łączną kwotę 2.682.154 zł z tytułu: 1 emisji obligacji, 2 pożyczek i 16 kredytów. Wydatki z tytułu odsetek od 24 zobowiązań finansowych zapłacono w wysokości 742.248,44 zł. W 2011 r. spłacono raty kapitałowe na kwotę 5.614.301,84 z tytułu: 1 emisji obligacji, 4 pożyczek, 16 kredytów. Z tytułu odsetek od 25 zobowiązań wydatkowano 1.145.735,60 zł.

W I połowie 2012 r. spłacono raty kapitałowe na kwotę 3.005.236,93 zł z tytułu 12 kredytów. Z tytułu odsetek od 21 zobowiązań wydatki wyniosły 734.585,18 zł.

Badanie terminów płatności określonych w umowach, zapisów ewidencji księgowej ze wskazanymi kwotami i datami zapłaty należności głównych i odsetek oraz wyciągów bankowych wykazało, że w latach 2010-2012 (do 30.06.) zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji były obsługiwane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 30, 42-44, 220-271, 313-328)

W latach 2010-2012 (do 30.06.) Gmina Pełczyce nie ponosiła wydatków z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 37, 171-180, 362, 387, 390-393, 396)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych obligacji.

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

Opis stanu faktycznego

Wszystkie jednostki podległe Burmistrzowi (1 Samorządowy Zakład Budżetowy – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, 7 jednostek budżetowych oraz Urząd Miejski w Pełczycach) sporządzały wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r. sprawozdania jednostkowe Rb-Z. W sprawozdaniach 7 jednostek budżetowych oraz w sprawozdaniu jednostkowym Gminy za 2010 r. nie wykazywano żadnych zobowiązań (sporządzono sprawozdania „zerowe”). Na koniec 2011 r. Samorządowy Zakład Budżetowy wykazał zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług na kwotę 19.221,55 zł. W sprawozdaniu jednostkowym Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2010 i 2011 r nie zostały wykazane

zobowiązania organu na kwoty odpowiednio: 21.663.546,21 zł i 23.792.348,51 zł. Wszystkie tytuły dłużne Gminy zostały wykazane w sprawozdaniu łącznym.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 80-109, 142-170)

W sprawozdaniu łącznym Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r. zostało wykazane zadłużenie z tytułu: 16 kredytów bankowych na kwotę 8.432.558 zł, (zgodnie z saldem Ma konta 134), 5 umów pożyczek na kwotę 2.900.988,21 zł oraz 2 emisji papierów wartościowych na kwotę 10.330.000 zł (łącznie 13.230.988,21 zł, zgodnie z sumą sald Ma kont: 260 - *pożyczki z WFOŚ* - 1.140.674,37 zł, 260 - *Obligacje* - 10.330.000 zł oraz 260 - *pożyczka z BGK* - 1.760.313,84 zł).

(dowód: akta kontroli str. 148-150, 220-222, 313-314)

W sprawozdaniu łącznym Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. zostało wykazane zadłużenie z tytułu: 12 kredytów na kwotę 7.316.068,93 zł (zgodnie z saldem Ma konta 134), 6 pożyczek na kwotę 2.697.058,03 zł i 3 emisji obligacji na kwotę 13.760.000 zł (łącznie 16.457.058,03 zł, zgodnie z sumą sald Ma kont: 260 *pożyczki z WFOŚ* - 1.035.974,37 zł, 260 - *Obligacje* - 13.760.000 zł, 260 - *pożyczka z BGK* - 1.661.083,66 zł) oraz zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na kwotę 19.221,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 223-224, 318-320)

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 finansowych¹¹, tj. do 23 lutego następnego roku. Łączne sprawozdania Rb-Z Gminy były generowane elektronicznie za pomocą programu BeSTia.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 148-150, 202-215, 392, 395)

Analiza wyciągów bankowych z wybranych losowo 2 miesięcy 2010 r. i 2 miesięcy 2011 r. nie wykazała obsługi innych kredytów i pożyczek niż zaewidencjonowanych na kontach 134 i 260.

