

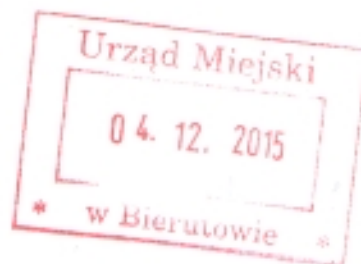


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.026.03.2015

P/15/014



# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

## 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 Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marcin Kaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96735 z dnia 30 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Małgorzata Grudowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96741 z dnia 13 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bierutowie (dalej: „Urząd” lub „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Bogusław Kobiałka, Burmistrz Bierutowa (dalej: „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 5-14)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> wpływ operacji finansowych stosowanych przez Gminę Bierutów w latach 2013-2015 na jej sytuację finansową.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny ogólnej były negatywne oceny cząstkowe sformułowane w odniesieniu do wszystkich pięciu badanych obszarów, to jest: [1] wykorzystywania operacji finansowych oraz ich wpływu na wysokość długu i przestrzegania limitów zadłużenia, [2] rzetelności analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe Gminy, [3] gospodarności stosowanych operacji finansowych, [4] prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem wypełniania zasady jawności finansów publicznych, [5] zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

[1] nieprzeprowadzenia w 2013 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi o charakterze kredytowym (pożyczkowym) o łącznej wartości 320 892,41 zł, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup> (dalej: „PZP”); [2] przekroczenia w latach 2013-2014 łącznie o 10 295 920,11 zł limitu zobowiązań określonych w uchwałach budżetowych, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>3</sup> (dalej: „UFP”) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*<sup>4</sup> (dalej: „USG”); [3] zaciągania zobowiązań kredytowych/pożyczkowych na cele inne niż określone w art. 89 UFP; [4] zaciągania długoterminowych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych bez zgody Rady Miejskiej w Bierutowie, czym naruszono art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i d USG; [5] przekroczenia w 2013 r. o 7,25% limitu zadłużenia określonego z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*<sup>5</sup> (dalej: „NUFP”);

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywną.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 886 ze zm.

<sup>4</sup> Od 23 maja 2013 r. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., a od 1 października 2015 r. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Powołane przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* obowiązywały w latach 2011-2013 na lata 2011-2013 na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.); dalej NUFP tj. Nieobowiązująca Ustawa o Finansach Publicznych.



[6] zawierania umów bez zabezpieczenia środków na ten cel w uchwałach budżetowych, czym naruszono postanowienia art. 46 ust. 1 UFP; [7] dopuszczenia do części niejawnego przetargu pisemnym nieograniczonym na zwrotną sprzedaż nieruchomości oferty, która nie spełniała warunków przetargu, niezgodnie z § 20 pkt 1 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości; [8] dopuszczenia do zapłaty kwoty 3 307 550 zł za sprzedaną nieruchomość z jednodniowym opóźnieniem, co było niezgodne z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup> (dalej: „UGN”) oraz nie wyegzekwowania przez Gminę do końca października 2015 r. od nabywcy tej nieruchomości ustawowych odsetek z tego tytułu; [9] niedochowania wymogów proceduralnych w pisemnym przetargu nieograniczonym na sprzedaż zwrotną nieruchomości określonych w rozporządzeniu w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości; [10] w dwóch umowach o kredyt długoterminowy, udzielenia bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym, czyn naruszono art. 264 ust. 5 UFP; [11] nie przeprowadzenie analizy warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa stosowania niestandardowych instrumentów finansowych; [12] niezgodnego z art. 226 ust. 1 UFP opracowania WPF za lata 2013-2015 (wrzesień) w zakresie nierealistycznych prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku i kwoty długu; [13] nieujęcia w sprawozdawczości budżetowej za lata 2013-2015 (II kwartał) operacji finansowych, które winny być kwalifikowane jako tytuły dłużne i przyjmowane do wyliczenia limitu dopuszczalnego zadłużenia; [14] wprowadzenia aneksów do zawartych umów kredytowych, niezgodnie z postanowieniami art. 144 ust. 1 PZP; [15] nierzetelnego ustalenia wartości szacunkowej w 11 postępowań przetargowych na usługi kredytowe, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 4 PZP; [16] braku wystarczających środków finansowych na rachunkach bankowych pozwalających na regulowanie zobowiązań wymagalnych; [17] nieterminowego regulowania zobowiązań wynikających z umów kredytowych, czego skutkiem był poniesienie dodatkowych kosztów w wysokości 59 009,13 zł; [18] przekazania z rachunku sum depozytowych w latach 2013-2015 (październik) na zwrotne zasilenie rachunku środków pieniężnych w łącznej wysokości 878 900 zł, co było niezgodne z art. 217 ust. 2 UFP; [19] nie identyfikowania ryzyk związanych z wpływem operacji finansowanych, stosowanych przez Gminę na jej sytuację finansową, pomimo wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie; [20] niezapewnienia funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Wykorzystywanie operacji finansowych oraz ich wpływ na wysokość długu i przestrzeganie limitów zadłużenia Gminy

##### Charakterystyka finansowa samorządu wynikająca ze sprawozdawczości budżetowej

Zrealizowane dochody Gminy systematycznie wzrastały z 27 365 514,59 zł w 2010 r. do 33 474 949,13 zł w 2014 r. Na 2015 r. planowano dochody w wysokości 31 126 020,35 zł (do końca III kwartału zrealizowano je w wysokości 21 608 786,28 zł), a w 2018 r. w wysokości 30 712 895,00 zł. W zrealizowanych dochodach ogółem, dochody bieżące stanowiły ponad 80%, z tego największe z tytułu dotacji. Zrealizowane wydatki malały z 31 384 176,73 zł w 2010 r. do 27 597 797,74 zł w 2013 r., by w 2014 r. wzrosnąć do kwoty 32 584 928,72 zł. Na 2015 r. planowano wydatki na poziomie 33 028 688,35 zł (do końca III kwartału zrealizowano je w kwocie 24 474 686,75 zł), natomiast na 2018 r. mają one osiągnąć poziom 28 964 063,00 zł. Przychody budżetu z tytułu kredytów i pożyczek wynosiły w latach 2010-2014 odpowiednio 6 090 000,00 zł, 5 003 630,16 zł, 2 600 000 zł, 1 000 000,00 zł i 2 300 000,00 zł, na 2015 r. planowane były w wysokości 4 000 000,00 zł; Rozchody budżetu z tytułu spłaty kredytów i pożyczek wynosiły w 2012 r. 3 297 962,00 zł i w 2014 r. 2 082 332,00 zł. Na 2015 r. planowane były w kwocie 2 097 332,00 zł. Gmina

Opis stanu  
faktycznego

<sup>6</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2108, od dnia 31 października 2014 r. Dz. U. z 2014 r., poz. 1490.

<sup>7</sup> Od. Dnia 11 czerwca 2010 r. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; od dnia 23 kwietnia 2014 r. Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.; od dnia 11 czerwca 2015 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.; od dnia 3 listopada 2015 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

szacuje ich systematyczny spadek do 1 748 832,00 zł w 2018 r. Za lata 2010-2011 osiągnięto deficyt budżetowy w wysokości odpowiednio 4 018 662,14 zł i 1 793 300,75 zł, natomiast w latach 2012-2014 nadwyżkę budżetową w wysokości odpowiednio 456 685,08 zł, 2 298 005,69 zł i 890 020,41 zł. Na rok 2015 r. planowany był deficyt w wysokości 1 902 668 zł. Wartość wskaźnika samofinansowania<sup>8</sup> za lata 2010-2014 wynosiła odpowiednio 0,28, 0,76, 1,08, 1,77 i 1,16, a na lata 2015-2018 jego wartość planowana była na poziomie odpowiednio 0,67, 1,39, 1,51 i 1,53. Wartość wskaźnika obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia<sup>9</sup> za lata 2010-2014 wynosiła odpowiednio 1,18, 1,08, 1,04, 1,06 i 1,01, a na lata 2015-2018 jego wartość planowana jest na poziomie 1,02, 0,93, 0,92 i 0,91.

(dowód: akta kontroli str. 860-864)

1. Gmina w okresie od 31 sierpnia 2007 r. do 22 kwietnia 2015 r. zawarła łącznie 10 umów o kredyt długoterminowy o równowartości 31 490 000 zł, na okres od 31 sierpnia 2007 r. do 31 grudnia 2030 r., w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetu oraz spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Umowy o kredyt (długoterminowy):

[1]<sup>10</sup> z dnia 31 sierpnia 2007 r.<sup>11</sup>, w kwocie 4 500 000,00 zł, na okres od dnia 31 sierpnia 2007 r. do dnia 29 sierpnia 2013 r., na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[2] z dnia 16 grudnia 2008 r.<sup>12</sup>, w kwocie 2 900 000,00 zł, na okres od dnia 16 grudnia 2008 r. do dnia 30 listopada 2014 r., na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[3] z dnia 4 września 2009 r.<sup>13</sup>, w kwocie 3 900 000,00 zł, na okres od dnia 17 września 2009 r. do dnia 20 grudnia 2019 r., na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[4] z dnia 28 czerwca 2010 r.<sup>14</sup>, w kwocie 4 700 000,00 zł, na okres od dnia 28 czerwca 2010 r. do dnia 28 listopada 2025 r., na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[5] z dnia 19 listopada 2010 r.<sup>15</sup>, w kwocie 1 390 000,00 zł, na okres od dnia 19 listopada 2010 r. do dnia 30 października 2015 r., na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu,

[6] z dnia 29 marca 2011 r.<sup>16</sup>, w kwocie 4 200 000,00 zł, na okres od dnia 29 marca 2011 r. do dnia 31 października 2025 r., na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[7] z dnia 20 lutego 2012 r.<sup>17</sup>, w kwocie 2 600 000,00 zł, na okres od dnia 20 lutego 2012 r. do dnia 31 października 2025 r., na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[8] z dnia 7 lutego 2013 r.<sup>18</sup>, w kwocie 1 000 000,00 zł, na okres od dnia 7 lutego 2013 r. do dnia 30 listopada 2023 r., na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[9] z dnia 3 marca 2014 r.<sup>19</sup>, w kwocie 2 300 000,00 zł, na okres od dnia 3 marca 2014 r. do dnia 31 października 2025 r., na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek,

[10] z dnia 22 kwietnia 2015 r.<sup>20</sup>, w kwocie 4 000 000,00 zł, na okres od dnia 22 kwietnia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2030 r., na spłatę zaciągniętych kredytów i sfinansowanie planowanego deficytu.

<sup>8</sup> Wartość wskaźnika wskazuje stopień w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia.

<sup>9</sup> Im większa jest wartość tej relacji tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>10</sup> W dalszej części wystąpienia przy opisie poszczególnych operacji będą przywoływane pozycje poszczególnych umów wykazanych w tym punkcie.

<sup>11</sup> Nr 001/JST/2007.

<sup>12</sup> Nr 001/JST/2008.

<sup>13</sup> Nr 2107/09/2009/1030/F/OBR.

<sup>14</sup> Nr 002/JST/2010.

<sup>15</sup> Nr 003/JST/2010.

<sup>16</sup> Nr 8/WP/JST/2011.

<sup>17</sup> Nr 3/WP/JST/2012.

<sup>18</sup> Nr 3/WP/JST/2013.

<sup>19</sup> Nr 1/JST/C/14.

<sup>20</sup> Nr 15/0724.



Umowa pożyczki (długoterminowej) z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu:

[11] z dnia 17 grudnia 2004 r., w kwocie 2 500 000,00 zł, na okres od 22 grudnia 2004 r. do dnia 17 grudnia 2014 r., na przebudowę stacji uzdatniania wody w Bierutowie i budowę wodociągu w Gorzelsławiu.

Przed zaciągnięciem ww. kredytów i umowy pożyczki (wykazanych w pozycjach 1-11), Rada Miejska podjęła stosowne uchwały, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c USG (w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego) oraz art. 264 ust. 4 UFP i art. 166 ust. 1 NUPF (w sprawie uchwały budżetowej z limitem zobowiązań do zaciągania kredytów). Zaciągnięcie zobowiązań dokonane zostało w granicach określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Bierutowie, zgodnie z art. 91 ust. 1 UFP. Każdorazowo uzyskano opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu długoterminowego (opinie były pozytywne i pozytywne z uwagami), stosownie do art. 91 ust. 2 UFP i art. 83 ust. 2 NUPF.

