

DON. BKIM. 1710.8.2012. AK



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-20-04/2012

P/12/036

DON – SDD – DAR

R

SZP
21.12.12
G

BKIM-P. J.B.
M
BKIM.AK
Jm

ROD UM ELb10g
Rejestr pism i spraw
2012-12-21
10:09:03

PISMO PRZYCHODZĄCE



Numer pisma: 103346/2012/P

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/036 - Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	Zbigniew Gralak główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82294 z dnia 03.10.2012 r. Krzysztof Szliszka doradca ekonomiczny nr legitymacji 12261 (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Nowaczyk Prezydent Miasta Elbląg (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wskaźników zadłużenia, zasad zaciągania, ewidencjonowania i terminowości regulowania zobowiązań.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny są:

- nieprzekroczenie w okresie od 2008 r. do końca II kwartału 2012 r. wskaźników udziału zadłużenia ogółem w dochodach oraz obciążenia dochodów obsługą zadłużenia, określonych w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.² o finansach publicznych z na poziomie 15% i 60%,
- przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych,
- prawidłowe ewidencjonowanie tytułów dłużnych w księgach rachunkowych i rzetelne sporządzanie sprawozdań.

Badaniem objęto zobowiązania Gminy z okresu od początku 2010 r. do końca II kwartału 2012 r., z uwzględnieniem działań związanych z ich zaciąganiem w latach wcześniejszych.

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

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia i jego dynamika

Opis stanu
faktycznego

Zobowiązania Gminy Miasta Elbląg (zwanej w dalszej treści „Gminą”) wzrosły z 90.373,3 tys. zł w 2008 r. do 236.601,8 tys. zł na koniec II kwartału 2012 r., w tym 85.000,0 tys. zł stanowiły wyemitowane w 2012 r. przez Gminę obligacje.

Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek zwiększyło się z 89.829,0 tys. zł na koniec 2008 r. do 149.467,0 tys. zł na koniec II kwartału 2012 r., w tym krótkoterminowe do 1.243,9 tys. zł na koniec I półrocza 2012 r., a długoterminowe do 148.223,1 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne wzrosły z 544,3 tys. zł na koniec 2008 r. do 2.134,8 tys. zł na koniec II kwartału 2012 r., w tym z tytułu dostaw towarów i usług z 263,4 tys. zł do 2.134,2 tys. zł, a pozostałe były zobowiązaniami podległych jednostek i zmniejszyły się z 280,9 tys. zł do 604,0 zł.

Deficyt kontrolowanej jednostki zwiększył się z 6.036,6 tys. zł na koniec 2008 r. do 45.218,3 tys. zł na koniec I półrocza 2012 r.

Wskaźnik zadłużenia Gminy ogółem, w stosunku do planowanych dochodów, w żadnym z badanych lat nie przekroczył 60% (art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.) i wynosił od 22,34% na koniec 2008 r. do 44,36 % na koniec I półrocza 2012 r., a po wykluczeniach ustawowych od 14,39 % na koniec 2008 r. do 26,26 % na koniec I półrocza 2012 r.

Wskaźnik obsługi długu nie przekroczył 15% (art. 169 ust. 1 ww. ustawy) i wynosił od 13,18% w 2011 r. do 1,54 % (za I półrocze 2012 r.), a po wykluczeniach ustawowych od 6,62 % w 2010 r. do 1,27% (za I półrocze 2012 r.).

Zadłużenie podmiotów zależnych, wykonujących zadania jst wzrosło z 3.793,6 tys. zł na koniec 2008 r. do 8.817,7 tys. zł na koniec II kwartału 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przestrzegania ustawowych limitów zaciąganych zobowiązań.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2010 r. Prezydent Miasta Elbląg zaciągnął zobowiązania finansowe na łączną kwotę 96.000.000 zł, w tym:

- kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 6.000.000 zł,
- krótkoterminowy kredyt w wysokości 20.000.000 zł,
- długoterminowy kredyt w wysokości 25.000.000 zł,
- emisję obligacji (wartość nominalna jednej 1.000 zł) na kwotę 45.000.000 zł.