(dowód: akta kontroli str. 400)

W rejestrze zamówień publicznych oraz zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w PLN równowartości kwoty 14.000 euro udzielonych w 2010 i 2011 r. nie zostały zaewidencjonowane umowy kredytu bankowego, które nie zostałyby ujęte na koncie 134.

(dowód: akta kontroli str. 28-29)

Gmina Pelczyce nie realizowała przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz nie sporządzała za lata 2008-2012 (I półrocze) sprawozdań Rb-Z-PPP.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 11)

Analiza salda Ma konta 201 na koniec 2010 i 2011 r. (w zakresie wymagalności zobowiązań) wykazała, że Gmina posiadała zobowiązania wynikające z umowy zawartej w dniu 11.03.2009 r. na budowę przedszkola, w okresie od 16.03.2009 r. do 30.06.2010 r., za cenę 4.314.772,96 zł brutto. Zapłata wynagrodzenia została podzielona (§ 5 ust. 8 umowy) na 3 raty, tj. w 2009 r. do 46% wynagrodzenia ofertowego, w 2010 r. do 15%, w 2011 r. pozostałe 39% kwoty wynagrodzenia

¹¹ Dz.U. Nr 43, poz. 247, zwanym dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z 4 marca 2010 r.

ofertowego. Wykonawca wystawił w 2009 r. faktury na kwotę 2.194.479,02 zł, z czego Gmina zapłaciła 1.984.794,36 zł, tj. 46% ceny umownej. W 2010 r. wykonawca wystawił faktury na kwotę 2.120.293,94 zł, a Gmina zapłaciła 647.212,94 zł, tj. 15% wynagrodzenia umownego (w tym 209.684,66 zł na podstawie faktury z 2009 r.). Pozostała część wynagrodzenia na kwotę 1.682.765,66 zł, tj. 39% wynagrodzenia ofertowego została zapłacona w ratach w okresie I półrocza 2011 r.

Zobowiązanie wobec Wykonawcy przedszkola na kwotę 1.682.765,66 zł, ujęte w saldzie Ma konta 201 na koniec 2010 r., nie zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-Z za 2010 r. jako zobowiązanie długoterminowe zaliczane do pożyczek i kredytów (w wierszu E.2 „kredyty i pożyczki”).

(dowód: akta kontroli str. 272-304)

Zobowiązania wykazane w saldzie Ma konta 201 na koniec 2010 i 2011 r. były zobowiązaniami niewymagalnymi, których termin płatności przypadał na rok następny. Wszystkie faktury zapłacone w styczniu 2011 i 2012 r. zostały zapłacone terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 379-386)

Badanie 41 dowodów księgowych ujętych w saldzie konta 201 na koniec lat 2010-2011 wykazało, że na żadnym z 21 dowodów księgowych na łączną wartość 3.041.968,16 zł ujętych w saldzie Ma konta 201 na koniec 2010 r. i 20 dowodach księgowych na łączną wartość 54.192,31 zł ujętych w saldzie Ma konta 201 na koniec 2011 r. nie został wskazany miesiąc księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 379-386)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z Gminy za 2010 i 2011 r nie zostały wykazane zobowiązania Gminy - jako organu - odpowiednio w kwotach: 21.663.546,21 zł i 23.792.348,51 zł (sporządzano sprawozdania „zerowe”).

Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r., który stanowił m.in., że jednostka samorządu terytorialnego, sporządza sprawozdanie łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych i własnego sprawozdania jednostkowego; w przypadku jednostki samorządu terytorialnego własne sprawozdanie jednostkowe obejmuje swym zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową, jak i jej organ.

Oceny NIK nie zmieniają wyjaśnienia Kingi Zawłockiej Skarbnika Gminy, z których wynika, że nie sporządzano odrębnego jednostkowego sprawozdania Gminy, bowiem w łącznym sprawozdaniu Rb-Z ujęte zostały zarówno zobowiązania Urzędu jak i organu, gdyż księgowość organu i jednostki prowadzona jest w jednym systemie.