W okresie od 2 stycznia 2013 r. do 2 stycznia 2015 r. Gmina zawarła łącznie trzy umowy kredytu krótkoterminowego (w rachunku bieżącym), na okres od 2 stycznia 2013 r. do 29 grudnia 2015 r., o łącznej wartości 3 000 000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu.

Umowy o kredyt (w rachunku bieżącym):

[12] z dnia 2 stycznia 2013 r.<sup>21</sup>, w kwocie 1 000 000,00 zł, na okres od 2 stycznia 2013 r. do dnia 27 grudnia 2013 r., na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu,

[13] z dnia 2 stycznia 2014 r.<sup>22</sup>, w kwocie 1 000 000,00 zł, na okres od dnia 2 stycznia 2014 r. do dnia 29 grudnia 2014 r., na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu,

[14] z dnia 2 stycznia 2015 r.<sup>23</sup>, w kwocie 1 000 000,00 zł, na okres od dnia 2 stycznia 2015 r. do dnia 29 grudnia 2015 r., na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu.

W uchwałach budżetowych na lata 2013 - 2015 zawarto upoważnienie do zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego na sfinansowanie w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz określono limit ww. kredytów, stosownie do art. 264 ust. 4 UFP. Zaciągnięcie zobowiązań dokonane zostało w granicach określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Bierutowie, zgodnie z art. 91 ust. 1 UFP.

Natomiast w okresie od 31 stycznia 2013 r. do 4 września 2014 r. zawarto łącznie dziewięć umów niestandardowych, w tym cztery dotyczące restrukturyzacji zadłużenia, trzy pożyczki krótkoterminowe w pozabankowych instytucjach pożyczkowych oraz ugodę cywilnoprawną w sprawie prolongaty terminu płatności wynikających z dwóch umów zawartych w pozabankowych instytucjach pożyczkowych a także umowę sprzedaży zwrotnej, na okres od 31 stycznia 2013 r. do 23 grudnia 2018 r., o łącznej wartości 10 275 920,11 zł. Umowy te zawarte zostały w celu m.in. uregulowanie niezapłaconych faktur oraz poprawę sytuacji finansowej Gminy.

Umowy niestandardowe:

[15] porozumienie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia<sup>24</sup> z dnia 31 stycznia 2013 r., wartość umowy 363 928,08 zł, w tym: zobowiązanie główne 300 000,00 zł, koszty obsługi ratalnej 63 928,08 zł, z terminami płatności wierzytelności od 29 lutego 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. (35 rat), w zakresie uregulowania niezapłaconej faktury za przebudowę wewnętrznych dróg osiedlowych w Gorzelsławiu,

[16] porozumienie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia<sup>25</sup> z dnia 28 maja 2013 r., wartość umowy 968 923,59 zł, w tym: zobowiązanie główne 786 459,26 zł, koszty obsługi ratalnej 182 464,33 zł, z terminami płatności wierzytelności od 30 czerwca 2013 r. do 31 maja 2016 r. (36 rat), w przedmiocie uregulowania niezapłaconych pięciu faktur,

<sup>21</sup> Nr 01/BS/BR/RB/2013.

<sup>22</sup> Nr 01/BS/BR/RB/2014.

<sup>23</sup> Nr 01/BS/BR/RB/2015.

<sup>24</sup> Bez numeru.

<sup>25</sup> Nr MWT/108/2013.

[17] umowa o restrukturyzację zadłużenia<sup>26</sup> (finansowanie w pozabankowych instytucjach pożyczkowych) z dnia 11 czerwca 2013 r., pożyczka krótkoterminowa, wartość umowy 1 256 000,00 zł, w tym: zobowiązanie główne 1 200 000,00 zł, prowizja 56 000,00 zł, na okres od dnia 13 czerwca 2013 r. do dnia 17 grudnia 2013 r. (4 raty), w celu poprawy sytuacji finansowej Gminy,

[18] umowa o restrukturyzację zadłużenia<sup>27</sup> (finansowanie w pozabankowych instytucjach pożyczkowych) z dnia 4 lipca 2013 r., pożyczka krótkoterminowa, wartość umowy 468 500,00 zł, w tym: zobowiązanie główne 450 000,00 zł, prowizja 18 500,00 zł, na okres od dnia 5 lipca 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (4 raty), w celu poprawy sytuacji finansowej Gminy,

[19] umowa pożyczki<sup>28</sup> (finansowanie w pozabankowych instytucjach pożyczkowych) z dnia 17 października 2013 r., pożyczka krótkoterminowa, wartość umowy 307 100,00 zł, w tym: zobowiązanie główne 300 000,00 zł, prowizja 7 100,00 zł, na okres od dnia 18 października 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (1 rata), w celu poprawy sytuacji finansowej Gminy,

[20] ugoda cywilnoprawna<sup>29</sup> (finansowanie w pozabankowych instytucjach pożyczkowych) z dnia 1 października 2013 r., prolongowanie terminu płatności wynikających z ww. umów z dnia 11 czerwca 2013 r. i 4 lipca 2013 r., wartość umowy 1 773 152,74 zł, w tym: zobowiązanie główne 1 724 500,00 zł, prowizja 48 463,76 zł i należność uboczna – nota odsetkowa 188,98 zł, na okres od dnia 1 października 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (jedna rata),

[21] porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań<sup>30</sup> z dnia 26 czerwca 2014 r., wartość umowy 802 270,00 zł, w tym: zobowiązanie główne 730 000,00 zł, prowizja 72 270,00 zł, z terminami płatności wierzytelności od 31 lipca 2013 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. (24 raty), w celu uregulowania niezapłaconej faktury za budowę sieci kanalizacji deszczowej części południowej Bierutowa,

[22] porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań<sup>31</sup> z dnia 4 września 2014 r., wartość umowy 308 015,23 zł, w tym: zobowiązanie główne 300 000,00 zł, odsetki 4 015,23 zł, prowizja 4 000,00 zł, z terminem płatności wierzytelności do dnia 31 grudnia 2014 r. (1 rata), w celu uregulowania niezapłaconej faktury za przebudowę czterech ulic w Bierutowie,

[23] sprzedaż zwrotna nieruchomości - sprzedaż prawa własności niezabudowanej działki wraz z prawem jej odkupu do dnia 23 grudnia 2018 r., (tj. do upływu 5 lat), za cenę równą cenie sprzedaży oraz dzierżawa sprzedanej działki z ustalonym czynszem dzierżawnym, zawarto akt notarialny<sup>32</sup> w dniu 23 grudnia 2013 r., wartość umowy 5 752 530,47 zł, w tym: wartość nieruchomości 3 600 210,00 zł (brutto), czynsz dzierżawny 2 152 320,47 zł.

Wyżej wymienione operacje nie zostały wykazane jako tytuł dłużny w Wieloletniej Prognozie Finansowej (dalej: WPF). Nie były one również uwzględniane przy obliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia, określonego w art. 243 UFP.

Przy zawieraniu ww. umów niestandardowych wykazanych w pozycjach 15-22<sup>33</sup> nie stosowano przepisów PZP, przy czym próg określony w art. 4 pkt 8 PZP na poziomie 14 000,0 euro przekroczony został w przypadku zamówień przeprowadzonych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.122, 178-280, 859, 1240-1748)

Sprzedaży nieruchomości gruntowej niezabudowanej, z zastrzeżeniem zwrotnego przeniesienia własności nieruchomości do 5 lat od jej nabycia (wykazanej w pozycji 23), dokonano na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 3 UGN w formie przetargu pisemnego nieograniczonego, oraz w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. W wyniku przeprowadzonego przetargu wybrano ofertę firmy dopuszczonej do części niejawnego przetargu i w dniu 23 grudnia 2013 r. zawarto akt notarialny, którym przeniesiono prawo własności niezabudowanej działki za cenę w kwocie 3 600 210,00 zł (z VAT). Gmina otrzymała środki w dniu 24 grudnia 2013 r. na rachunek

<sup>26</sup> Nr MWT/R/33/2013.

<sup>27</sup> Nr MWT/R/41/2013.

<sup>28</sup> Brak numeru.

<sup>29</sup> Nr MWT/251/2013.

<sup>30</sup> Nr 4079/2014.

<sup>31</sup> Nr 4126/2014.

<sup>32</sup> Repertorium A nr 4288/2013.

<sup>33</sup> Umowy dotyczące finansowania z pozabankowych instytucji pożyczkowych oraz dot. restrukturyzacji zadłużenia.



bankowy<sup>34</sup>. Za zgodą wydierżawiającego, nieruchomości ta została poddzierżawiona na cele rolnicze na okres od dnia 27 stycznia 2014 r. do dnia 23 grudnia 2018 r.<sup>35</sup>. Z tego tytułu w 2014 r. Gmina uzyskała a dochód w wysokości 1 686,72 zł. Natomiast w 2015 r. (do dnia zakończenia kontroli) nie wyegzekwowano należnego czynszu dzierżawnego od poddzierżawcy.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1239)

2. Gmina nie posiadała akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 919-93, 52-958, 1006-1012)

3. Analiza sporządzanej sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu Miasta i Gminy Bierutów wykazała, że:

[1] Na obsługę długu Gminy w 2013 r. (spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami<sup>36</sup>) wydatkowano kwotę w wysokości 4 150 142,81 zł, co stanowiło 13,88% zrealizowanych dochodów w tym roku i mieściło się w granicy określonej w art. 169 NUP na poziomie 15% planowanych dochodów budżetowych.

Zobowiązania finansowe Gminy na dzień 31 grudnia 2013 r. z tytułu zaciągniętych kredytów<sup>37</sup> wynosiły 14 845 004,00 zł natomiast zobowiązania wymagalne - 23 899,79 zł. Łączna kwota długu stanowiła 49,74% wykonanych rocznych dochodów budżetowych i mieściła się w granicy określonej w art. 170 ust. 1 ustawy NUP na poziomie 60% tych dochodów.

[2] W 2014 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem, o której mowa w art. 243 UFP wyniosła 10,19% i nie przekroczyła indywidualnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, który w 2014 r. wynosił 11,79%.

[3] W III kwartale 2015 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem, o której mowa w art. 243 UFP wyniosła 9,10% i nie przekroczyła indywidualnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, który w 2015 r. wynosił 14,08%.

(dowód: akta kontroli str. 694-843, 873-951, 969-1005, 2368-2381)

4. W uchwale Rady Miejskiej w Bierutowie w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na rok 2013<sup>38</sup>, ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie w ciągu roku przejściowego deficytu w kwocie 1 000 000,00 zł oraz ustalono limit zobowiązań do zaciągnięcia kredytów na spłatę kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1 000 000,00 zł. Gmina w 2013 r. zaciągnęła kredyt na: [1] pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu w wysokości 1 000 000,00 zł, [2] na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 1 000 000,00 zł, [3] zawarła trzy pożyczki krótkoterminowe (na sfinansowanie przejściowego deficytu) w łącznej wysokości 2 031 600,00 zł, [4] ugodę w sprawie przedłużenia terminu płatności dwóch pożyczek krótkoterminowych, skutkującą zapłatą prowizji i należności ubocznej w łącznej wysokości 48 652,74 zł, [5] zawarła dwie umowy dotyczące restrukturyzacji zadłużenia z tytułu niezapłaconej przez Gminę faktury VAT za roboty drogowe, co spowodowało obowiązek spłaty w ratach zadłużenia w łącznej wysokości 1 332 851,67 zł, [6] zawarła umowę sprzedaży zwrotnej skutkującą zapłatą przez Gminę czynszu dzierżawnego w okres 5 lat w łącznej wysokości 2 152 320,47 zł oraz prawem jej odkupu do końca upływu tego okresu za cenę sprzedaży, tj. 2 927 000,00 zł netto, powiększoną o podatek VAT w wysokości wynikającej z obowiązujących przepisów prawa.

W uchwale Rady Miejskiej w Bierutowie w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na rok 2014<sup>39</sup>, ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie w ciągu roku przejściowego deficytu w kwocie 1 000 000,00 zł oraz

<sup>34</sup> Biorąc pod uwagę, że w dniu 9 grudnia 2013 r. wpłacono wadium w wysokości 282 660,00 zł, w dniu 23 grudnia 2013 r. zapłacono pozostałe 3 307 550,00 zł.

<sup>35</sup> 13,3321 ha x 20,00 zł/ha, zgodnie z Zarządzeniem Nr 68/2014 Burmistrza Bierutowa z dnia 10 listopada 2014 r. w sprawie ustalenia wyjściowych miesięcznych stawek czynszu dzierżawy za nieruchomości rolne na terenie Miasta i Gminy Bierutów w 2015 r.

<sup>36</sup> Bez spłaty zobowiązań z tytułu subrogacji (60 000,00 zł), które nie włączano do wyliczania wskaźnika.

<sup>37</sup> Bez zobowiązań z tytułu restrukturyzacji zadłużenia (1 026 459,26 zł), z tytułu sprzedaży zwrotnej (3 600 210,00 zł), a także zobowiązań spłacanych ratami na rzecz ANR (512 172,00 zł) oraz zanieżenie zadłużenia z tytułu kredytów długoterminowych o 97 487,87 zł, których nie włączono do wyliczenia wskaźnika.

<sup>38</sup> Nr XXVIII/249/12 z dnia 11 grudnia 2012 r. (ze zm.).

<sup>39</sup> Nr XXXIX/351/13 z dnia 12 grudnia 2013 r. (ze zm.).



ustalono limit zobowiązań do zaciągnięcia kredytów na spłatę kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 2 300 000,00 zł. Gmina w 2014 r. zaciągnęła kredyt na: [1] pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu w wysokości 1 000 000,00 zł, [2] na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 2 300 000,00 zł oraz [3] zawarła dwie umowy z podmiotem, który przejął obowiązek spłaty długu z tytułu niezapłaconych przez Gminę faktur VAT za usługi budowlane, co spowodowało konieczność spłaty w ratach zadłużenia w łącznej wysokości 1 110 285,23 zł.

W uchwale Rady Miejskiej w Bierutowie w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na rok 2015<sup>40</sup>, ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie w ciągu roku przejściowego deficytu w kwocie 1 000 000,00 zł, a także ustalono limit zobowiązań na zaciągnięcie kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 2 402 668,00 zł oraz ustalono limit zobowiązań na spłatę kredytów z lat ubiegłych w kwocie 1 597 332,00 zł.

Gmina w 2015 r. zaciągnęła kredyt na: [1] pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego niedoboru budżetu w wysokości 1 000 000,00 zł oraz na [2] spłatę zaciągniętych kredytów i sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 4 000 000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1750-2250)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie wykorzystywania operacji finansowych oraz ich wpływu na wysokość długu i przestrzeganie limitów zadłużenia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W 2013 r. w Urzędzie udzielono czterech zamówień na usługi o charakterze kredytowym (pożyczkowym)<sup>41</sup> o łącznej wartości 320 892,41 zł, bez stosowania przepisów PZP. Zgodnie z treścią obowiązującego wówczas art. 4 pkt 8 PZP<sup>42</sup>, ustawy nie stosowało się do zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro<sup>43</sup>. Tymczasem wartość ta została przekroczona w przypadku porozumienia z dnia 31 stycznia 2013 r. oraz porozumienia nr MWT/108/2013 z dnia 28 maja 2013 r., gdzie koszty obsługi ratalnej wyniosły odpowiednio 63 928,08 zł i 182 464,33 zł tj. 15 906,5 euro oraz 45 389,13 euro. Dodatkowo, w przypadku umowy nr MWT/R/33/2013 z dnia 11 czerwca 2013 r., umowy nr MWT/R/41/2013 z dnia 4 lipca 2013 r., których łączne koszty prowizji wyniosły 74 500,0 zł tj. 18 532,33 euro, dokonano podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania ustawy PZP. Zamówienia te dotyczyły świadczeń tożsamych przedmiotowo oraz podmiotowo i mogły być udzielone w tym samym czasie jednemu wykonawcy zgodnie z PZP. Działaniem tym naruszono postanowienia art. 7 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 PZP. Zgodnie z tymi przepisami zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Burmistrz wyjaśnił, że nie dokonano wyboru w trybie ww. ustawy, gdyż przyjęto roczną kwotę kosztów obsługi dla każdej umowy osobno, która nie przekraczała progu konieczności stosowania ustawy. NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 4 PZP, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, przy czym w przypadku usług bankowych lub innych usług finansowych wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 90-92, 153-156)

[2] Gmina zaciągając zobowiązania w 2013 r. i w 2014 r. przekroczyła limity określone w uchwałach budżetowych Rady Miejskiej w Bierutowie, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 UFP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i) USG. W 2013 r. pomimo ustalonego przez Radę Miejską limitu z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w wysokości 2 000 000,00 zł, zaciągnięto zobowiązania w wysokości 11 185 634,88 zł o charakterze kredytu (pożyczki)<sup>44</sup>, a w 2014 r. pomimo ustalonego limitu w wysokości 3 300 000,00 zł, zaciągnięto

<sup>40</sup> Nr IV/15/14 z dnia 18 grudnia 2014 r. (ze zm.).

<sup>41</sup> Porozumienie z dnia 31 stycznia 2013 r. – koszty obsługi ratalnej 63 928,08 zł, porozumienie nr MWT/108/2013 z dnia 28 maja 2013 r. – koszty obsługi ratalnej 182 464,33 zł) oraz finansowanie w instytucjach pozabankowych (umowa nr MWT/R/33/2013 z dnia 11 czerwca 2013 r. – prowizja 56 000,00 zł, umowa nr MWT/R/41/2013 z dnia 4 lipca 2013 r. – prowizja 18 500,00 zł, umowa pożyczki z dnia 17 października 2013 r. – prowizja 7 100,00 zł).

<sup>42</sup> Od dnia 16 kwietnia 2014 r. kwota ta została zwiększona do 30 tys. euro.

<sup>43</sup> W brzmieniu obowiązującym do dnia 15 kwietnia 2014 r.

<sup>44</sup> Wykazane w pozycjach 15-20 i 23.



zobowiązania w wysokości 4 410 285,23 zł o charakterze kredytu (pożyczki)<sup>45</sup>. Powodem tych przekroczeń było nie wliczenie w okresie od 2013 r. do I połowy 2015 r. niestandardowych operacji finansowych (wykazanych w poz. 15-23) do tytułów dłużnych, pomimo że w zakresie ekonomicznym transakcje te miały cechy tożsame z uzyskaniem przez Gminę kredytu (pożyczki) o których mowa w art. 89 i w art. 90 UFP. Powinny one być wykazane jako tytuł dłużny o charakterze kredytu i pożyczki zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>46</sup>, gdyż do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się zobowiązania z tytułu umów, które nie są umowami kredytu, ani pożyczki, jednak wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Należy wskazać, że istotnym warunkiem zachowania bezpieczeństwa wykorzystania operacji finansowych przez samorządy jest zachowanie norm zadłużenia ustalonych w uchwałach budżetowych.

Burmistrz wyjaśnił, że: [1] w przypadku trzech pożyczek uzyskanych w 2013 r. od pozabankowych instytucji finansowych w łącznej wysokości 2 031 600,00 zł przeoczone konieczność wystąpienia do Rady Miejskiej w Bierutowie o zwiększenie limitu do zaciągania zobowiązań; [2] w przypadku podejmowania decyzji o restrukturyzacji zadłużenia wierzytelności samorządowych w 2013 r. i 2014 r. sugerowano się informacją od podmiotów z którymi podpisano umowy, że zobowiązania z tych umów nie mają wpływu na wysokość zadłużenia; [3] podobnie potraktowano umowę sprzedaży zwrotnej z 2013 r., gdzie wpływ z niej zwiększyły dochody Gminy, a odkup nastąpi z wydatków majątkowych. Wskazał również, że obecnie ukazało się wiele opinii, wyjaśnień i organizowane są szkolenia, których wcześniej brakowało oraz, że analizując treść ekonomiczną powyższych umów obecnie (wg stanu na koniec III kwartału 2015 r.) zaliczane są one do odpowiednich tytułów dłużnych.

(dowód: akta kontroli str. 84-89, 865-872)

[3] Gmina zaciągnęła w latach 2013-2014 zobowiązania kredytowe/pożyczkowe, tj. zawarła cztery porozumienia dotyczące restrukturyzacji zadłużenia (wykazane w poz. 15,16,21,22) o łącznej wartości 2 443 139,90 zł, w wyniku których zostały uregulowane wymagalne faktury VAT dotyczące zadań inwestycyjnych. Działaniem tym naruszono postanowienia art. 89 UFP, ponieważ Gmina zaciągnęła zobowiązania kredytowe/pożyczkowe na cele inne niż określone w tym przepisie. Gmina mogła zaciągać kredyty i pożyczki na: 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu; 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów; 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Burmistrz wyjaśnił, że restrukturyzację zadłużenia potraktowano jako zobowiązanie rozłożone na raty nie uwzględniając tytułów dłużnych. NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień, gdyż zobowiązania te zostały zaciągnięte na cele inne niż wskazane w art. 89 ww. ustawy, tj. na spłatę zobowiązań z tytułu wystawionych na Gminę faktur VAT.

(dowód: akta kontroli str. 115-117)

[4] Gmina nie posiadała zgody Rady Miejskiej w Bierutowie na zaciągnięcie zobowiązań kredytowych/pożyczkowych, powstałych w wyniku zawarcia w latach 2013-2014 porozumień dotyczących restrukturyzacji zadłużenia, sprzedaży zwrotnej oraz trzech umów pożyczki krótkoterminowej (w pozabankowych instytucjach pożyczkowych), wykazanych w pozycjach 15-19,21-23) tj. niestandardowych umów o cechach (treści ekonomicznej) tożsamych z kredytem/pożyczką, czym naruszono postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i d USG. Zgodnie z dyspozycją wskazanych regulacji do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych Gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów oraz ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych w roku budżetowym.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina zawierając porozumienia nie posiadała stosownych uchwał, gdyż w przypadku restrukturyzacji zadłużenia przyjęto, że zobowiązania dotyczyły zadań inwestycyjnych ujętych w wydatkach budżetu, w przypadku sprzedaży zwrotnej posiadano

<sup>45</sup> Wykazane w pozycjach 21-22.

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 236, poz. 1767.



jedynie uchwałę w sprawie zbycia nieruchomości, natomiast w odniesieniu do pożyczek krótkoterminowych nie dopatrzonego tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 115, 117-119)

[5] Gmina w 2013 r. przekroczyła limit zadłużenia, o którym mowa w art. 170 ust. 1 NUP, gdyż łączna kwota długu wyniosła 20 105 232,92 zł<sup>47</sup>, tj. 67,25% wykonanych rocznych dochodów budżetowych i nie mieściła się w granicy określonej w tym przepisie<sup>48</sup> na poziomie 60% dochodów. W sporządzanej nierzetelnie sprawozdawczości budżetowej<sup>49</sup> Gmina wykazywała zadłużenie w wysokości 14 868 903,79 zł z pominięciem zadłużenia z tytułu sprzedaży zwrotnej (3 600 210,00 zł), restrukturyzacji zadłużenia (1 026 459,26 zł), a także zobowiązania spłacanego ratalnie na rzecz ANR (512 172 zł) oraz zaniżyła zadłużenie z tytułu kredytów długoterminowych o 97 487,87 zł, co powodowało, że ww. wskaźnik wynosił 49,74%. Zaniżenie przez niewykazanie w sprawozdawczości budżetowej długu łącznie o 4 775 329,13 zł spowodowało, że Gmina uzyskiwała w tym zakresie pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz mogła nadal się zadłużać. Burmistrz wyjaśnił, że w 2013 r. faktycznie ww. wskaźnik zadłużenia okazał się wyższy niż dopuszczalny, gdyż ww. zobowiązania nie były uznawane jako tytuły dłużne i nie były wykazywane w kwotach długu w sprawozdaniach RB-Z i RB-UZ.

(dowód: akta kontroli str. 2251)

[6] Gmina zawierając dwie umowy<sup>50</sup> na realizację zadań inwestycyjnych w 2012 i 2013 r., nie zabezpieczyła w budżecie środków na ten cel. Środki na wskazane zadania inwestycyjne w 2012 r. ujęto dopiero w budżecie na 2013 r.<sup>51</sup> a dla umowy zawartej w 2013 r. w budżecie na 2014 r.<sup>52</sup>. Brak terminowego zabezpieczenia przedmiotowych środków spowodował utratę płynności finansowej i konieczność zawarcia przez Gminę w latach 2013-2014 łącznie czterech porozumień w sprawie restrukturyzacji zobowiązań/zadłużenia<sup>53</sup>. Działaniem tym naruszono postanowienia art. 46 ust. 1 UFP, zgodnie z którym *jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku, do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów tej jednostki*. Dodatkowo naruszono również art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, w myśl postanowień którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Burmistrz wyjaśnił, że inwestycje te były planowane w WPF, jednakże NIK wskazuje, że miały one inną nazwę przedsięwzięcia i nie były planowane w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 120-121, 123-124)

[7] Zawarcie umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości nastąpiło z naruszeniem prawa w zakresie przeprowadzenia przetargu publicznego. Komisja przetargowa w przetargu pisemnym nieograniczonym na sprzedaż zwrotną nieruchomości gruntowej<sup>54</sup> dopuściła ofertę jednego z oferentów do części niejawnego przetargu pomimo, że nie odpowiadała ona jego warunkom, czym naruszono § 20 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. W związku z powyższym przedmiotowy przetarg powinien zakończyć się wynikiem negatywnym, ponieważ żadna oferta nie spełniała warunków przetargu (zgodnie z art. 40 ust. 4 UGN). Tymczasem po pozytywnym rozstrzygnięciu przetargu z tym oferentem zawarty został w dniu 23 grudnia 2013 r. akt notarialny sprzedaży zwrotnej nieruchomości.

Jednym z warunków tego przetargu w odniesieniu do spółek akcyjnych było udokumentowanie spełnienia wymogów z art. 393 ustawy z dnia 15 września 2000 r.

<sup>47</sup> Bez zobowiązań wymagalnych kwota zadłużenia wynosiła 19 593 060,92 zł.

<sup>48</sup> Powołane przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2006 r. o finansach publicznych obowiązywały w latach 2011-2013 na lata 2011-2013 na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

<sup>49</sup> RB-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 roku i RB-UZ wg stanu na koniec 2013 r.

<sup>50</sup> Umowa nr 272/17/2013 z dnia 11 października 2013 r., na mocy której Gmina powierzyła wykonawcy wybranemu w postępowaniu przetargowym na wykonanie inwestycji pn.: "Budowa sieci kanalizacji deszczowej części południowej miasta Bierutów" na kwotę 730 000 zł oraz umowa nr 272/1/2012 z dnia 20 czerwca 2012 r., na mocy której Gmina powierzyła wykonawcy wybranemu w postępowaniu przetargowym na wykonanie inwestycji pn.: "Przebudowa ulic Parkowej i Św. Jana w Bierutowie" na kwotę 558 687,35 zł.

<sup>51</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Bierutowie z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na rok 2013.

<sup>52</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Bierutowie dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Bierutów na rok 2014.

<sup>53</sup> Wykazanych w pozycjach 15-16, 21-22.

<sup>54</sup> Dotyczy pozycji 23.



Kodeksu spółek handlowych<sup>55</sup>, tj. zgody walnego zgromadzenia na zakup nieruchomości i jej oddanie w dzierżawę. Wskazany oferent nie spełniał tego wymogu, co odnotowano w protokole z otwarcia ofert z dnia 12 grudnia 2013 r.

Dodatkowo zamiast zakończyć przetarg wynikiem negatywnym, przyjęto pisemnie oświadczenie przedstawiciela oferenta uczestniczącego w części jawnej przetargu, (który nie posiadał formalnego pełnomocnictwa do występowania w jego imieniu), że *stosowna uchwała zostanie dostarczona w najbliższym czasie*. Przedmiotowe oświadczenie nie mogło być przyjęte na podstawie § 19 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia. W przypadku innego oferenta biorącego udział w tym samym przetargu złożone pisemne wyjaśnienie w sprawie braku wymaganego dokumentu nie zostało uwzględnione z uwagi na fakt, że składający je nie posiadał pełnomocnictwa do występowania w jego imieniu i ta oferta nie została zakwalifikowana do części niejawnej przetargu. Również zgodnie z pkt 2 *Regulaminu i warunków pisemnego przetargu nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości Miasta i Gminy Bierutów*, komisja przetargowa winna odmówić zakwalifikowania do części niejawnej przetargu oferty, która nie odpowiada jego warunkom.

Burmistrz i członkowie komisji przetargowej wyjaśnili, że brakowało wymaganego dokumentu, jednakże powołali się na oświadczenie przedstawiciela oferenta.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 102, 104-107)

[8] Zapłata za umowę sprzedaży zwrotnej z dnia 23 grudnia 2013 r.<sup>56</sup> na rzecz Gminy została dokonana dopiero w dniu 24 grudnia 2014 r. na wskazany rachunek bankowy Urzędu (data wpływu środków), czym naruszono: [1] art. 70 ust. 1 UGN, zgodnie z którym cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność; [2] terminowi zapłaty ustalonemu przez Burmistrza Miasta Bierutowa w piśmie z dnia 17 grudnia 2013 r. skierowanym do oferenta<sup>57</sup> - w którym wskazano, że płatność miała nastąpić do dnia 23 grudnia 2013 r., do godz. 9:00; [3] § 2 pkt 1 protokołu uzgodnień z dnia 23 grudnia 2013 r., zgodnie z którym płatności należało dokonać przed podpisaniem aktu notarialnego, a w przypadku dokonania zapłaty w formie przelewu, za datę płatności należało przyjąć datę uznania rachunku bankowego.

Burmistrz wyjaśnił, że wpłata kwoty nastąpiła poprzez przelew internetowy zadysponowany w kancelarii notarialnej w obecności notariusza i wszystkich stron podpisujących umowę. NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż w przedmiotowej sprawie za datę zapłaty należy uznać datę wpływu należności na rachunek bankowy Gminy (wierzyciela).

Dodatkowo w związku ze wskazanym powyżej jednodniowym opóźnieniem, Gmina nie wystąpiła z roszczeniem o zapłatę odsetek ustawowych. Nastąpiło to dopiero w trakcie kontroli NIK. W przypadku zawarcia umowy mimo braku wpłaty, umowa jest ważna, niemniej jednak od następnego dnia po jej zawarciu sprzedawcy przysługuje roszczenie o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie w zapłacie<sup>58</sup>. Nieuiszczenie w terminie należności cywilnoprawnej skutkuje prawem naliczenia dłużnikowi odsetek ustawowych, co wynika to wprost z art. 481 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*<sup>59</sup> (dalej: „KC”). Jedną z fundamentalnych zasad działalności jednostek sfery finansów publicznych jest dbałość o środki publiczne i racjonalne nimi gospodarowanie. Należy w tym kontekście mieć na uwadze przepis art. 40 ust. 2 pkt 3 UFP, który wprowadza obowiązek naliczania i ewidencjonowania odsetek od nieterminowych płatności nie później niż na koniec każdego kwartału. Burmistrz wyjaśnił, że w związku z dokonaniem zapłaty z jednodniowym opóźnieniem Gmina wystawiła w dniu 3 listopada 2015 r. notę odsetkową na kwotę 1 178,03 zł.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 110-113)

[9] W procedurze przetargu pisemnego nieograniczonego na sprzedaż zwrotną nieruchomości<sup>60</sup>, przeprowadzonego na podstawie rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości stwierdzono, następujące naruszenia formalne:

<sup>55</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

<sup>56</sup> Rep. A nr 4288/2013 – nabywca wpłacił 3 307 660,00 zł, a kwota wadium w wysokości 292 660,00 zł została zaliczona na poczet ceny nabycia nieruchomości, zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

<sup>57</sup> Nr GS.6840.145.2013.WR.

<sup>58</sup> Komentarz do art. 70 UGN, Ewa Bończyk-Kucharczyk, stan prawny 01.08.2014 r., LEX OMEGA.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

<sup>60</sup> Dotyczy pozycji 23.



- [1] w wyciągu z ogłoszenia o przetargu, opublikowanym w prasie codziennej ogólnokrajowej w dniu 11 października 2013 r., nie zamieszczono informacji o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia o przetargu, co było wymagane § 6 ust. 5a pkt 6 ww. rozporządzenia;
- [2] ogłoszenie o przetargu nie zawierało zastrzeżenia, że organowi wykonawczemu Gminy przysługuje prawo zamknięcia przetargu bez wybrania którejkolwiek z ofert, czym naruszono § 16 pkt 11 ww. rozporządzenia;
- [3] pomimo, że Burmistrz powołał pięcioosobową<sup>61</sup> komisję do przeprowadzania przetargów dotyczących sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem nieruchomości stanowiących własność Gminy Bierutów<sup>62</sup>, to komisja przetargowa działała w niepełnym składzie trzyosobowym,
- [4] protokół komisji przetargowej z dnia 12 grudnia 2013 r. został sporządzony w trzech jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymała kancelaria notarialna, jeden nabywca i jeden Burmistrz Bierutowa, wbrew § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym protokół przeprowadzonego przetargu sporządza się w trzech jednobrzmiących egzemplarzach, z których dwa przeznaczone są dla właściwego organu (tj. organu wykonawczego Gminy), a jeden dla osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości;
- [5] wadium w wysokości 292 660,00 zł dla uczestnika przetargu, który nie został zakwalifikowany do jego części niejawniej zostało zwrócone dopiero w dniu 31 grudnia 2013 r. (tj. 15 dni po terminie) podczas, gdy powinno być zwrócone do dnia 16 grudnia 2013 r., czym naruszono § 4 ust. 7 pkt 2 ww. rozporządzenia. Zgodnie z nim, wadium zwraca się niezwłocznie po zamknięciu przetargu, jednak nie później niż przed upływem trzech dni od dnia zamknięcia przetargu. Z kolei zgodnie z § 23 ust. 1 ww. rozporządzenia, przetarg uważa się za zamknięty z chwilą podpisania protokołu. Podpisanie protokołu nastąpiło w dniu 12 grudnia 2013 r.;
- [6] spisany protokół uzgodnień z dnia 23 grudnia 2013 r. dotyczący dzierżawy, a na jego podstawie sporządzony następnie akt notarialny, w zakresie kwoty czynszu dzierżawnego nie był zgodny z przedstawioną ofertą spółki wybranej jako najkorzystniejsza, tylko opiewał na kwotę wyższą o 8 744,41 zł netto (10 755,62 zł z VAT). Zgodnie z ofertą suma czynszów miesięcznych z tytułu dzierżawy nieruchomości przez Miasto i Gminę Bierutów za okres pięciu lat wyniesie 1 741 109,59 zł netto, jednakże w protokole uzgodnień i akcie notarialnym ustalono ją w wysokości 1 749 854,00 zł netto, gdyż w ofercie zapisano, że rata nr 61 będzie wynosiła 13 602,42 zł netto. W załączniku do aktu notarialnego w zakresie harmonogramu spłat czynszu dzierżawnego i jego wysokości oraz w protokole uzgodnień rata nr 61 wynosi 22 346,83 zł netto;

Burmistrz wyjaśnił, że: [1] w ogłoszeniu prasowym zamieszczono pełen tekst ogłoszenia o przetargu (w ocenie NIK mimo tego nadal nie zawierał on informacji o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia); [2] przez niedopatrzenie ogłoszenie o przetargu nie zawierało zastrzeżenia o prawie zamknięcia przetargu; [3] zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia warunkiem jest zapewnienie uczestnictwa co najmniej trzech jej członków (NIK wskazuje, że w oparciu o przywołany przepis Burmistrz winien powołać komisję przetargową w składzie od trzech do siedmiu osób, więc skoro korzystając z tej delegacji powołał komisję przetargową w składzie pięcioosobowym, to powinna ona w pełnym składzie procedować); [4] protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę zawarcia umowy, więc to zadecydowało o przekazaniu egzemplarza dla kancelarii notarialnej; [5] opóźniony zwrot wadium wynikał przede wszystkim z braku pewności na jaki rachunek bankowy je zwrócić; [6] różnica między ceną zawartą w ofercie, a ceną w akcie notarialnym, dotycząca wysokości czynszu dzierżawnego za ostatni miesiąc tej dzierżawy wynikała z tego, że oferent w ofercie przyjął, że czynsz będzie opłacany do 14 grudnia 2018 r., ale później strony w stosownym protokole uzgodniły, że do 23 grudnia 2018 r. (NIK wskazuje, że oferent w swojej ofercie wyraźnie zaznaczył, że dla przygotowania oferty data podpisania umowy sprzedaży i dzierżawy ustalona została na 23 grudnia 2018 r., a ogłoszenie wskazywało, że po upływie 5-letniego okresu dzierżawy nieruchomości nabywca obowiązany jest przenieść z powrotem na sprzedawcę własność działki, więc nabywca w chwili sporządzenia oferty oferent znał warunki przetargu, w tym daty graniczne

<sup>61</sup> Na dzień przeprowadzenia przetargu komisja faktycznie składała się z 4 osób, gdyż jedna przeszła na emeryturę.

<sup>62</sup> Zarządzenie Nr 107/2003 z dnia 4 września 2003 r. (ze zm.).



związane z wydzierżawianiem nieruchomości i powinien podać właściwą cenę za czynsz dzierżawny, która następnie nie powinna ulec zmianie).

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 108-109, 112-114)

[10] Urząd nie egzekwował w 2015 r. od poddzierżawcy działki nr 1/1 AM 19 o łącznej powierzchni 13,3321 ha (będącej przedmiotem sprzedaży zwrotnej) czynszu dzierżawnego<sup>63</sup> w wysokości 266,64 zł miesięcznie<sup>64</sup>. Kartoteki finansowe za 2015 r. nie zawierały przypisu z tego tytułu pomimo, że zawarta umowa poddzierżawy z dnia 27 stycznia 2014 r. obowiązuje do dnia 23 grudnia 2018 r. W ten sposób Urząd do miesiąca listopad 2015 r., poprzez niedochodzenie należności, pozbawił się dochodu w wysokości 2 933,04 zł.

Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z art. 353 KC, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie, ani zasadom współzycia społecznego oraz wskazał, że w związku z postępowaniem prokuratorskim dotyczącym przekroczenia uprawnień w związku z transakcją sprzedaży zwrotnej przedmiotowa umowa uległa zawieszeniu z początkiem 2015 r. do czasu jego zakończenia. NIK nie uwzględnił tych wyjaśnień, gdyż strony zawarły umowę, zgodnie z którą poddzierżawca zobowiązuje się płacić czynsz w wysokości i terminie wskazanym w umowie (§ 1 pkt 3), a zamiana umowy wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności (§ 9). Stosowna zmiana do tej umowy do końca kontroli NIK nie została sporządzona.

(dowód: akta kontroli str. 143-148)

[11] W dwóch umowach o kredyt długoterminowy (wykazanych w pozycjach 7<sup>65</sup> i 8<sup>66</sup>) udzielono bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym. Działanie to było sprzeczne z art. 264 ust. 5 UFP w myśl postanowień którego „w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego”. Burmistrz Bierutowa wyjaśnił, że udzielenie niniejszego pełnomocnictwa spowodowane było takim wymogiem banku.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1544)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykorzystywanie niestandardowych operacji finansowych, które zasłaniały obraz prawdziwej sytuacji w zakresie zadłużenia Gminy, gdyż nie zostały, a powinny być zaliczone w sprawozdawczości budżetowej i WPF do tytułów dłużnych, co umożliwiło nieuprawnione dalsze zadłużanie się Gminy. Ponadto operacje te zasłaniały obraz prawdziwej sytuacji w zakresie limitów zadłużenia, gdyż umożliwiały sztuczną poprawę limitów zadłużenia w WPF na 2013 r. i 2014 r. określonych w art. 170 NUFP i 243 UFP.

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

1. Umowy kredytowe (wykazane w poz. 1-10, 13-14), zawierane były z bankiem wyłonionym na podstawie przepisów PZP, w drodze przetargu nieograniczonego, natomiast analiza warunków i skutków finansowania była przeprowadzona w wyniku badania złożonych ofert z wymogami wynikającymi ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W przypadku umów restrukturyzacji zadłużenia, sprzedaży zwrotnej i pożyczek w instytucjach pozabankowych (wykazanych w poz. 15-23) nie były przeprowadzane, ani zlecane analizy i ekspertyzy w zakresie wyboru tych instrumentów. Nie była analizowana również możliwość opracowania i zasadność wprowadzenia programu naprawczego.

W przypadku sprzedaży zwrotnej, restrukturyzacji zadłużenia i finansowania w pozabankowych instytucjach pożyczkowych, Urząd:

a) nie przeprowadził analizy warunków ww. instrumentów (umów) w stosunku do warunków zadłużania się na rynku bankowym, ze szczególnym uwzględnieniem uregulowań

Opis stanu  
faktycznego

<sup>63</sup> Zgodnie z zarządzeniem nr 68/2014 Burmistrza Bierutowa z dnia 10 listopada 2014 r. w sprawie ustalenia wyjściowych miesięcznych stawek czynszu dzierżawy za nieruchomości rolne na terenie Miasta i Gminy Bierutów w 2015 r.

<sup>64</sup> 13,3321 ha x 20,00 zł/ha, zgodnie z zarządzeniem Nr 68/2014 Burmistrza Bierutowa z dnia 10 listopada 2014 r. w sprawie ustalenia wyjściowych miesięcznych stawek czynszu dzierżawy za nieruchomości rolne na terenie Miasta i Gminy Bierutów w 2015 r.

<sup>65</sup> §1 ust.14 umowy z dnia 20 lutego 2012 r. nr 3/WR/JST/2012.

<sup>66</sup> §1 ust.15 umowy z dnia 7 lutego 2013 r. nr 3/WR/JST/2013.



o poziomie kosztów obsługi zobowiązań w postaci nominalnego oprocentowania, opłat, marży, prowizji, kar za niedotrzymanie warunków obsługi zobowiązań, itp.,

b) nie dysponował rzetelnymi i potwierdzonymi informacjami, że szeroko rozumiane koszty ww. instrumentów (umów) będą dla Gminy w rzeczywistości wyższe niż te koszty, jakie Gmina musiałaby ponieść zaciągając pożyczkę lub kredyt w instytucjach sektora bankowego,

c) nie analizował wystąpienia kosztów tzw. utraconych korzyści, tj. wysokości kosztów korzystania z ww. instrumentów (umów) w stosunku do kosztów jakie wystąpiłyby w przypadku zawarcia umów z instytucjami bankowymi.

(dowód: akta kontroli str. 93-96, 151, 2255)

2. Głównymi przesłankami wykorzystania niestandardowych operacji finansowych była potrzeba zapewnienia płynności finansowej, jak i uzyskanie dodatkowych dochodów umożliwiających nadmierne finansowanie inwestycji. Operacje te zostały uznane przez Gminę za prawnie dozwolone, przy niepełnej świadomości w zakresie wysokości kosztów ich obsługi. Jak wyjaśnił Burmistrz, Gmina korzystała z tego typu instrumentów finansowych ponieważ nie uzyskała by środków w postaci kredytów/pożyczki z banków komercyjnych.

W sporządzanych kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z (o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) oraz w rocznych sprawozdaniach uzupełniających RB-UZ (o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych) w latach 2013-2014 nie wykazywano zadłużenia z tytułu restrukturyzacji zadłużenia i sprzedaży zwrotnej. Nie wykazywano ich również w sprawozdaniu RB-Z według stanu na koniec I kwartału 2015 r. W sprawozdaniu RB-Z według stanu na koniec II kwartału 2015 r. wykazano zadłużenie z tytułu restrukturyzacji zadłużenia, a według stanu na koniec III kwartału 2015 r. wykazano również zadłużenie z tytułu sprzedaży zwrotnej.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 115, 118, 243, 873-875, 912-914, 969-970, 2255, 2368-2381)

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (w oparciu o nierzetelną sprawozdawczość budżetową Gminy) wydawała pozytywne opinie o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej w uchwale budżetowej na rok 2013, 2014 i 2015 oraz w WPF na lata 2013-2030.

(dowód: akta kontroli str. 281-283, 431-433, 603-605)

3. [1] W 2013 r. WPF na lata 2013-2025 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 i 2 UFP. Prognoza długu została opracowana dla całego okresu jego spłaty. Przewidywana na koniec 2013 r. kwota długu wynosiła 14 845 004 zł, co stanowi 46,08% planowanych dochodów ogółem. Natomiast planowane w 2013 r. spłaty kredytów i pożyczek w kwocie 3 130 332 zł powiększone o wydatki przeznaczone na obsługę długu (odsetki) w kwocie 1 020 000 zł stanowiły 12,88% planowanych dochodów. Zaplanowano nadwyżkę budżetową w wysokości 2 130 332 zł z przeznaczeniem na spłatę rat kredytów (art. 212 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy). Źródłem spłaty długu były nadwyżka budżetu i kredyty, a w latach 2014-2025 były prognozowane nadwyżki budżetu. Obliczone na podstawie prognozowanych wielkości relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem, określone w art. 243 UPF (lata 2014-2025) nie przekraczały dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, określony w art. 242 ww. ustawy.

[2] W 2014 r. WPF opracowano na lata 2014-2025 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 UFP. Prognoza długu została opracowana dla całego okresu jego spłaty. Przewidywana na koniec 2014 r. kwota długu wynosi 14 562 672 zł, co stanowiło 42,59% planowanych dochodów ogółem. Natomiast planowane w 2014 r. spłaty kredytów i pożyczek w kwocie 2 582 332 zł powiększone o wydatki przeznaczone na obsługę długu w kwocie 901 000 zł stanowiły 10,19% planowanych dochodów. Zaplanowano nadwyżkę budżetową w kwocie 282 332 zł z przeznaczeniem na spłatę rat kredytów (art. 212 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy). Począwszy od 2015 r. nie zaplanowano przychodów zwrotnych, a źródłem spłaty długu będą planowane nadwyżki budżetu. Obliczone na podstawie uchwalonych wielkości relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem, określone w art. 243 ww. ustawy (lata 2014-2025) nie przekraczają dopuszczalnego



poziomu zadłużenia. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, określony w art. 242 ww. ustawy.

[3] W 2015 r. WPF opracowano na lata 2015-2030 i dla każdego roku objętego prognozą, określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 UFP. Prognoza długu została opracowana dla całego okresu jego spłaty. Przewidywana na koniec 2015 r. kwota długu wynosi 16 965 340 zł, co stanowi 54,51% planowanych dochodów ogółem. Natomiast planowane w 2015 r. spłaty kredytów i pożyczek w kwocie 2 097 332 zł powiększone o wydatki przeznaczone na obsługę długu w kwocie 740 000 zł stanowią 9,12% planowanych dochodów. Zaplanowano deficyt w kwocie 1 902 668 zł, który zostanie sfinansowany przychodami z kredytów. Począwszy od 2016 r. nie zaplanowano przychodów zwrotnych, a źródłem spłaty długu będą planowane nadwyżki budżetu. Obliczone na podstawie uchwalonych wielkości relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem, określone w art. 243 ww. ustawy (lata 2015-2030) nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, określony w art. 242 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 290-430, 440-602, 619-693)

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu wydała opinię pozytywną z uwagami do projektu WPF na lata 2013-2025<sup>67</sup>. Z kolei do projektów WPF na lata 2014-2025 i 2015-2030 wydała ocenę pozytywną.

(dowód: akta kontroli str. 284-289, 434-439, 606-618)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie rzetelności analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Korzystanie w latach 2013-2014 z tzw. niestandardowych instrumentów finansowych, Urząd nie poprzedził rzetelną analizą warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa stosowanych instrumentów. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 UFP, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Urząd zatem przed zaciągnięciem tych zobowiązań powinien wcześniej m.in. rzetelnie wykazać – czego nie uczynił – że szeroko rozumiane koszty nie będą dla Gminy w rzeczywistości wyższe niż te koszty, jakie Gmina musiałaby ponieść zaciągając pożyczkę lub kredyt w instytucjach sektora bankowego. I tak w przypadku:

a) sprzedaży zwrotnej Urząd nie zbadał ekonomicznej zasadności zawarcia tej umowy. Nie analizowano sprzedaży zwrotnej pod kątem art. 50 USG oraz art. 12 w związku z art. 11 ust. 1 UGN. Zawarta umowa miała charakter umowy kredytu/pożyczki, a więc stosunków prawnych, których nawiązanie nie wymaga przeniesienia własności mienia stanowiącego własność Gminy. Doprowadzono do wyzbycia się własności nieruchomości Gminy, co należy zdaniem NIK ocenić jako naruszenie art. 12, w związku z art. 11 ust. 1 UGN. Zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami obejmują konieczność podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących zbywania i nabywania nieruchomości, przy czym w procesie nabywania i zbywania samorządowych nieruchomości należy brać pod uwagę zarówno racjonalność ekonomiczną poszczególnych transakcji, jak też niezbędność określonych nieruchomości do wykonywania zadań publicznych samorządu;

b) pożyczek zaciąganych w pozabankowych instytucjach pożyczkowych, Urząd nie analizował warunków tych umów w stosunku do warunków zadłużenia się na rynku bankowym, ze szczególnym uwzględnieniem uregulowań o poziomie kosztów obsługi zobowiązań w postaci nominalnego oprocentowania, odsetek, marży, prowizji, kar za niedotrzymanie warunków obsługi zobowiązań;

c) restrukturyzacji zadłużenia, Urząd nie dysponował analizami tzw. kosztów utraconych korzyści, tj. jak kształtowałyby się koszty finansowania tych usług w stosunku do kosztów jakie wystąpiłyby w przypadku współpracy z instytucjami bankowymi.

Burmistrz wyjaśnił, że decyzje o korzystaniu z ww. instrumentów były przemyślane – ale jedynie pod kątem możliwości ich spłaty.

Analiza dokumentów nie potwierdziła powyższego twierdzenia Burmistrza.

<sup>67</sup> Wskazano, że: [1] wyjaśnienia wymaga sprawa kwoty długu na koniec 2012 r. (różnica w wysokości 650 000 zł), [2] w objaśnieniach nie odniesiono się do zmiany zaplanowanych spłat długu w 2012 r., [3] w przedsięwzięciach błędnie ustalono limity zobowiązań zbiorczo, [4] w objaśnieniach przyjętych wartości bardzo ogólnie omówiono założenia przyjęte przy ich prognozowaniu.



[2] Sprzedaż zwrotną ujęto w WPF na lata 2014-2025 i 2015-2030, określając łączne nakłady finansowe na zwrotne nabycie nieruchomości w wysokości 2 910 000 zł w latach 2015-2017 podczas, gdy Urząd będzie zobowiązany odkupić tę nieruchomość za kwotę 3 600 210 zł<sup>68</sup> do dnia 23 grudnia 2018 r. Następnie w WPF na lata 2015-2030 (zmiana z dnia 26 marca 2015 r.) podwyższono środki na jej odkup do wysokości 2 927 000 zł w latach 2016-2017 (w tym 2 917 000 zł w 2016 r.), tj. powtórnie mniej niż kwota za jaką Urząd będzie zobowiązany do odkupu tej nieruchomości. W kolejnych zmianach WPF na lata 2015-2030 (z dnia 28 maja 2015 r. i 24 września 2015 r.) określono limit zobowiązań z tytułu odkupu tej nieruchomości w wysokości 2 910 000 zł w latach 2016-2017, tj. ponownie mniejszej o 690 210,0 zł od kwoty wykazanej w akcie notarialnym i z terminem wykupu wcześniejszym o ponad rok.

Zatem określone w WPF i przewidywane przez Gminę dochody i przychody, przy uwzględnieniu jej wydatków i rozchodów, faktycznego długu oraz relacji, o których mowa w przepisach art. 242-244 UFP, nie pozwalają w sposób realistyczny i oparty na wiarygodnych ekonomicznie i budżetowo podstawach sądzić (zakładać), że Gmina będzie w stanie w przyszłości (lata 2016-2018) zwrotnie nabyć prawo własności nieruchomości. Objasnienia do WPF nie zawierają informacji dotyczących założeń w niej przyjętych, a odnoszących się m.in. do: wzrostu poziomu dochodów bieżących począwszy od 2016 r., obniżenia wydatków bieżących w latach 2016-2017, a począwszy od 2018 r. wzrostu tych wydatków, a także nie wskazywały, że zaplanowane wydatki majątkowe mają być przeznaczone na odkup tej nieruchomości. Ustalenie w sposób realistyczny wysokości dochodów bieżących i wydatków bieżących ma istotne znaczenie dla oceny prawdziwości danych zawartych w WPF, gdyż wysokość dochodów bieżących i wydatków bieżących jest uwzględniana zarówno przy ocenie spełnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego zasady określonej w art. 242 UFP jak i obowiązującej od 2014 r. relacji określonej w art. 243 UFP.

Burmistrz wyjaśnił, że sprzedaż zwrotną ujęto w WPF na lata 2014-2015 w kwocie netto przyjmując, że po odkupie ww. nieruchomości będzie prowadzona czynność opodatkowana, co pozwoli Gminie wystąpić o zwrot podatku VAT. Wskazał, że w projekcie WPF na lata 2016-2031 została ujęta już kwota 3 600 210 zł do odkupu w 2018 r, co nastąpiło w wyniku kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 149-150, 2254, 2257-2273)

[3] WPF sporządzane w latach 2013-2015 (do roku 2030) nie były realistyczne dla każdego roku określonego prognozą w zakresie: [1] dochodów ze sprzedaży majątku i [2] kwoty długu, czym naruszono art. 226 ust. 1 pkt 2 i 6 UFP. Tymczasem w WPF na lata 2013-2015 nierzetelnie wykazywano nierealistyczną prognozę dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości od 2 000 000 zł w 2016 r. do 500 000 zł w 2020 r. (łącznie 5 100 000 zł), gdyż w prawdzie posiadano w zasobie majątek zdolny do wygenerowania takich dochodów w przyszłości, ale według stanu na listopad 2015 r. aktualnie dysponowano nieruchomościami do sprzedaży w kwocie ok. 810 000 zł, natomiast w przypadku działki o pow. 32,8 ha o wartości ok. 7 543 000 zł, podjęto dopiero decyzję dotyczącą przygotowania podziału geodezyjnego mającego na celu wyodrębnienie z niej kompleksu mniejszych nieruchomości. Dodatkowo w WPF na lata 2013-2015 nierzetelnie wykazywano nierealistyczną prognozę kwoty długu w wysokości 14 845 004 zł, 14 562 672 zł i 16 965 340 zł, którą konsekwentnie obniżano do prognozowanych 13 600 676 zł w 2017 r. podczas, gdy faktyczna kwota długu była wyższa i za te lata wynosiła odpowiednio 20 105 232,92 zł, 20 662 276,31 zł i 22 986 404,41 zł (wg stanu na listopad 2015 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że: [1] w WPF w zbyt optymistycznych kwotach zaplanowano wpływy ze sprzedaży majątku i dopiero w WPF na lata 2016-2031 zostały zaplanowane realistycznie, tj. w 2016 r. – 500 000 zł, a w 2020 r. – 200 000 zł; [2] w WPF na lata 2013-2030 zobowiązania z tytułu restrukturyzacji zadłużenia i sprzedaży zwrotnej nie były uznane jako tytuły dłużne i nie były wykazywane w kwotach długu, dopiero w uchwale w sprawie zmiany WPF z dnia 24 września 2015 r. wprowadzono do kwoty długu zobowiązania z tytułu restrukturyzacji zadłużenia, natomiast ujęcie w kwocie długu sprzedaży zwrotnej nastąpiło w złożonym projekcie uchwały w sprawie WPF na lata 2016-2031.

<sup>68</sup> Kwota na dzień sprzedaży, która może ulec zmianie z uwagi na wysokość stawki podatku VAT.



Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że aktualny wskaźnik zdolności spłaty zobowiązań wpłynęły uzyskane dochody ze sprzedaży majątku (w tym sprzedaży zwrotnej), zrealizowane w 2013 r. (kwota 3 373 041,01 zł) i w 2014 r. (3 540 571,19 zł), natomiast o możliwości jego utrzymania i podwyższenia w kolejnych latach decydować będzie wynik operacyjny planowany w 2016 r. w kwocie 3 948 332 zł, a w następnych latach wzrastający do 6 109 029 zł w 2026 r. (co uzyskano m.in. poprzez założenie możliwości obniżenia poziomu wydatków bieżących). Możliwość niezrealizowania zaplanowanych wielkości budżetowych, w tym planowanego wzrostu dochodów bieżących (z 29 336 007 zł w 2016 r. do 34 664 281 zł w 2030 r.), planowanych dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości od 2 160 000 zł w 2015 r. do 500 000 zł w 2020 r. oraz wyższy od planowanego poziom wydatków bieżących może spowodować istotną zmianę wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań, liczonego z trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 619-693, 1542-1543, 1561-1562, 1580-1583)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie rzetelność analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływ na bezpieczeństwo finansowe.

Opis stanu  
faktycznego

### 3. Gospodarność stosowanych operacji finansowych

1. Wybrane w ramach przeprowadzonych postępowań przetargowych oferty kredytów długoterminowych (wymienionych w poz. 1-10) udzielonych przez banki, były korzystne ekonomicznie.

W przypadku finansowania w instytucjach pozabankowych, Urząd nie przeprowadzał postępowań przetargowych ani nie dokonywał analiz ofert innych podmiotów finansowych. Z uwagi na fakt, że Urząd nie korzystał z kredytów krótkoterminowych udzielonych w bankach, warunki pozabankowych form finansowania z których skorzystano porównano do warunków kredytu referencyjnego (*WIBOR 3M + 2 punkty procentowe*<sup>69</sup>). Przeprowadzona analiza NIK wykazała, że Urząd w wyniku zawarcia umów na operacje niestandardowe w przypadku wszystkich operacji restrukturyzacji zadłużenia uzyskał warunki mniej korzystne (od 1,66% - 15,37% oraz 51,81% w przypadku sprzedaży zwrotnej) od warunków przywołanego powyżej kredytu referencyjnego, tj.:

[1] UM zawierając umowę sprzedaży zwrotnej nieruchomości (poz. 23) uzyskał warunki gorsze od warunków ww. kredytu referencyjnego w zakresie wartości o 51,81%, ponosząc 1 963 210,00 zł dodatkowych kosztów.

[2] W przypadku restrukturyzacji zadłużenia, uzyskane parametry umów (poz. 15, 16, 21, 22) były mniej korzystne od kredytu referencyjnego w zakresie wartości o odpowiednio 13,42%<sup>70</sup>, 15,37%<sup>71</sup>, 5,48%<sup>72</sup> oraz 1,66%<sup>73</sup>, przy czym Urząd musiał ponieść dodatkowe łączne koszty ich zawarcia w wysokości 218 800,00 zł.

[3] W odniesieniu do zaciągniętych pożyczek krótkoterminowych pozyskanych z instytucji pozabankowych (poz. 17, 18, 19) ich warunki były mniej korzystne o odpowiednio 4,23%<sup>74</sup>, 3,68%<sup>75</sup> oraz 1,97%<sup>76</sup> od kredytu referencyjnego, a ich koszty były z tego tytułu wyższe o 73 540,0 zł.

[4] W przypadku umowy ugody<sup>77</sup> (poz. 22) UM uzyskał o 2,65% warunki gorsze od parametrów kredytu referencyjnego ponosząc dodatkowe koszty w wysokości 45 800,0 zł.

Zawarcie ww. umów nastąpiło bez dokonania analizy ekonomicznej skutków oraz ryzyk z nich wynikających i spowodowało, że UM z tytułu ww. umów będzie musiał ponieść łączne

<sup>69</sup> Według aktualnych wyników porównań banków z sierpnia 2015, marża stosowana dla kredytów hipotecznych wynosiła średnio ok. 2%. Biorąc pod uwagę, że JST nie może ogłosić upadłości i zawsze istnieją możliwości windykacji należności z majątku JST (grunty, nieruchomości) należy uznać, że ryzyko dla kredytów udzielanych JST nie jest wyższe niż dla kredytów hipotecznych.

<sup>70</sup> Porozumienie dotyczące restrukturyzacji z dnia 31 stycznia 2013r. (brak nr) na kwotę 300,00 tys.;

<sup>71</sup> Porozumienie dotyczące restrukturyzacji z dnia 28 maja 2013r. nr MTW/108/2013 na kwotę 788,46 tys.;

<sup>72</sup> Umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz Porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań z dnia 26 czerwca 2014r. nr 4079/2014 na kwotę 730 tys.;

<sup>73</sup> Porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań z dnia 04 września 2014r. nr 4126/2014 na kwotę 300 tys.

<sup>74</sup> Umowę o restrukturyzację zadłużenia z dnia 11 czerwca 2013r. nr MWT/R/33/2013 na kwotę 1 200,00 tys. zł.

<sup>75</sup> Umowę o restrukturyzację zadłużenia z dnia 4 lipca 2013r. nr MWT/R/41/2013 na kwotę 450,00 tys. zł.

<sup>76</sup> Umowę pożyczki z dnia 17 października 2013 r. (brak nr) na kwotę 300,00 tys. zł.

<sup>77</sup> Porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań z dnia 4 września 2014 r. nr 4126/2014 na kwotę 300 tys. zł.



koszty wyższe o 2 301,34 tys. zł niż w przypadku pozyskania tych samych środków finansowych poprzez zawarcie umowy warunkach kredytu referencyjnego.

(dowód: akta kontroli str.3483-3493)

2. W związku z koniecznością pozyskania środków finansowych w formie kredytów z instytucji bankowych przeprowadzono łącznie 13 postępowań przetargowych<sup>78</sup>, w tym: 11 w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki, jedno postępowanie w oparciu o UGN.

(dowód: akta kontroli str.2384-2817)

3. Przed zawarciem umowy sprzedaży zwrotnej Urząd nie przeprowadzał analiz ewentualnych korzyści możliwych do uzyskania w przypadku potencjalnego zawarcia analogicznych umów, mających za przedmiot operacji inne nieruchomości Gminne. UM nie brał również pod uwagę ryzyka utraty lub braku środków na spłatę rat czynszu dzierżawnego lub wykup nieruchomości w związku z czym nie opracował ani nie przewidywał w tym zakresie planów awaryjnych.

(dowód: akta kontroli str.3445-3446)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie gospodarności stosowanych operacji finansowych stwierdzono następujące nieprawidłowości formalne:

[1] Gmina zawierając umowę sprzedaży zwrotnej nieruchomości z 23 grudnia 2014 r. uzyskała warunki gorsze od warunków kredytu referencyjnego (*WIBOR 3M + 2 punkty procentowe*<sup>79</sup>) o 51,81%, natomiast w przypadku porozumień dotyczącego restrukturyzacji zadłużenia z dnia 28 maja 2013 r. i 31 maja 2013 r. odpowiednio o 15,37% i 13,42%. Zawarcie tych umów nastąpiło bez dokonania analizy ekonomicznej skutków oraz ryzyk z nich wynikających i spowodowało, że Gmina z tego tytułu będzie musiała ponieść koszty wyższe o 2 135 344,48 zł niż w przypadku pozyskania tych samych środków finansowych poprzez zawarcie umowy na warunkach kredytu referencyjnego.

Na powyższą okoliczność Burmistrz wyjaśnił, że korzystała z tego typu instrumentów finansowych ponieważ nie uzyskała by środków w postaci kredytów/pożyczki z banków komercyjnych.

(dowód: akta kontroli str.3483-3493)

[2] W toku realizacji umów kredytowych zawartych z bankami do ich treści, aneksami wprowadzono zmiany, czym naruszono postanowienia art. 144 ust. 1 PZP, ponieważ Gmina nie przewidywała możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ oraz nie określiła jej warunków. Nieprawidłowość ta dotyczyła następujących umów:

[a] W przypadku umowy kredytu długoterminowego<sup>80</sup>(poz. 3) w dniu 28 czerwca 2012 r. Aneksem nr 1 wprowadzono zapis zmieniający §11 ust. 1 umowy dodając zapis „W 2012 r. termin spłaty odsetek ustala się na 31 marca, 31 sierpnia, 30 września i 20 grudnia” oraz zapis zmieniający §12 ust. 1 – wskazujący harmonogram spłaty rat (zmiana polegała na przesunięciu spłaty 1 raty kapitałowej z daty 31 marca 2012r. na 30 marca 2012 r.). Tymczasem w SIWZ w opisie przedmiotu zamówienia (Rozdział 3 pkt 5) wskazano że „Odsetki od wykorzystywanego kredytu naliczane w okresach miesięcznych i spłacane w następujących terminach: w roku 2009 dnia 25 grudnia, natomiast w latach 2010 – 2019 w dniach spłaty kapitału”. Podobnie harmonogram spłat określony w Rozdziale 15 - Istotne Postanowienia umowne, wskazywał datę spłaty części kapitałowej raty na dzień 31 marca 2012 r. Niniejsza zmiana polegała na rozdzieleniu spłaty raty przypadającej na marzec 2012 r. na dwie części – część kapitałową oraz odsetkową z przesunięciem jednego dnia.

[b] W przypadku kredytu zawartego na podstawie umowy z dnia 28 czerwca 2010 r. na kwotę 4 700,00 tys. zł (poz.4) w dniu 10 grudnia 2012 r. Aneksem nr 1 do ww. umowy wprowadzono zapis ustanawiający jako dodatkowe zabezpieczenie kredytu „hipotekę łączną umowną do kwoty 7 300 000,00 zł....” na rzecz dwóch banków na prawie własności do trzech nieruchomości Gminy.

<sup>78</sup> Dotyczy pozycji 1-10, 12-14

<sup>79</sup> Według aktualnych wyników porównań banków z sierpnia 2015, marża stosowana dla kredytów hipotecznych wynosiła średnio ok. 2%. Biorąc pod uwagę, że JST nie może ogłosić upadłości i zawsze istnieją możliwości windykacji należności z majątku JST (grunty, nieruchomości) należy uznać, że ryzyko dla kredytów udzielanych JST nie jest wyższe niż dla kredytów hipotecznych.

<sup>80</sup> Umowę o kredytu długoterminowego z dnia 4 września 2009r. nr 2107/09/2009/1030/F/CBR na kwotę 3 900,00 tys.;



[c] W przypadku kredytu zawartego na podstawie umowy nr 003/JST/2010 z dnia 19 listopada 2010r. na kwotę 1 390,00 tys. zł (poz.5) w dniu 19 listopada 2010 r. Aneksem nr 1 do ww. umowy wprowadzono zapis ustanawiający jako dodatkowe zabezpieczenie kredytu „hipotekę łączną umowną do kwoty 1 500 000,00 zł....” na rzecz dwóch banków na prawie własności do trzech nieruchomości Gminy.

Burmistrz wskazał że przyczyny konieczności wprowadzenia ww. zmian były związane z przypadaniem dni spłaty na dni wolne od pracy oraz wymogami banku.

(dowód: akta kontroli str.2384-2817)

[3] Akta 11 postępowań przetargowych dotyczących umów kredytów (wymienionych w poz. 1-10) oraz umowy na prowadzenie rachunku bankowego nie zawierały dokumentacji potwierdzającej, w jaki sposób ustalono wartość szacunkową zamówienia publicznego, co było niezgodne z § 15 Zarządzenia Burmistrza Bierutowa z 24 kwietnia 2014r.<sup>81</sup> w sprawie wprowadzenia *Procedury w sprawie przygotowania i przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne realizowane przez Urząd Miejski w Bierutowie o wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro i powyżej tej kwoty* – stanowiącym że dokumentacja potwierdzająca ustalenie wartości zamówienia przechowywana jest wraz z pozostałymi dokumentami związanymi z każdym prowadzonym postępowaniem. Burmistrz UM Bierutów wskazał że przyczyną tej sytuacji było przechowywanie dokumentacji na stanowisku merytorycznym tj. Skarbnik UM Bierutów, która dokonywała niniejszego szacowania.

(dowód: akta kontroli str.2384-2817)

[4] Urząd nie dopełnił obowiązku rzetelnego udokumentowania Postępowania nr 2710.10.2013 na „Obsługę bankową budżetu Miasta i Gminy Bierutów oraz Urzędu Miejskiego w Bierutowie”. W protokole z tego postępowania w części 19 - dotyczącej udzielenia zamówienia - nie wskazano daty zawarcia umowy z bankiem oraz daty zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (protokół został sporządzony 3 grudnia 2013r. a umowę zawarto w dniu 20 grudnia 2013 r). Burmistrz UM Bierutów wskazał że przyczyną tej sytuacji było przeoczenie pracownika przygotowującego protokół.

(dowód: akta kontroli str. 2694-2711;2734-2755)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zakresie gospodarności stosowanych operacji finansowych w latach 2013 – 2015.

### 4.Prawidłowość ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej samorządów, z uwzględnieniem wypełnienia zasady jawności finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

1. Udzielone jednostce kredyty bankowe były ujmowane w ewidencji księgowej na kontach 134 – (wg analityki ) strona Wn w korespondencji z kontem 133 strona Ma. Raty kredytów i pożyczek bankowych ewidencjonowano na następujących kontach analitycznych :

[a] w części kapitałowej - na kontach analitycznych nr: 134-01, 134-02, 134-03, 134-04, 134-05, 134-06, 134-07, 134-08, 134-09, 134-10 (strona Wn) w korespondencji z kontem 133 (strona Ma),

[b] w części odsetkowej - na koncie analitycznym 130-02-02 (strona Ma) w korespondencji z kontem kosztowym 409 (strona Wn) i kontem 998 (strona Ma).

(dowód: akta kontroli str. 3254-3262;3285-3294;3313-3322)

Wykazane na ww. kontach salda poszczególnych kredytów bankowych za 1 wyjątkiem były zgodne z nadesłanymi przez banki potwierdzeniami sald według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.3254-3262;3285-3294;3313-3322;3421-3432)

<sup>81</sup> Akt poprzedzający Zarządzenie Burmistrza Bierutowa nr 87/12 z 30 października 2012r.<sup>81</sup> w sprawie wprowadzenia *Procedury w sprawie przygotowania i przeprowadzania postępowań o zamówienie publiczne realizowane przez Urząd Miejski w Bierutowie o wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro i powyżej tej kwoty*.

Zobowiązania z tytułu pożyczek i restrukturyzacji zadłużeń pochodzące z pozabankowych instytucji finansowych księgowano na kontach: 201 do marca 2015 r. „a od marca 2015 r. 240 ( strona Ma) w korespondencji z kontem 130-02-02 (strona Wn).

Splata rat zarówno w części kapitałowej oraz odsetkowej jak również dodatkowe koszty z tytułu prowizji księgowano na koncie 130-02-02 (Strona Ma) w korespondencji z kontem 402 (strona Wn) i kontem 998 (strona Ma)

Zobowiązanie z tytułu pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska zostało zaksięgowane na koncie 260-03 (strona Ma) natomiast spłaty rat z jego tytułu księgowano na strona Wn.

(dowód: akta kontroli str. 3247-3336)

Jak wskazała Skarbnik Bierutowa, na koniec 2013 r. oraz 2014 r. salda zobowiązań wynikających z umów zawartych z pozabankowymi instytucjami finansowymi nie zostały potwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 3442)

Wpłata z tytułu sprzedaży zwrotnej nieruchomości została zaksięgowana w dniu 24 grudnia 2013 r. na koncie 130-01-17 „Rachunek bankowy Dochody” (strona Wn) w kwocie 3 307 550,00 w korespondencji z kontem 221-17-0002 „Wpłaty ...”

Spłaty rat czynszu dzierżawnego były ewidencjonowane na koncie wydatków z rachunku bankowego 130-02-02 strona Ma.

Księgowania rat kredytów/pożyczek było dokonywane w terminach wskazanych na wyciągach bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 2818-3418)

2. Urząd nie ujmował w sprawozdawczości budżetowej niestandardowych form finansowania (restrukturyzacja zadłużenia, finansowanie w pozabankowych instytucjach oraz sprzedaż zwrotną). Ww. operacje zaczął wykazywać dopiero od II kwartału 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2818-3418)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W sprawozdawczości budżetowej Gmina nie wykazywała faktycznego zadłużenia, przez co mogła zadłużać się w sposób ukryty i nie obciążać ustawowych wskaźników. Działaniami tymi naruszono postanowienia § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>42</sup>, w myśl postanowień którego kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zjawisko to w ocenie NIK ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych, a także może być źródłem utraty bezpieczeństwa finansowego Gminy. I tak:

[1] Gmina w sprawozdawczości budżetowej za rok 2013 wykazywała, że na obsługę długu Gminy w 2013 r. (tylko z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami) wydatkowała kwotę 4 150 142,81 zł, przy czym nie ujęto w niej kwoty w wysokości 60 000,00 zł związanej ze spłatą zobowiązań z tytułu restrukturyzacji zadłużenia. W związku powyższym na obsługę długu Gminy w tym roku wydatkowano 4 210 142,81 zł, co stanowiło 14,08% zrealizowanych dochodów w tym roku, a nie 13,88% przedstawianych przez Urząd. Faktyczne kwoty wydatków poniesionych na obsługę długu Gminy mieściłyby się jednak w granicy określonej w art. 169 NUPF tj. na poziomie 15% planowanych dochodów budżetowych.