Suma kwot zaciągniętych zobowiązań była równa limitowi określone w uchwale budżetowej i jej nowelizacjach (96.000.000 zł), obejmującemu: finansowanie przejściowego deficytu budżetowego, wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu UE oraz deficytu występującego w trakcie roku budżetowego, a także finansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę

wcześniej zaciągniętych kredytów. Było to zgodne z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp).

W 2011 r. Prezydent zaciągnął zobowiązania finansowe na łączną kwotę 66.000.000 zł, w tym kredyty:

- krótkoterminowy w wysokości 26.000.000 zł,
- długoterminowy w wysokości 40.000.000 zł.

Suma kwot zaciągniętych zobowiązań była zgodna z limitem określonym w uchwale budżetowej oraz jej nowelizacjach i obejmowała: finansowanie przejściowego deficytu budżetowego, wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu UE oraz deficytu występującego w trakcie roku budżetowego, a także spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i zaciągniętych kredytów. Było to zgodne z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. str. 5-28)

2.2. W latach 2010 – 2012 (II kwartał) Gmina obsługiwała łącznie 44 kredyty długoterminowe oraz dwie emisje obligacji komunalnych.

Każde zobowiązanie, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit b) i c) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminy⁴, było poprzedzone stosowną uchwałą Rady Miejskiej (w dalszej części „Rada”) upoważniającą Prezydenta do ww. czynności.

Zgodnie z art. 264 ust. 4 ufp Prezydent zaciągał kredyty w bankach wybranych w trybach określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, po rozstrzygnięciu przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 67-69)

Spośród ww. 44 kredytów, w latach 2010 – 2012 (II kwartał) Gmina całkowicie spłaciła i zakończyła obsługę dwóch zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 67-69)

2.3. W latach 2010 i 2011 Gmina zaciągnęła cztery krótkoterminowe kredyty na łączną kwotę 52.000.000 zł, z czego w:

- 2010 r. kredyty na kwotę 26.000.000 zł (6.000.000 zł w rachunku bieżącym i 20.000.000 zł kredyt krótkoterminowy),
- 2011 r. kredyty na kwotę 26.000.000 zł (6.000.000 zł w rachunku bieżącym i 20.000.000 zł kredyt krótkoterminowy).

Zarząd j.s.t. zaciągając krótkoterminowe kredyty nie przekroczył limitu określonego uchwałami Rady. Przy zaciąganiu kredytów krótkoterminowych stosowano postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych, a bank kredytujący wyłanianio w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 29-32,81-82)

2.4. W wyniku analizy dokumentacji księgowej stwierdzono, że w okresie od początku 2010 r. do końca I półrocza 2012 Prezydent udzielił jednego poręczenia do kwoty 4.500.000 zł Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Szpital Miejski im. Jana Pawła II w Elblągu.

W tej sprawie Rada Miejska uchwałą zmieniającą uchwałę budżetową nr XVI/390/2012 z dnia 29.05.2012 r. ustaliła łączną kwotę poręczenia w wysokości

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

przychodów Zakładu i poprawy stanu jego finansów udostępnianie wolnych łóżek dla osób zainteresowanych świadczeniem na ich rzecz usług za pełną odpłatnością. Kontrola sprawdzająca przeprowadzona w październiku 2011 r. wykazała, że zalecenia pokontrolne zostały wykonane;

- grudniu 2011 r. kontrolę problemową dotyczącą działalności statutowej Zakładu. W wyniku kontroli złożono do Prokuratury Rejonowej w Elblągu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z zawieraniem przez lekarzy umów i aneksów do umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych z pominięciem obligatoryjnego trybu wynikającego z przepisów prawa;
- kwietniu 2012 r. kontrolę problemową w zakresie wyliczenia skutków finansowych wprowadzonych aneksów do zawartych umów cywilnoprawnych z personelem. Nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Ponadto, w okresie od 04.11.2009 r. do 11.01.2011 r. przeprowadzono kontrolę kompleksową Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji w Elblągu, w wyniku której sformułowano m.in. następujące zalecenia pokontrolne w zakresie prowadzenia rachunkowości i gospodarki finansowej:

uzupełnić przyjęte zasady rachunkowości, prowadzić kontrolę jednostki w oparciu o cele i zadania kontroli zarządczej, pełnić nadzór nad gospodarką kasową zakładu, uregulować zasady korzystania z mienia komunalnego i prowadzonych odpłatnych usług medycznych, dokonywać prawidłowych opisów faktur, dokonać zwrotu kwoty z tyt. przekroczenia limitu rozmów telefonicznych, przedkładać delegacje dyrektora do zatwierdzenia przez Prezydenta Miast, przestrzegać terminów dot. przeprowadzania inwentaryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 280-282)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 114 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁶, Urząd udzielił dla Elbląskiego Szpitala Specjalistycznego z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej dotacji w łącznej kwocie 850.000 zł z przeznaczeniem na przebudowę pomieszczeń Oddziału Ginekologiczno-Położniczego na Zakład Rehabilitacji Ogólnoustrojowej i Zakładu Usprawnienia Leczniczego.

(dowód: akta kontroli str. 283)

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości: roczne sprawozdanie finansowe za 2011 r. Elbląskiego Szpitala Specjalistycznego z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej zostało zatwierdzone uchwałą Rady w dniu 18 września 2012 r., podczas gdy w myśl art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, organ zatwierdzający powinien je zatwierdzić w terminie do 30 czerwca 2012 r. Projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego ww. szpitala został przekazany do Biura Rady przez Departament Społeczny Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 273-276)

Wiceprezydent Tomasz Lewandowski wyjaśnił, że w związku z tym, iż ww. szpital zaczął funkcjonować od 1 września 2011 r., a sprawozdanie finansowe za okres od 1 września do 31 grudnia 2011 r., nie dotyczyło całego roku kalendarzowego i w ocenie Urzędu nie było rocznym sprawozdaniem finansowym, nie podlegało badaniu przez biegłych oraz zatwierdzeniu przez Radę. Jednakże po stosownych

Ustalone
nieprawidłowości

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Rok	Wynik finansowy jst + zysk - strata	Zadłużenie jst z Rb – Z	Udział % dotacji i kwot przekazanych na pokrycie strat w wyniku finansowym	Udział przejętych zobowiązań i udzielonych pożyczek w zadłużenie jst
1	2	3	4	5
2010	85 313 200,14	153 026 615,41	2,51%	1,42%
2011	135 380 800,90	160 527 670,28	0,03%	1,3 %
2012	-	236 601 820,14	-	0,2 %

(dowód: akta kontroli str. 272)

5.3. Inne działania podejmowane przez Gminę jako organu tworzącego spzoz

W badanym okresie Urząd otrzymał z spzoz, dla których Gmina była organem założycielskim niżej wymienione roczne sprawozdania finansowe (rachunki zysków i strat oraz bilanse):

- za 2010 r. (z dnia 31.03.2011 r.) i 2011 r. (14.03.2012 r.) Samodzielnego Publicznego Specjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital Miejski im. Jana Pawła II, które zostały zatwierdzone uchwałami Rady Miejskiej w Elblągu w dniach, odpowiednio: 30.06.2011 r. i 24.04.2012 r.,
- za 2010 r. (z dnia 30.03.2011 r.) i 2011 r. (28.03.2012 r.) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji, które zostały zatwierdzone uchwałami Rady Społecznej SPZOZ w dniach, odpowiednio 30.03.2011 r. i 28.03.2012 r. (spzoz zatrudnia 34 pracowników i nie jest zobowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań finansowych, które podlegają zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający),
- za 2010 r. (z dnia 03.02.2011 r.) Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Miejska Poradnia Medycyny Pracy,
- za 2011 r. (z dnia 15.03.2012 r.) Elbląskiego Szpitala Specjalistycznego z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, który został zatwierdzony uchwałą Rady w dniu 18.09.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 273-274)

W latach 2010-2012 (II kwartał) do Urzędu wpłynęły dwie informacje kwartalne o sytuacji finansowej Elbląskiego Szpitala Specjalistycznego z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej (za I i II kwartał 2012 r.). Pozostałe trzy spoz-y nie składały do Urzędu ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 273-274)

W związku z niezadowolającymi wynikami ekonomicznymi SPSZOZ Szpital Miejski w Elblągu, Prezydent powołał zarządzeniem Nr 82/2012 z dnia 15 marca 2012 r. Zespół ds. opracowania docelowego modelu Szpitala Miejskiego. Posiedzenia zespołu odbywały się w dniach 22.03.2012 r., 29.03.2012 r., 18.05.2012 r., 25.05.2012 r. Tematyką Szpitala zajmowała się również Komisja Zdrowia Rady w dniach: 23.01.2012 r., 10.02.2012 r., 13.02.2012 r., 20.04.2012 r. i 29.05.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 275-279)

W badanym okresie Urząd przeprowadził trzy kontrole w Samodzielnym Publicznym Specjalistycznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej Szpitalu Miejskim im. Jana Pawła II w Elblągu, mianowicie w:

- czerwcu 2010 r. kontrolę problemową w zakresie działalności organizacyjno-financej Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego, w wyniku której polecono spzoz podanie do publicznej wiadomości i umieszczenie na stronie internetowej Zakładu cennika usług komercyjnych oraz celem zwiększenia

Lp.	Wynik finansowy na koniec (w zł)					Kwota zadłużenia wg Rb-Z na koniec (w zł)				
	2008	2009	2010	2011	II kwartał 2012	2008	2009	2010	2011	II kwartał 2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	-733 430	-2 355 145	-3 181 528	-2 824 393	-1 764 309	3 688 250	6 694 617	6 848 552	8 020 931	8 577 108
2.	171 427	-203 076	-297 592	-121 950	11 835	57	0	312	10	0
3.	x	X	130	x	x	x	x	0	x	x
4.	x	X	x	9 574	77 802	x	x	x	0	0

W powyższym zestawieniu wyszczególniono niżej wymienione jednostki:

Poz. 1. Samodzielny Publiczny Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szpital Miejski im. Jana Pawła II, ul. Żeromskiego w Elblągu,

Poz. 2. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Centrum Rehabilitacji, ul. Królewiecka w Elblągu,

Poz. 3. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Miejska Poradnia Medycyny Pracy, ul. Stoczniowa w Elblągu (Poradnia prowadziła działalność w okresie od 16.06.2010r. do 31.08.2011r.),

Poz. 4. Elbląski Szpital Specjalistyczny z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, ul. Komeńskiego w Elblągu (Szpital rozpoczął działalność z dniem 01.09.2011 r. i został utworzony na podstawie porozumienia nr SP/1/2011 z dnia 13.04.2011 r. w wyniku połączenia Szpitala (poz. 3) ze 110 Szpitalem Wojskowym z Przychodnią Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej ul. Komeńskiego 35 w Elblągu).

(dowód: akta kontroli str. 269)

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Gmina w spółki prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 270)

5.2 Wsparcie udzielone w latach 2010-2012 (I półrocze) przez Urząd podległym samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej

W latach 2010-2012 (I półrocze) Urząd poniósł niżej wymienione nakłady związane z funkcjonowaniem podległych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej:

Rck	Liczba szpitali objętych pomocą	Dotacje dla szpitali *	Kwoty przekazane na pokrycie straty pzo	Przejęcie zobowiązań szpitali **	Pożyczki dla szpitali	Inne	Suma kolumn od 3 do 7	Kwota udzielonych spzoz poręczeń i gwarancji (stan na koniec okresu)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2010	1	2 138 777,64	0,00	2 169 006,85	0,00	0,00	4 307 784,49	0,00
2011	1	35 609,00	0,00	2 080 924,43	0,00	0,00	2 116 533,43	0,00
2012	1	850 000,00	0,00	458 545,85	0,00	0,00	1 308 545,85	0,00

* - wydatki wynikające z §§ 2560 i 6220

** - wydatki wynikające z §§ 4160 i 4580

(dowód: akta kontroli str. 271)

Dane dotyczące ogólnej kwoty obciążeń (zawartej w kolumnie 8 powyższej tabeli) w odniesieniu do danych dotyczących sytuacji finansowej Urzędu, tj. jego wyniku finansowego i zadłużenia przedstawia poniższe zestawienie (w zł):

Analiza wyciągów bankowych ze stycznia 2011 i 2012 r. wykazała, że wszystkie zobowiązania w nich wykazane były zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu. Wśród dokonanych spłat nie wystąpiły przypadki zobowiązań, które stały się wymagalne z końcem roku 2010 i 2011.

(dowód: akta kontroli str.286)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Z posiadanych na koniec 2010 r. zobowiązań wobec 67 kontrahentów na łączną kwotę 8.394.993,56 zł (wszystkie były niewymagalne), zobowiązania wobec pięciu z nich, w kwocie 1.164.099,86 zł zostały uregulowane z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 26 dni w stosunku do terminu płatności, po uzyskaniu zgody ze strony kontrahentów.
- Z posiadanych na koniec 2011 r. zobowiązań niewymagalnych wobec 134 kontrahentów na łączną kwotę 12.849.665,16 zł, zobowiązania wobec 14 kontrahentów, w kwocie 110.583,59 zł uregulowano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 24 dni w stosunku do terminu płatności, po uzyskaniu zgody ze strony kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 242-266)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Skarbnik podał, że główną przyczyną opóźnień w regulowaniu płatności była ograniczona ilość środków finansowych i konieczność zapewnienia finansowania podległych jednostek gminy. Przesunięcie terminów płatności było uzgadniane telefonicznie lub ustnie z kierownictwem poszczególnych kontrahentów i nie obciążało budżetu dodatkowymi kosztami związanymi z odsetkami karnymi.

(dowód: akta kontroli str. 267-268)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Gminy w zakresie prowadzenia sprawozdawczości i ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości związanych z opóźnionym regulowaniem zobowiązań.

Ocena
częstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

5.1. Wynik finansowy i zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Wyniki finansowe oraz kwotę zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnych, dla których Gmina była organem założycielskim w latach 2008-2012 (II kwartał) przedstawia poniższe zestawienie:

generowane komputerowo za pomocą programu FKORG przez pracowników Departamentu Księgowości.

(dowód: akta kontroli str. 174)

4.3. Sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za 2010 i 2011 r. zostały sporządzone przez Urząd na podstawie ewidencji księgowej. Informacje zamieszczone w części A sprawozdań „Zobowiązania wg tytułów dłużnych” były zgodne z wartościami zaewidencjonowanymi w księgach rachunkowych na koniec 2010 i 2011 r. Wartość zobowiązań ujęto w wartości nominalnej, bez kosztów ich obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 175-204)

4.4. Wszystkie zaciągnięte i obsługiwane kredyty zostały wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Rb-Z za 2010 r. i 2011 r. Urzędu w wysokości zaewidencjonowanej na koncie 134 w księgach rachunkowych Urzędu. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 134 umożliwiała ustalenie liczby wierzycieli i wysokość stanu zadłużenia Urzędu wobec tych wierzycieli (w latach 2010-2011 Urząd posiadał zobowiązania wobec pięciu banków). Kredyty właściwie zaliczono do długo- lub krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 176-204)