(dowód: akta kontroli str. 13-24, 398, 399)

2. W sprawozdaniu Rb-Z łącznym i jednostkowym Gminy wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r. nie zostało wykazane, jako długoterminowa pożyczka, zobowiązanie w kwocie 1.682.765,66 zł, płatne w 2011 r. na podstawie umowy zawartej w 2009 r. (wynagrodzenie płatne w 3 rocznych ratach). To zobowiązanie stanowiło 7,77% całego zadłużenia Gminy na koniec 2010 r. wynoszącego 21.663.546,21 zł.

Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 1 pkt 2 Załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r., wg którego przez tytuły dłużne, wykazywane jako kredyty i pożyczki, rozumie się również zobowiązania wynikające z umów sprzedaży na raty. Natomiast przepisy § 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 Państwa¹² stanowią m.in., że do tytułów dłużnych (wykazywanych w pozycji 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, 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.

Burmistrz Pełczyc i Skarbnik Gminy wyjaśniali, że zobowiązanie wobec ww. kontrahenta na kwotę 1.682.765,66 zł nie było wymagalne, zgodnie z zapisami umowy z 11.03.2009 r., dlatego nie zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-Z za 2010 r. W ocenie wyjaśniających z treści rozporządzenia (Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych...) nie wynikało wprost jak należało w 2010 r. stosować nowe przepisy w stosunku do umów, które zawarte zostały przed jego wejściem w życie.

(dowód: akta kontroli str. 401-409)

3. Badanie 41 dowodów księgowych, ujętych w saldzie Ma konta 201 na koniec 2010 i 2011 r. - w zakresie terminowości regulowania zobowiązań i ich wymagalności – wykazało, że na żadnym dowodzie nie został wskazany miesiąc księgowania, co naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, stanowiący że dowód księgowy powinien zawierać m.in. stwierdzenie jego sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca. Powyższe zaniechania mogły stanowić jedną z przyczyn zaksięgowania do niewłaściwego miesiąca i roku 3 faktur na łączną kwotę 13.150,62 zł, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną za 2010 i 2011 r. tj. 1) faktura FV-05883/EZH06/HRAK/SFA/P/12/10 z 7.01.2011 r. na kwotę 4.040,50 zł brutto została zaksięgowana do stycznia 2011 r, miesiącem sprzedaży był grudzień 2010 r. 2) faktura WO-012799 z 5.01.2012 r. na kwotę 5.158,37 zł brutto została zaksięgowana do stycznia 2012 r., miesiącem sprzedaży był grudzień 2011 r., 3) faktura FV-07350/EZH06/HRAK/SFA/P/12/11 z 5.01.2012 r. na kwotę 3.951,75 zł brutto została zaksięgowana do stycznia 2012 r., miesiącem sprzedaży był grudzień 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 379-386)

Ujęcie zobowiązań dotyczących IV kwartału 2010 r. w kwocie 4.040,50 zł w księgach 2011 r. i zobowiązań IV kwartału 2011 r. w kwocie 9.110,12 zł w ewidencji 2012 r. było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowiącym, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy do

¹² Dz.U. Nr 252, poz. 1692.

¹³ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w Urzędzie zostanie zwrócona uwaga na procedury wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, a błędne ujęcie ww. zobowiązań w księgach rachunkowych było oczywistą omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 393, 396)

Skutkiem błędnego ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu ww. 3 faktur było niewykazanie faktycznego stanu zobowiązań niewymagalnych budżetu Gminy w sprawozdaniach Rb-28, które zostały zaniżone o kwotę 4.040,50 zł za 2010 r. oraz o kwotę 9.110,12 zł za 2011 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminy w zakresie sporządzania łącznych sprawozdań Rb-Z oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych.

5. Działania podejmowane przez Gminę w stosunku do spzoz w celu poprawy ich sytuacji finansowej

Opis stanu faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 11)

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. 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.
2. Przestrzeganie przez organ wykonawczy Gminy zasad zaciągania długoterminowych zobowiązań finansowych.
3. Prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z wymogami rachunkowości w zakresie kwalifikowania dowodów księgowych do ich ujmowania w księgach rachunkowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.

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 27 listopada 2012 r.

Kontroler
Radosław Kropiowski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor
Andrzej Donigiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis