



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.008.02.2015
P/15/014

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/014 – Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96687 z dnia 8 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Nadarzyn, 05-830 Nadarzyn, ul. Mszczonowska 24 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Grzyb, Wójt Gminy Nadarzyn

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, korzystanie przez Gminę Nadarzyn (dalej Gminę) z operacji finansowych oraz ich ewidencję w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaciąganie zobowiązań było poprzedzone uchwałami Rady Gminy. W przypadku kredytów długoterminowych i pożyczek Gmina uzyskiwała wymagane opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty zobowiązania. Wyboru podmiotów udzielających kredytów dokonano z zachowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych. Kredyty i pożyczki zaciągano na warunkach nie odbiegających od rynkowych. Gmina klasyfikowała zobowiązania z tytułu operacji finansowych do odpowiednich tytułów dłużnych² oraz ujmowała rzetelnie w sprawozdawczości. Wskazane w ustawach o finansach publicznych³ limity zadłużenia nie zostały przekroczone. Gmina zarządzała jednak płynnością w sposób prowadzący do powstania zobowiązań wymagalnych. Największe zobowiązania wymagalne wystąpiły na koniec III kwartału 2013 r. (1.202.208,74 zł) i III kwartału 2014 r. (779.828,79 zł). Opóźnienia w spłacie przez Gminę zobowiązań skutkowały zapłatą odsetek w kwocie 38.050,08 zł w 2013 r., 5.346,83 zł w 2014 r. oraz 531,58 zł w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 3 listopada 2015 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą podstawowe dane dotyczące sytuacji finansowej Gminy na tle danych z lat 2010-2012 przedstawiały się następująco. Dochody Gminy systematycznie rosły z 56.619.721,74 zł w 2010 r. do 78.050.289,42 zł w 2014 r. W trzech pierwszych kwartałach 2015 r. wyniosły 59.452.212,73 zł, co stanowiło

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

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767).

³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.), zwana dalej „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.” oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych z 2009 r.”

73,8% planu rocznego. W kolejnych latach zaplanowano dalszy wzrost dochodów do 82.718.944,02 zł w 2018 r. Wydatki ogółem Gminy wzrosły z 53.523.960,44 zł w 2010 r. do 72.339.703,45 zł w 2013 r. Były one niższe od osiągniętych przez Gminę dochodów, co wpłynęło na osiągnięcie nadwyżki w kwocie 3.095.761,30 zł w 2010 r., 829.686,40 zł w 2011 r., 7.011.679,93 zł w 2012 r. i 3.897.405,25 zł w 2013 r. W 2014 r. wykonanie budżetu zamknęło się deficytem w wysokości 6.313.271,76 zł, niższym od planowanego na poziomie 8.420.000,00 zł. W roku tym nastąpił wzrost wydatków majątkowych do 25.430.723,67 zł związanych z inwestycjami, w tym budową Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Ruścu. W 2015 r. zaplanowano 7.999.000,00 zł deficytu, natomiast w 2016 r. nadwyżkę w kwocie 8.408.071,00 zł. Wskaźnik samofinansowania wydatków majątkowych⁴ w 2012 r. kształtował się na poziomie 1,99. W latach kolejnych obniżył się do 1,29 w 2013 r. i 0,75 w 2014 r. Wielkość z 2014 r. wskazuje, że dochody majątkowe i nadwyżka operacyjna nie były wystarczające, by pokryć wydatki majątkowe.

W okresie od 31 grudnia 2012 r. do 30 września 2015 r. zobowiązania wykazane w sprawozdaniach Rb-Z Gminy wzrosły z 36.437.043,38 zł do 42.893.312,78 zł. Na koniec 2013 r. zmniejszyły się do 29.307.890,51 zł, a następnie w 2014 r. wzrosły do 35.819.424,78 zł, co spowodowało, że ich relacja do dochodów ogółem w tych latach wyniosła 38% i 45%. Główną pozycję zobowiązań stanowiły kredyty i pożyczki długoterminowe. Gmina zaciągała je w celu pokrycia deficytu i spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Na koniec 2011 r. stan zobowiązań wymagalnych wynosił 3.704.009,6 zł i stanowił 8% ogółu zobowiązań. W kolejnych latach zobowiązania wymagalne zmniejszyły się do 196.684,85 zł na koniec I kwartału 2013 r. i 3.255,43 zł na koniec 2013 r. Na koniec 2014 r. nie wystąpiły. Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi, w tym związanymi z obsługą zadłużenia przekroczył 100% w roku 2011 (103,5%) i w roku 2012 (100,4%). W kolejnych latach 2013 i 2014 utrzymywał się na poziomie 91%-94%. Wskaźnik obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych kształtował się na poziomie 2,7% w 2013 r. i 2,3% w 2014 r.

W 2013 r. nie zostały przekroczone dopuszczalne wskaźniki zadłużenia, określone w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., w art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., a w latach 2014-2015 w art. 243 i art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-199)

Obsługiwane przez Gminę zobowiązania w ww. okresie wynikały z 21 operacji finansowych, tj. kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach 2009-2015 na łączną wartość 72.718.645,31 zł, oraz jednej operacji restrukturyzacji zadłużenia Gminy na 13.500.000,00 zł poprzez zawarcie z bankiem porozumienia w sprawie spłaty zadłużenia⁵. W szczególności dotyczyły one następujących operacji finansowych:

- ośmiu kredytów długoterminowych zaciągniętych w bankach⁶ w latach 2009-2014 w wysokości ogółem 40.500.163,31 zł; z tytułu udzielenia kredytów banki nie pobierały od Gminy prowizji; oprocentowanie ustalane było w 3 przypadkach w oparciu o stawkę WIBOR 1M, powiększoną o marżę banku od 0,3% do 1,19%, w pozostałych przypadkach stanowiło 1,1 stopy redyskontowej weksli ustalonej przez NBP,

⁴ Wskaźnik WB7=(dochody majątkowe + nadwyżka operacyjna)/ wydatki majątkowe.

⁵ Wykup wierzytelności oraz ustalenie warunków i terminów ich spłaty przez Gminę.

⁶ Pekao S.A. umowa z dnia 23 grudnia 2009 r. kwota kredytu 4.000.000,00 zł, Bank Ochrony Środowiska trzy umowy z dnia 24 września 2009 r. kwota kredytu 2.650.000,00 zł, 7.154.000,00 zł, 5.960.000,00 zł, BS Mszczonów umowa z dnia 4 listopada 2013 r. kwota kredytu 6.000.000,00 zł, BS Otwock umowa z dnia 9 czerwca 2014 r. kwota kredytu 4.000.000,00 zł, BS Otwock 19.08.2014 r. kwota kredytu 3.736.163,31 zł, PKO BP S.A. umowa z dnia 8 grudnia 2014 r. kwota kredytu 7.000.000,00 zł.

- dwóch kredytów krótkoterminowych zaciągniętych w 2013 r. i 2015 r. w bankach⁷ w wysokości 10.000.000,00 zł na okres do 1 roku; oprocentowanie kredytów zostało ustalone w oparciu o stawkę WIBOR 1M powiększoną o marżę banku w wysokości 0,35% i 2,5%; banki pobrały jednorazową prowizję w wysokości 0,02-0,5%.
- dziewięciu pożyczek długoterminowych udzielonych w latach 2009-2015 przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w łącznej wysokości na wartość ogółem 18.218.482,00 zł; w umowach ustalono stałe oprocentowanie w wysokości od 0,3-0,9 stopy redyskontowej weksla, a w jednym przypadku zmienne ustalone na podstawie stawki WIBOR 3M.
- pożyczki w kwocie 4.000.000 zł z Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych (operacji realizowanej w ramach działania 321 – podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej) zawartą w 2010 r., oprocentowaną na poziomie ¼ oprocentowania bonów skarbowych 52 – tygodniowych. Prowizje za udzielenie pożyczki określono na poziomie 0,1% kwoty pożyczki.
- restrukturyzacji zadłużenia Gminy poprzez spłatę w okresie 31 maja 2011 r.- 31 grudnia 2019 r. wierzytelności wykupionych przez Raiffeisen Bank w kwocie ogółem 13.500.000,00 zł, na podstawie *Porozumienia w sprawie spłaty zadłużenia*, zawartego w dniu 11 czerwca 2010 r.; umowa została zawarta na następujących warunkach: prowizja przygotowawcza w wysokości 0,5%, zmienne oprocentowanie, wyliczane w oparciu o stawkę WIBOR 1M, powiększoną o marżę banku 3%; operacja ta do 2019 r. przesunęła termin spłaty zobowiązań Gminy, które miały być spłacane do 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-663)

W latach 2013 i 2014 wykonane dochody bieżące Gminy były wyższe od wydatków bieżących. Zachowana została zasada, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. zaplanowane na 2013 r., 2014 r. i 2015 r. dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., były wyższe od planowanych wydatków bieżących. Zadłużenie Gminy na koniec 2013 r. wynikające z przyjętej uchwały budżetowej na 2013 r. (ze zmianami) wyniosło 36,18% wykonanych dochodów, przy maksymalnym limicie określonym w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., wynoszącym 60%. Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. do planowanych w 2013 r. dochodów ogółem wyniosła 13,55% przy dopuszczalnym limicie 15%. W 2014 r. roczny wskaźnik spłaty zobowiązań (IWZ)⁸ obliczony na podstawie art. 243 ufp z 2009 r. wyniósł 13,8 przy dopuszczalnym limicie 21,1. Przyjęty na 2015 r. wskaźnik wyniósł 13,2 przy dopuszczalnym 22,6. Według uchwalonej w 2015 r. wieloletniej prognozy finansowej

⁷ BS Nadarzyn umowa z dnia 30.12.2013 r. kwota kredytu 5.000.000,00 zł, Mikołowski Bank Spółdzielczy umowa z dnia 15 stycznia 2015 r. na kwotę 5.000.000,00 zł.

⁸ Określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90; wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90; potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu

na lata 2015 – 2026 ten wskaźnik spłaty zobowiązań nie przekroczy maksymalnego dopuszczalnego poziomu ekonomicznych możliwości spłat zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 201-207)

1. Legalność wykorzystywania operacji finansowych i zaangażowania w spółki komunalne oraz ich wpływ na wysokość długu i przestrzeganie limitów zadłużenia Gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. Zaciągnięte przez Gminę od 2013 r. kredyty były przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu, w związku z realizacją zadań majątkowych oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów⁹. Z pożyczek otrzymanych z WFOŚiGW i NFOŚiGW zaplanowano finansowanie zadań inwestycyjnych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 565-600)

Zadłużenie Gminy według stanu na koniec w 2012 r. wyniosło 36.437.043,38 zł i zmniejszyło się do 35.819.424,78 zł na koniec 2014 r. Na koniec trzeciego kwartału 2015 r. zadłużenie wzrosło do 42.893.312,78 zł, w związku z zaciągniętym w 2015 r. kredytem w Mikołowskim Banku Spółdzielczym i pożyczką NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 133-169)

W skontrolowanych 11 umowach kredytów bankowych i pożyczek o łącznej wartości 39.807.645,31 zł zawartych z bankami, WFOŚiGW i NFOŚiGW, nie zawarto niedopuszczalnych przepisami art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych zapisów uprawniających zewnętrzne instytucje do dysponowania rachunkiem bieżącym Gminy¹⁰ ani wprowadzających kapitalizację odsetek. Dla pożyczek i kredytów długoterminowych Gmina uzyskała wymagane, na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., opinie RIO odnośnie możliwości ich spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 200, 382-385,664-768)

Badanie sześciu umów kredytowych o wartości ogółem 30.736.163,31 zł z lat 2013-I półrocze 2015 wykazało, że zostały one zawarte z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. W każdym ze zbadanych przypadków Gmina przeprowadziła postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 565-663)

Pożyczki ze środków WFOŚiGW i NFOŚiGW oraz kredyty bankowe zostały zaciągnięte na podstawie upoważnienia udzielonego przez Radę Gminy. W każdym ze zbadanych przypadków kredytów i pożyczek długoterminowych RIO pozytywnie opiniowała możliwość ich spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 664-768)

W latach 2013-2014 r. oraz na koniec I półrocza 2015 r. Gmina nie przekroczyła wysokości zadłużenia prezentowanego w Rb-Z i określonego w WPF.

1.2. Na początku badanego okresu jednostką organizacyjną Gminy był Zakład Usług Komunalnych (ZUK), działający w formie samorządowego zakładu budżetowego,

⁹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1- 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. - jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

¹⁰ Zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

który został zlikwidowany z dniem 31 marca 2013 r. Na konto Gminy ZUK przekazał kwotę 414.152,28 zł, jako nadwyżkę środków obrotowych.

W dniu 7 września 2012 r. utworzona została spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Przedsiębiorstwo Komunalne Nadarzyn (dalej: PKN lub spółka), która przejęła zadania ZUK. Jej celem jest m.in. prowadzenie działalności związanej z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług komunalnych na rzecz społeczności lokalnej oraz samorządu terytorialnego. Całość udziałów w spółce posiada Gmina Nadarzyn.

W latach 2012-2015 Gmina objęła za wkład pieniężny udziały w ww. spółce o wartości 5.000 zł, przekazała dopłatę 20 marca 2013 r. w kwocie 473.638,00 zł na zakup środków trwałych i wyposażenia oraz w dniu 18 października 2012 r. i 31 lipca 2013 r. wniosła dwa wkłady niepieniężne (aporty) o wartości 95.597.349,52 zł i 5.635.071,38 zł w postaci prawa własności zabudowanych nieruchomości gruntowych, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Przedsiębiorstwo Komunalne Nadarzyn zwróciło Gminie prawo użytkowania wieczystego jednej nieruchomości o wartości 305.100,00 zł, wniesione aportem do Spółki. Czynności związane z przekazaniem środków finansowych i wniesieniem aportu na rzecz Spółki były realizowane m.in. na podstawie uchwał Rady Gminy Nadarzyn¹². Według sprawozdania finansowego za okres od 7 września 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. Spółka wykazała stratę w kwocie 4.552.234,20 zł, a za okres 1 stycznia-31 grudnia 2014 r. - 1.730.352,66 zł. Zgodnie z uchwałami Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 24 czerwca 2014 r. oraz 12 czerwca 2015 r. straty zostaną pokryte z zysków lat następnych.

(dowód: akta kontroli str. 870-1012)

Przekazanie majątku Gminy nie nastąpiło nieodpłatnie między podmiotami, lecz poprzez dofinansowanie PKN dopłatą na zakup *środków trwałych i wyposażenia*.

Wójt Gminy podał, że w *dniu 27 lutego 2013 r. uchwałą nr XXX/327/2013 Rada Gminy Nadarzyn wyraziła zgodę na wniesienie dopłaty do Spółki „Przedsiębiorstwo Komunalne Nadarzyn” na pokrycie kosztów zakupu środków trwałych i wyposażenia. Nie znane są przyczyny, dla których zdecydowano, że ma nastąpić zbycie tych środków przez ZUK na rzecz PKN, zamiast nieodpłatnego ich przekazania między tymi podmiotami.*

(dowód: akta kontroli str. 884)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w zbadanym zakresie.

2. Rzetelność analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływ na bezpieczeństwo finansowe Gminy

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wszystkie kredyty zostały udzielone w konkurencyjnych postępowaniach o zamówienie publiczne. W poszczególnych postępowaniach złożono od jednej do sześciu ofert. Oferty te wyznaczały dostępne w danym momencie dla Gminy warunki finansowania. Złożone oferty były przedmiotem analiz. Każdorazowo wybrana została najkorzystniejsza oferta według kryteriów zdefiniowanych w poszczególnych postępowaniach. Przedmiotem analiz był także wpływ skali i warunków finansowania na sytuację finansową Gminy.

Parametry finansowe, istotne przy wyliczaniu wskaźników zadłużenia, zostały oszacowane rzetelnie. Wpływy z podatków i pozostałe dochody ustalono z uwzględnieniem wskaźnika inflacji i dynamiki PKB. Dochody majątkowe, w tym wpływy ze sprzedaży składników majątkowych zaplanowano w kwotach

¹² Uchwały Rady Gminy nr XXII/211/2012 z 25 lipca 2012 r., XXVI/263/2012 z dnia 18 października 2012 r., nr XXX/327/2013 z dnia 27 lutego 2013 r., nr XXXV/366/2013 z dnia 31 lipca 2013 r., XLV/456/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r.

prawdopodobnych do osiągnięcia. Wydatki bieżące skalkulowano na podstawie danych historycznych, z uwzględnieniem dynamiki PKB, inflacji, tempa wzrostu płac. Rozchody Gminy i wydatki związane z obsługą zadłużenia ustalono na podstawie obowiązujących harmonogramów spłat kredytów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 769-868)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w badanym zakresie.

3. Gospodarność stosowanych operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 wszystkie sześć kredytów (długoterminowych i krótkoterminowych) o łącznej wartości 30.736.163,31 zł¹³ zostało zaciągniętych przez Gminę w wyniku przetargów nieograniczonych, w których wybrano najkorzystniejsze oferty. Ustalona dla każdego postępowania całkowita wartość zamówienia zawierała wszystkie koszty związane z udzieleniem kredytu, w tym opłaty i prowizje. Oprocentowanie kredytów długoterminowych ustalane zostało w oparciu o stawkę rynku międzybankowego WIBOR, powiększoną o marżę banku od 0,3% do 1,19% rocznie bądź jako 1,1 stopy redyskontowej weksli ustalonej przez Narodowy Bank Polski. Dodatkowym kosztem była jednorazowa prowizja za udzielenie kredytu w wysokości do 1% kwoty kredytu. Dla kredytów krótkoterminowych oprocentowanie zostało ustalone na podstawie stawki WIBOR, powiększonej o marżę banku w wysokości 0,35% i 2,5% rocznie. Marża w wysokości 2,5% rocznie została ustalona w postępowaniach, w których zgłosił się tylko jeden oferent.

Zapisy wszystkich zawartych umów kredytowych i pożyczek przewidywały możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 565-663)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W kontrolowanym okresie Gmina spłacała zobowiązania związane z wykupem w 2010 r. przez Raiffeisen Bank wierzytelności na łączną kwotę 13.500.000 zł. Spłata została rozłożona na lata 2011-2019. Kontrola NIK przeprowadzona w 2013 r. (S/13/006) stwierdziła, że udzielono zamówienia na wykup wierzytelności podmiotowi, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w związku z wysokością zadłużenia Gminy na koniec 2009 r. (62,44% w stosunku do dochodów wykonanych ogółem według art. 170 ufp¹⁴) podjęto działania w celu zaciągnięcia kredytu na jego spłatę. Merytorycznych rozmów z bankami nie było w związku z brakiem zdolności kredytowej ze strony Gminy. Analizy na przeprowadzenie postępowania w celu wyłonienia optymalnego instrumentu finansowego nie były sporządzone. Prawdą jest, że w innych umowach kredytowych są zapisy o tym, że Gmina może kredyt spłacić wcześniej. W porozumieniu nie zawarto takiego postanowienia, ponieważ ze względu na zadłużenie Gminy praktycznie warunki zawarcia porozumienia dyktował bank. W chwili zawierania porozumienia dla Gminy nie miało to istotnego znaczenia, ponieważ biorąc pod uwagę wysokość zadłużeń ogółem nic nie wskazywało na możliwość wcześniejszego jego uregulowania, co potwierdza również stan zadłużenia na chwilę obecną.

¹³ BS Mszczonów umowa z dnia 4 listopada 2013 r. kwota kredytu 6.000.000,00 zł, BS Otwock umowa z dnia 9 czerwca 2014 r. kwota kredytu 4.000.000,00 mln zł, BS Otwock umowa z dnia 19 sierpnia 2014 r. kwota kredytu 3.736.163,31 zł, PKO BP umowa z dnia 8 grudnia 2014 r. kwota kredytu 7.000.000,00 zł, BS Nadarzyn umowa z dnia 30 grudnia 2013 r. kwota kredytu 5.000.000,00 zł, Mikołowski Bank Spółdzielczy umowa z dnia 15 stycznia 2015 r. na kwotę 5.000.000,00 zł.

¹⁴ Zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Zdaniem NIK, pogorszenie sytuacji finansowej Gminy w 2009 r. oraz brak postępowania konkurencyjnego przy wyborze podmiotu finansującego przyczyniły się do tego, że Gmina zaciągnęła zobowiązania na warunkach mniej korzystnych niż oprocentowanie kredytów. Koszt obsługi zobowiązania na rzecz Raiffeisen Banku był wyliczany na bazie stawki WIBOR 1M, powiększonej o marżę w wysokości 3 punktów procentowych. Dla porównania marża banku od kredytu długoterminowego zaciągniętego przez Gminę w 2010 r. wyniosła 1,7 punktu procentowego, a średnia marża oferowana na rynku 2 punkty procentowe¹⁵. W porozumieniu nie zawarto zapisu dotyczącego możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązania, co uzależnia możliwość obniżenia kosztów obsługi długu od zgody podmiotu finansującego. Gmina Nadarzyn nie renegecjowała warunków porozumienia w sprawie spłaty zadłużenia zawartego w dniu 11 czerwca 2010 r. z Raiffeisen Bank. Zdaniem NIK Gmina powinna podjąć próbę zmiany warunków tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 882, 506-564)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie umowy dotyczące operacji finansowych zawarte w okresie objętym kontrolą w zakresie gospodarności. Umowa z Raiffeisen Bank zawarta była przed okresem objętym kontrolą.

4. Prawdliwość ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej

Opis stanu faktycznego

Wszystkie przeprowadzone w kontrolowanym okresie operacje finansowe zostały zaplanowane w uchwałach budżetowych Gminy oraz wieloletnich prognozach finansowych w prawidłowych kwotach.

Prognozowaną kwotę długu ustalono rzetelnie, z uwzględnieniem właściwie wyliczonej kwoty pozostałych do spłaty kredytów i pożyczek. Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹⁶ do długu zaliczono zobowiązania wynikające z porozumienia w sprawie spłaty zadłużenia zawartego z Raiffeisen Bank z dnia 11 czerwca 2010 r., tj. z umowy nienazwanej o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanej z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, która wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umów pożyczki lub kredytu. Kwotę długu w WPF określano na okres nie krótszy niż okres, na który zaciągnięto zobowiązania. W 2015 r. kwotę długu ustalano do 2021 r.

Kontrolowane operacje finansowe ewidencjonowano w księgach rachunkowych w prawidłowy sposób¹⁷. Przychody i rozchody związane z obsługą kredytów i pożyczek ujmowano na kontach analitycznych prowadzonych do kont 134 - Kredyty bankowe oraz 260 - Zobowiązania finansowe. Spłaty zobowiązań objętych wykupem wierzytelności ujmowano na kontach analitycznych prowadzonych do konta 240 - Pozostałe rozrachunki, jako wydatki majątkowe. Zapłatę odsetek, marży i prowizji księgowano na kontach analitycznych prowadzonych do konta 757 - Odsetki zapłacone stanowiące koszty uzyskania przychodów.

W sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2013 i 2014 r. oraz za II kwartał 2015 r. prawidłowo wykazano stany zobowiązań według tytułów dłużnych w pozycjach kredyty i pożyczki długoterminowe, w których uwzględnione były także zobowiązania

¹⁵ Przeprowadzona przez NIK symulacja, wykazała, że koszty całkowite gminy przez cały okres trwania umowy restrukturyzacji zadłużenia (17.895.052,33 zł) będą wyższe od kosztów całkowitych kredytu referencyjnego, oprocentowanego według średniego stopy na rynku odpowiadającej stawce WIBOR 1M powiększonej o 2 pp. (17.211.411,33 zł) o 683.641,0 zł przy niezmiennych czynnikach warunkujących wysokość raty. Oznacza to, że operacja restrukturyzacji zadłużenia jest droższą formą finansowania od średniej ceny kredytu na rynku o blisko 4%. Według kryteriów przyjętych przez NIK nie ma podstawy do zakwalifikowania tej operacji do nieprawidłowości lub sformułowania oceny negatywnej w tym zakresie.

¹⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

¹⁷ Zapisy księgowe za lata 2013-2015 (I półrocze).

z tytułu spłaty wykupionych wierzytelności. Poszczególne kwoty wynikały z zapisów kont księgowych, na których prowadzono rozliczenia kontrolowanych operacji finansowych. Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2013 i 2014 r. zawierały dane dotyczące zadłużenia zgodne ze sprawozdaniami statystycznymi. Ponieważ spłaty wykupionych wierzytelności nie były ujmowane w przychodach i rozchodach budżetu Gminy, a spłaty zobowiązań objętych wykupem wierzytelności stanowiły wydatki majątkowe, nie wpłynęły one na zmianę relacji ustalonych na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 49-106)

W uchwale Rady Gminy nr XXVIII/308/2012 z dnia 27 grudnia 2012 r. dotyczącej budżetu na rok 2013 zaplanowano dochody w kwocie 2.000.000 zł ze sprzedaży majątku. Ostatecznie nie dokonano tej sprzedaży i na koniec 2013 r. nie zrealizowano żadnych dochodów z pierwotnie zaplanowanej kwoty. W dniu 30 grudnia 2013 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XL/402/2013 w sprawie zmian w budżecie Gminy, które dotyczyły m.in. zmniejszenia dochodów majątkowych o 2.000.000 zł. W uzasadnieniu do ww. uchwały nie wskazano powodów dokonania tej zmiany. Wójt Gminy wyjaśnił, że *dnia 15 października 2012 r. do Urzędu Gminy w Nadarzynie wpłynęło zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Budowa drogi ekspresowej S8. Z przedmiotowego zawiadomienia wynikało, że działki położone w Wolicy będące własnością Gminy Nadarzyn zostaną przejęte pod w/w inwestycję drogową. Decyzja o zezwoleniu na realizację opisywanej wyżej inwestycji drogowej została wydana dopiero 22 lutego 2013 r. Wskutek tego Wojewoda wszczął postępowania o ustalenie odszkodowań w maju i czerwcu 2013 r. i nie zakończył w 2013 r. Co za tym idzie dochody zaplanowane z tego tytułu nie mogły zostać zrealizowane. Na tej podstawie wprowadzono zmiany w planie dochodów majątkowych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości gminnych.*

(dowód: akta kontroli str. 213-214)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy w badanym zakresie.

5. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową

Opis stanu faktycznego

Analiza płynności finansowej Gminy, przeprowadzona za okres od I kwartału 2013 r. do II kwartału 2015 r. wykazała, że wydatki i rozchody zrealizowane w poszczególnych miesiącach znajdowały pokrycie w uzyskanych dochodach oraz przychodach. Płatności dokonywane przez Gminę nie pokrywały się jednak z terminami uzyskiwanych wpływów, co skutkowało wystąpieniem zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 203-207)

W kontrolowanym okresie Gmina zakończyła spłatę trzech pożyczek z WFOŚiGW, pięciu kredytów (zaciągniętych w latach 2009-2010). Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. do spłaty pozostało pięć kredytów zaciągniętych w latach 2013-2015, sześć pożyczek zaciągniętych w okresie 2011 r.-2015 r. oraz spłata wykupionych wierzytelności w 2010 r. (łącznie 35.192.096 zł).

(dowód: akta kontroli str. 142-172)

Kontrolę terminowości obsługi długu przeprowadzono na podstawie badania spłat kapitału trzech kredytów i dwóch pożyczek udzielonych w latach 2013-2015 (I półrocze) na łączną kwotę 14.302.000,00 zł. We wszystkich zbadanych przypadkach raty kredytów i pożyczek były spłacane przez Gminę w terminach i wysokości wynikającej z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 461-484)

W badanym okresie na rachunku bieżącym prowadzonym w BS w Nadarzynie, według stanu na koniec poszczególnych miesięcy, występowały dodatnie salda zgromadzonych środków w przedziale od 35.285,60 zł do 181.545,17 zł.

Nadwyżki środków na rachunku bankowym były lokowane przez Gminę Nadarzyn w postaci lokat terminowych 7 lub 14 dniowych w banku BS Nadarzyn, a także lokat typu overnight na rachunku w banku Pekao S.A. W związku z wygaśnięciem w dniu 31 grudnia 2014 r. umowy z bankiem Pekao S.A. zdecydowano się na lokowanie środków w BS Nadarzyn w postaci lokat terminowych. W 2015 r. Gmina nie lokowała środków na lokatach krótkoterminowych typu overnight. Wójt Gminy podał, że Gmina zwracała się do BS w Nadarzynie o udostępnienie usługi – lokat overnight, jednak nie uzyskała możliwości lokowania środków w tej formie.

Odmienne stanowisko przedstawił Zarząd BS Nadarzyn, który poinformował, że Gmina nie zwracała się o udostępnienie usługi lokat overnight. Lokaty ON nie były oferowane jednostkom samorządu terytorialnego, ponieważ klienci nie występowali z takimi zapytaniami, a Bank nie rozważał wprowadzenia takiej oferty.

Bieżące monitorowanie płynności finansowej Gminy odbywa się każdego dnia roboczego przez Skarbnika Gminy lub osobę przez niego upoważnioną. Monitorowanie odbywa się poprzez sprawdzenie stanu środków na rachunkach bankowych, kontroli wpływów do budżetu Gminy. W programie księgowym sprawdzany jest stan zobowiązań na dany dzień, co pozwala na bieżące monitorowanie stanu zobowiązań na dany dzień. Dwa razy w miesiącu, Wójt Gminy zwołuje zebranie w sprawie bieżącego monitorowania płynności finansowej Gminy. Omawiana jest bieżąca sytuacja finansowa Gminy oraz stopień realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych z udziałem środków własnych Gminy oraz programów finansowych z udziałem środków UE. Na koniec I półrocza i koniec roku budżetowego Wójt Gminy sporządza informację opisową z wykonania budżetu Gminy i stopniu realizacji przedsięwzięć zawartych w WPF, którą przedstawia Radzie Gminy i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w celu zaopiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 215, 265-266, 314-381, 486-487)

W okresie 2013 r.-II kwartał 2015 r. planowane dochody i przychody były wyższe od planowanych wydatków i rozchodów. Zrealizowane wydatki budżetu i jego rozchody znajdowały pełne pokrycie w uzyskiwanych dochodach i przychodach. Wskaźnik płynności finansowej w układzie rzeczowym wahał się w przedziale od 1,009 do 1,296. Wskaźnik płynności natychmiastowej I stopnia (zrealizowane dochody i przychody do zrealizowanych wydatków i rozchodów oraz zobowiązań wymagalnych) ukształtował się w przedziale 1-1,296. Wskaźnik udziału zobowiązań krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem ukształtował się w przedziale 0-0,157.

W Gminie od 2013 r. nie przeprowadzano audytu w zakresie operacji finansowych objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 203-207,1009-1012)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W Gminie występowały zobowiązania wymagalne, które na koniec I kwartału 2013 r. wynosiły 196.684,85 zł, II kwartału 2013 r. 76.541,19 zł, III kwartału 2013 r. 1.202.208,74 zł, IV kwartału 2013 r. 3.255,43 zł, I kwartału 2014 r. 61.916,77 zł, II kwartału 2014 r. 464.626,56 zł, III kwartału 2014 r. 779.828,79 zł, I kwartału 2015 r. 3.413,82 zł i w II kwartale 2015 r. 339,84 zł. Zobowiązania wymagalne w relacji do zobowiązań ogółem Gminy na koniec III kwartału 2013 r. (31.134.338,61 zł) i III kwartału 2014 r. (35.429.287,53 zł) wynosiły odpowiednio 3,86% i 2,2%. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach

publicznych z 2009 r. Z analizy sprawozdań kwartalnych Rb-Z za okres 2013 r.-II kwartał 2015 r. oraz stanów rachunku bieżącego Gminy na koniec tych okresów wynika, że w pięciu przypadkach stan środków na rachunku bieżącym był wyższy od stanu zobowiązań wykazanych w Rb-Z, mimo to zobowiązania wymagalne nie zostały zapłacone¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 133-172, 314-381)

Kwota zapłaconych odsetek od nieregulowanych w terminie zobowiązań¹⁹ wyniosła 38.050,08 zł w 2013 r., 5.346,83 zł w 2014 r. i według danych na 3 listopada 2015 r. 531,58 zł. Największą kwotę odsetek karnych w 2013 r. w kwocie 36.510,27 zł stanowiły odsetki od opóźnień w regulowaniu zobowiązań wynikających z przekazanych dotacji dla przedszkoli, subwencji wyrównawczej wpłacanej do budżetu państwa, zakupu energii elektrycznej i gazu oraz usług telekomunikacyjnych.

Wójt Gminy wyjaśnił, że głównym powodem płacenia odsetek karnych przez Gminę Nadarzyn w okresie od 2013 roku do I półrocza 2015 jest realizowanie faktur w ostatnim dniu płatności i ich wpływ na rachunek odbiorcy w dniu następnym. Przyczyną płacenia zobowiązań w ostatnim dniu wymagalności jest m.in. zbyt późny wpływ faktury do biura podawczego. Zdarzają się również przyczyny takie jak przekazanie z kontroli merytorycznej dokumentu do płatności w dniu terminu zapłaty lub po jego upływie.

(dowód: akta kontroli str. 213)

Zdaniem NIK wskazuje to na brak skutecznej kontroli zarządczej w zakresie obiegu dokumentów i regulowania zobowiązań przez Gminę.

Na nieefektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej w Gminie²⁰ wskazał również audytor wewnętrzny w sprawozdaniu z wykonania audytu za 2014 r. Zwrócił on uwagę m.in. na konieczność terminowego regulowania zobowiązań finansowych oraz stosowania instrukcji kancelaryjnej dotyczącej obiegu dokumentów w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 1020)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Gminy w zbadanym zakresie, ze względu na występowanie zobowiązań wymagalnych. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych oraz zapłata odsetek od tych zobowiązań świadczy o nieprawidłowej gospodarce finansowej w Gminie i naruszeniu zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 44 ust. 3 pkt. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

IV. 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 Kontroli²¹, wnosi o wzmocnienie kontroli zarządczej w zakresie obiegu dokumentów w Gminie w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych i ponoszenia kosztów z tego tytułu.

¹⁸ Według Wójta Gminy środki pozostające na rachunku bieżącym na koniec okresów sprawozdawczych przeznaczone były na zobowiązania uznane przez Gminę za priorytetowe, tj. wynagrodzenia z pochodnymi, płatne na początku miesiąca po okresie sprawozdawczym.

¹⁹ Od zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 2.696.830,10 zł nie zostały naliczone odsetki.

²⁰ Załącznik nr 1 do sprawozdania z wykonania audytu za rok 2014 sporządzony przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w Gminie Nadarzyn.

²¹ Dz. U. z 2015 r. Nr 1096.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 31 grudnia 2015 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 26 lutego 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

17 marca 2016 r.

.....
podpis