4.5. Na koncie 260 zostało zaewidencjonowane w 2010 r. zobowiązanie w wysokości nominalnej 45.000.000 zł wobec jednego wierzyciela, tj. Nordea Bank Polska SA z tytułu wyemitowania przez Gminę 45.000 obligacji przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu, a w szczególności inwestycji wpływających na rozwój Elbląga (w sprawozdaniach Rb-Z za 2010 r. i 2011 r. kwota ta została wykazana jako zaciągnięty kredyt ponieważ nie była przedmiotem obrotu na publicznym rynku wtórnym). W 2011 r. na koncie 260 zarejestrowano spłatę zobowiązania z ww. tytułu w kwocie 28.000.000 zł i kwotę 17.000.000 zł pozostałych do spłaty zobowiązań. W latach 2010-2011 na koncie 260 nie wystąpiły inne zobowiązania, a ww. zobowiązanie zostało właściwie zaliczone do długo- lub krótkoterminowego.

(dowód: akta kontroli str. 185, 205-215)

4.6. W okresie objętym kontrolą Urząd nie realizował żadnych przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i w związku z tym nie sporządzał sprawozdań Rb-Z PPP, a także nie korzystał z kredytu kupieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

4.7. Analiza wyciągów bankowych za okres czerwiec-lipiec 2010 r. i 2011 r. nie wykazała obsługi innych kredytów niż wykazane na koncie 134. Spłacone w ww. okresie kwoty rat kredytowych, ujęte w wyciągach bankowych, były zgodne z kwotami zaewidencjonowanymi w księgach rachunkowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

4.8. Wykazane w latach 2010-2011 w sprawozdaniach jednostkowych Rb-Z trzech jednostek podległych zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 1.608.430,10 zł (na koniec 2010 r.) oraz 3.504.480,18 zł (na koniec 2011 r.) zostały przeniesione we właściwej wysokości do sprawozdań łącznych Rb-Z Gminy za rok 2010 i 2011 i były jednymi zobowiązaniami wymagalnymi ujętymi w tych sprawozdaniach (Urząd nie posiadał zobowiązań wymagalnych na koniec 2010 i 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 174, 176 – 180, 190 – 194)

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Analiza wyciągów bankowych dotyczących zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji wykazała, że w latach 2010-2011 raty kapitałowe spłacane były terminowo i zgodnie z harmonogramem. Stwierdzono jedynie dziesięć przypadków jednodniowych opóźnień w zapłacie odsetek od spłacanych kredytów i obligacji, które nie spowodowały negatywnych skutków finansowych dla Gminy.

(akta kontroli nr: 118-154, 163)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie terminowości regulowania zobowiązań z tytułu spłaty kredytów i pożyczek.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Analiza sprawozdań łącznych Rb-Z Gminy, sporządzonych na podstawie sprawozdań jednostkowych Rb-Z, złożonych przez jednostki podległe w latach 2010-2011 (88 jednostek na koniec 2010 r. i 87 na koniec 2011 r.) wykazała m.in., że:

- wszystkie jednostki złożyły sprawozdania Rb-Z Urzędu za 2010 r. (w tym 84 sprawozdania zerowe) oraz za 2011 r. (w tym 83 sprawozdania zerowe),
- łączne kwartalne sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń wg stanu na koniec IV kwartału 2010 r. zostało sporządzone 03.02.2011 r. i przekazane do RIO w Olsztynie 22.02.2011 r.,
- łączne sprawozdanie za 2011 r. zostało sporządzone 20.02.2012 r. i przekazane do RIO w Olsztynie 22.02.2012 r.,
- dane zawarte w czterech sprawozdaniach jednostkowych za 2010 r. (Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Elblągu, Zarządu Zieleni Miejskiej w Elblągu, Zarządu Budynków Komunalnych oraz Urzędu) zostały przeniesione do sprawozdania łącznego Rb-Z za 2010 r. w prawidłowej wysokości i zamieszczone we właściwych pozycjach pod względem przedmiotowym i podmiotowym,
- dane zawarte w czterech sprawozdaniach jednostkowych za 2011 r. (Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Elblągu, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elblągu, Zarządu Budynków Komunalnych oraz Urzędu Miasta w Elblągu) zostały przeniesione do sprawozdania łącznego Rb-Z za 2011 r. w prawidłowej wysokości i zamieszczone we właściwych pozycjach pod względem przedmiotowym i podmiotowym.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

4.2. Jednostkowe sprawozdania Rb-Z, które wpływały do Urzędu wprowadzane były ręcznie do systemu komputerowego za pomocą programu FKORG przez pracowników Departamentu Budżetu Urzędu (sprawozdanie jednostkowe Urzędu) wprowadzane było ręcznie do systemu komputerowego za pomocą programu FKJB przez pracowników Departamentu Księgowości). Sprawozdania łączne były

bankowych obecnych jak i przyszłych, prowadzonych w banku na rzecz kredytobiorcy, kwoty niespłaconego w całości lub części, wymaganego zadłużenia z tytułu kredytu, należnych odsetek, opłat i prowizji oraz innych kosztów poniesionych w związku z udzielonym kredytem.

Było to niezgodne z art. 264 ust. 5 ufp ponieważ w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 86-93)

Skarbnik wyjaśnił, że umowy zostały zawarte wg opracowanych ramowych wzorów w regulaminie udzielania kredytów klientom bankowości korporacyjnej.

(akta kontroli nr 159-162)

2) W latach 1999-2003 Rada nie ustalała w uchwałach budżetowych łącznej kwoty poręczeń, do czego zobowiązywał art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. nr 15 poz. 148 ze zm.). W poniższych uchwałach Rada udzieliła natomiast poręczeń wskazując kwotę oraz podmiot, któremu udzielała poręczenia, w tym w:

- 1999 r. uchwałą nr IV/58/98 z dnia 30.12.1998 r. i kolejnymi jej zmianami udzieliła poręczenia w kwocie 1.000.000 zł Elbląskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.,
- 2000 r. uchwałą nr XVI/508/2000 z dnia 29.06.2000 r. i kolejnymi jej zmianami udzieliła poręczenia w kwocie 370.000 zł Elbląskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.,
- 2002 r. uchwałą nr XVI/371/2004 z dnia 21.06.2001 r. i kolejnymi jej zmianami udzieliła poręczenia w kwocie 300.000 zł Elbląskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.,
- 2003 r. uchwałą nr XXXII/1044/2002 z dnia 26.09.2002 r. udzieliła poręczenia na wykup zobowiązań Zarządu Budynków Komunalnych w Elblągu do kwoty 8.000.000 zł, dotyczącego zadłużenia sześciu podmiotów odpowiednio: 634.990,72 zł, 1.139.357,20 zł, 1.290.127,82 zł, 1.038.203,24 zł, 628.813,33 zł i 3.268.507,69 zł.

(dowód: akta kontroli str.71-72, 94 -110,155-157)

Postępowanie takie było niezgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym oraz art.133 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Skarbnik wyjaśnił, że przedkładano Radzie projekty uchwał dotyczących udzielania przez Gminę poręczeń dla wskazanych w nich podmiotów ponieważ taka była interpretacja obowiązujących wówczas przepisów. Żadna z tych uchwał nie została uchylona przez RIO, a Gmina, działając w dobrej wierze, podejmowała uchwały w sprawie poręczeń którymi określiła ich wysokość, podmiot oraz termin jego obowiązywania.

(akta kontroli nr 165-166)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie limitów określonych przez organ stanowiący jst oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

4.500.000 zł. Umowę poręczenia z dnia 20.06.2012 r. pomiędzy Nordea Bank Polska S.A. z siedzibą w Gdyni, a Gminą, w sprawie udzielenia poręczenia wykupu wierzytelności do kwoty 4.500 tys. zł (stanowiącego poręczenie spłaty zadłużenia wynikającego z wykupionych przez Bank wierzytelności ww. Szpitala) podpisał Prezydent przy kontrasygnacie Skarbnika.

W okresie niniejszej kontroli obowiązywało 15 poręczeń, w tym 14 zostało udzielonych w latach poprzednich (od 1997 r. do 2009 r.) na łączną kwotę 12.597.607 zł, z czego w: 1997 r. jedno na kwotę 1.000.000 zł, 1999 r. jedno na kwotę 1.000.000 zł, 2000 r. jedno na kwotę 370 tys. zł, 2002 r. siedem na kwotę 8.300.000 zł, 2003 r. trzy na kwotę 607.606,00 zł i 2009 r. jedno na kwotę 1.320.000 zł. Czynności prawne wszystkich 15 poręczeń zawsze dokonywał Prezydent i Skarbnik. W sześciu przypadkach umowę dodatkowo podpisywał członek zarządu lub wiceprezydent. W umowach poręczeń udzielanych przez Gminę określano szczegółowo kwotę i termin poręczenia. Formą zabezpieczenia w sześciu przypadkach było poręczenie cywilne, polegające na zawarciu umowy na mocy której poręczyciel (Gmina) zobowiązywał się względem wierzyciela (Bank) wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik tego nie uczynił. Natomiast zabezpieczenie wykonania dziewięciu umów stanowił weksel in blanco.

W sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S złożonych przez kontrolowaną Gminę za lata 2008 - 2011 nie stwierdzono wydatków z tytułu spłaty gwarancji i poręczeń, które powinny być ewidencjonowane w dziale 757, rozdziale 75704 w § 8020 klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str.73 – 85, 94-97,158)

2.5. Gmina zaciągała zobowiązania oraz emitowała papiery wartościowe na cele zgodne z określonymi w art. 89 ust. 1 pkt 1-4 i art. 90 upf, w tym m.in. na: pokrycie przejściowego deficytu, wyprzedzające finansowanie działań ze środków Unii Europejskiej (na budowę miejskiej sieci szerokopasmowej oraz odbudowę Staromiejskiego Ratusza, przebudowę drogi powiatowej gen. Grota Roweckiego wraz z układem komunikacyjnym, Elbląskiego Parku Technicznego na Modrzewinie Południe), na pokrycie planowanego deficytu związanego z przedsięwzięciami inwestycyjnymi oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-85)

2.6. W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Prezydent każdorazowo przed zaciągnięciem zobowiązania występował do Regionalnej Izby Obrachunkowej (zwanej w dalszej treści „RIO”) i uzyskiwał pozytywną opinię w sprawie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki. Było to zgodne z art. 91 ust. 2 upf.

(dowód: akta kontroli str. 73-85)

2.7. Umowy kredytowe zaciągane przez Gminę w latach 2002 – 2012 zostały podpisane przez Prezydenta (w jednym przypadku Wiceprezydenta działającego z upoważnienia Prezydenta) przy kontrasygnacie Skarbnika.

(dowód: akta kontroli str. 73-85, 164)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Spośród wszystkich badanych umów kredytowych zawartych w latach 2010 – 2012 (I półrocze), w dwóch o nr 677/09/400/04 z dnia 8.01.2010 r. i 1956/10/400/04 z dnia 31.12.2010 r. (każda na kwotę 6.000.000 zł), Kredytobiorca udzielił bankowi pełnomocnictwa do pobrania i spłaty z innych rachunków

konsultacjach i opiniach uznano, że sprawozdanie zostanie zatwierdzone przez Radę, co nastąpiło 18 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność w badanym obszarze pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

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 Kontroli⁴, wnosi o:

1. Nieudzielanie bankom pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem Gminy w celu zabezpieczenia zaciąganego kredytu.
2. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie opóźnień w zapłacie zobowiązań wobec kontrahentów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

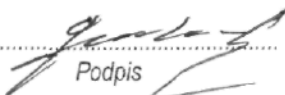
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

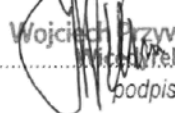
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

Olsztyn, dnia 17 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Zbigniew Gralak
główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
z up. Wojciech Przywieczerski

Wojciech Przywieczerski
dyrektor
podpis

L:\Teksty wystapien\2012\Wersje ostateczne\Wystapienie do Urzędu Miejskiego w Elblągu
OSTATECZNE.docx

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