[2] W wskazanej sprawozdawczości budżetowej za rok 2013 (RB-Z, RB-UZ) wykazano, że zobowiązania finansowe Gminy (tylko z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych) wynosiły 14 868 903,79 zł, jednakże nie ujęto w nich kwoty zobowiązań z tytułu restrukturyzacji zadłużenia (1 026 459,26 zł), sprzedaży zwrotnej (3 600 210,00 zł), a także zobowiązania spłacanego ratalnie na rzecz ANR (512 172,00 zł), przez co zaniżono zadłużenie z tytułu kredytów długoterminowych o 97 487,87 zł.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm. oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2010 r., nr 103).



W związku z powyższym łączna kwota długu stanowiła 20 105 232,92 zł, tj. 67,25% zrealizowanych dochodów i przekraczała dopuszczalny wskaźnik o 7,25%.

[3] Na dzień 31 grudnia 2014 r. w sprawozdawczości budżetowej wykazano, że zobowiązania finansowe Gminy wynoszą 15 181 885,57 zł, z tego 15 062 672,00 zł z tytułu kredytów. W kwotach tych nie ujęto jednak zobowiązań z tytułu restrukturyzacji zadłużenia (1 496 063,82 zł), sprzedaży zwrotnej (3 600 210,00 zł), a także zobowiązania spłacanego ratalnie na rzecz ANR (384 129,00 zł) oraz zaniżono zadłużenie z tytułu kredytów długoterminowych o 12,08 zł. W związku z powyższym faktycznie łączna kwota długu stanowiła 20 662 276,31 zł, tj. 61,72% zrealizowanych dochodów.

[4] W sprawozdaniu budżetowym RB-Z według stanu na koniec I kwartału 2015 r. nie ujęto zobowiązań z tytułu: restrukturyzacji zadłużenia, sprzedaży zwrotnej oraz zobowiązania spłacanego ratalnie na rzecz ANR. Sprawozdanie według stanu na koniec II kwartału 2015 r. nie zawierało zobowiązań z tytułu sprzedaży zwrotnej. Dopiero sprawozdanie według stanu na koniec III kwartału 2015 r. zawierało wszystkie faktyczne zobowiązania.

Burmistrz wyjaśnił, że w sprawozdawczości budżetowej za ww. lata faktycznie wykazywano zadłużenie tylko z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych, gdyż pozostałe zobowiązania nie uznawano jako tytuły dłużne i tym samym nie były wykazywane w kwotach długu w RB-Z i RB-UZ, ale po kontroli RIO, a także w związku ze szkoleniami, w których brali udział pracownicy Urzędu zaczęto ujmować ww. zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2253)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prawidłowość ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej.

#### Opis stanu faktycznego

### 5. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową

1. W badanym okresie obsługa bankowa Urzędu prowadzona była przez Bank na podstawie stosownych umów osobno dla Gminy i Urzędu Miejskiego w Bierutowie. W ramach konta 42 9584.... UM mógł w latach 2013 – 2015 korzystać z limitu zadłużenia w wysokości 1 000,00 tys.

(dowód: akta kontroli str. 1669-1686;2694-2711)

Stany rachunku bieżącego jednostki nr 42 9584... na koniec miesiąca w okresie styczeń 2013 - czerwiec 2015 r. wykazywały salda końcowe w wysokości od -998,34 tys. zł do 667,41 tys. zł. W trakcie 28 zweryfikowanych miesięcy saldo dodatnie wystąpiło pięciokrotnie: w marcu i grudniu 2013 r., marcu i grudniu 2014 r. oraz kwietniu 2015 r. W miesiącach tych konto było trzykrotnie zasilone kwotami pochodzącymi z kredytów i pożyczek. W pozostałych miesiącach saldo końcowe Urzędu było ujemne z uwagi, na fakt że jednostka korzystała z limitu w rachunku bankowym. W miesiącach gdy saldo wykazywało wartości ujemne Urząd nie posiadała środków w kwotach od 1,65 tys. zł do 76,08 tys. zł.

Stan rachunku bieżącego budżetu nr 61 9584... na koniec miesiąca w okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2015 r. wykazywał salda dodatnie. W okresie tym jednostka dysponowała środkami w kwotach w wysokości od 1,14 tys. zł do 145,43 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.2818-3224)

Nadwyżki środków na rachunkach bankowych, zostały raz umieszczone na lokacie. W dniu 4 maja 2015 r. UM Bierutów zlecił założenie lokaty negocjowanej oprocentowanej na poziomie 1,7% w stosunku rocznym na kwotę 1 000,00 tys. zł na okres 51 dni. Odsetki z tytułu założonej lokaty wyniosły 2,37 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.3445-3447)

Analiza wskaźnikowa płynności finansowej wykonana na bazie miesięcznych sprawozdań Rb-27s i Rb-28s oraz ksiąg rachunkowych za okres lipiec 2014 r. – czerwiec 2015 r. wykazała że:

[a] Wskaźnik płynności (WPFp) prezentujący pokrycie planowanych wydatków i rozchodów budżetu w planowanych dochodach oraz przychodach w kolejnych miesiącach wynosił od 1,0 do 1,09. (1,09 w lipcu i sierpniu 2014; 1,00 w pozostałych miesiącach).

[b] W przypadku wskaźnika płynności (WPFr) prezentującego pokrycie zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu w faktycznych dochodach oraz przychodach w kolejnych miesiącach przybierał on wartości od 0,99 do 1,13 (0,99 w styczniu 2014r, natomiast 1,13 w kwietniu 2015 r.).



[c] Wskaźnik płynności finansowej I stopnia (WPFN-I) – tj. wskaźnik płatności gotówkowej określający zdolność przedsiębiorstwa do regulowania bieżących zobowiązań w bardzo krótkim okresie wynosił w badanym okresie od 0,93 do 1,13 (0,93 w styczniu 2015, natomiast 1,13 w kwietniu 2015 r.; najczęściej przybierał wartość 1,03 – sierpień, wrzesień, październik, grudzień 2014 r., luty 2015 r.).

[d] Wskaźnik płynności finansowej II stopnia (WPFN-II) tj. wskaźnik płynności szybkiej świadczący o zdolności do pokrywania zobowiązań w terminie ich wymagalności w każdym badanym miesiącu był poniżej wartości 1 (minimum 0,15 w styczniu 2015 r., maksymalnie 0,72 w grudniu 2014 r.).

[e] Wskaźnik płynności finansowej III stopnia (WPFN-III) jak również wskaźnik płynności IV stopnia (WPFN-IV) - tzw. wskaźnik ogólnej płynności w ujęciu memoriałowym przyjmowały we wszystkich badanych miesiącach wartości poniżej 1,0 (minimum 0,39 w styczniu 2015 r., maksymalnie 0,84 w listopadzie 2014 r. oraz kwietniu 2015 r.).

[f] Wskaźnik prezentujący udział zobowiązań krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem (WZk) wynosił 0,03 – w okresie lipiec – listopad 2014 r., 0,22 w grudniu 2014 r. – styczniu 2015 r. oraz 0,1 w - od marca do maja 2015 r..

[g] Wskaźnik prezentujący udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (WZw) wynosił 0,03 – w okresie lipiec – listopad 2014 r., 0,22 w grudniu 2014 r. – styczniu 2015 r. oraz 0,1 w - od marca do maja 2015 r..

Powyższa analiza płynności wskazuje - że biorąc pod uwagę wskaźniki d, e, - Gmina w całym badanym okresie miała duże trudności ze spłatą zobowiązań kredytowych w terminie ich wymagalności.

(dowód: akta kontroli str. 3480-3481)

Źródłem zwiększania płynności jednostki były kredyt w rachunku bankowym, kredyty i pożyczki bankowe, restrukturyzacje zadłużenia oraz pożyczki oferowane przez pozabankowe instytucje finansowe, jak również sprzedaż zwrotnia nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.3458,3450 )

Jednostka prowadziła bieżące analizy płynności jednak nie dokumentowała tego faktu oraz wniosków z jej przeprowadzenia. Podstawową formą analizy było sprawdzenie stanu środków dostępnych na rachunkach bankowych na początku każdego dnia roboczego. Na tej podstawie podejmowano decyzje dotyczące spłaty zobowiązań.

W Urzędzie nie stosowano narzędzi do zarządzania płynnością finansową, nie analizowano również ryzyka utraty przez Urząd płynności finansowej. Możliwość zwiększenia stanu zobowiązań określano przy zastosowaniu wskaźników ustawowych.

(dowód: akta kontroli str. 3441,3445-3446)

Na podstawie ewidencji księgowej oraz wyciągów bankowych ustalono, że jednostka nieterminowo regulowała swoje zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Spłaty rat kredytów/pożyczek ewidencjonowanych w latach 2013 - 2015 na kontach analitycznych 130-02-02, 133, 134-01, 134-02, 134-03, 134-06, 134-07, 134-08, 134-09, 134-10, 201 oraz 240 dokonywano po terminach określonych w zawartych umowach kredytów/pożyczek. Spośród 170 rat kredytów/pożyczek (w tym 148 rat kapitałowych) przypadających do spłaty w latach 2013 – 2015, po terminach określonych w umowach spłacono 55 rat, tj. 37%. Opóźnienia w tym zakresie wyniosły od 1 do 113 dni, przy czym największy odsetek – 76% z nich, stanowiły raty z opóźnieniami do 10 dni (42 opóźnione raty).

Wśród niespłaconych w terminie rat: 26 wystąpiło w 2013 r., 20 rat w 2014 r. oraz 9 rat w 2015 r. Z tytułu spłaty rat kredytów/pożyczek po terminach określonych w zawartych umowach Gmina zapłaciła odsetki w wysokości 4 982,45 w 2013 r. oraz 5 373,97 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.3619-3624;3459-3479)

1. W 11 umowach dotyczących: restrukturyzacji zadłużenia oraz kredytów długoterminowych (wykazanych w poz. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 21, 22) na podstawie których Gmina korzystała z poszczególnych operacji finansowych dopuszczono możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań. Opcja ta nie była związana i uwarunkowana żadną opłatą lub prowizją. W przypadku umów kredytu w rachunku bieżącym (poz. 12, 13, 14) również dopuszczono możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań przy czym warunki umowy zakładały, że od niewykorzystanej kwoty kredytu pobierana będzie prowizja w wysokości 3% (w 2013-2014 r.) lub 1,5% (w 2015 r.) z tytułu „gotowości finansowej”. Nie dopuszczono



możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązań w umowach pożyczek zaciągniętych w pozabankowych instytucjach (poz. 17, 18, 19, 20). Przy czym należy zaznaczyć, że dwie z nich (poz. 19 i 20) były pożyczkami zakładającym pokrycie zobowiązań jedną ratą.

(dowód: akta kontroli str.1240-1749)

Urząd nie przeprowadzał analiz korzystniejszych możliwości finansowania w stosunku do zawartych dotychczas umów. Nie analizowano również możliwość przygotowania programu naprawczego i zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa na warunkach umożliwiających odzyskanie równowagi finansowej.

(dowód: akta kontroli str.3445 )

3. Zgodnie z postanowieniami art. 274 ust. 3 UFP, z uwagi na fakt, że ujęta w uchwale budżetowej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota planowanych wydatków i rozchodów nie przekroczyła wysokości 40 000 tys. zł., UM Bierutów w swojej strukturze nie posiadał wyodrębnionej komórki ds. audytu wewnętrznego oraz komórki dedykowanej kontroli wewnętrznej (instytucjonalnej).

(dowód: akta kontroli str. 3446)

Urząd nie prowadził kontroli wewnętrznych dotyczących: przestrzegania przepisów ustawy PZP; procesu zaciągania zobowiązań i korzystania z niestandardowych operacji finansowych; przestrzegania art. 91 ust. 2 UFP przy zaciąganiu kredytów/pożyczek w zakresie konieczności uzyskania opinii RIO o możliwości ich spłaty; wyboru form finansowania, ze szczególnym uwzględnieniem uregulowań o poziomie kosztów obsługi zobowiązań w postaci nominalnego oprocentowania, marży lub ubezpieczenia oraz kar za niedotrzymanie warunków obsługi zobowiązań, jak również prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych, bilansów za lata objęte kontrolą, WPF.

(dowód: akta kontroli str. 3446)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Środki pozostające na rachunkach jednostki nie były wystarczające do regulowania zobowiązań wymagalnych. Analiza płynności finansowej wykazała, że we wszystkich miesiącach badanego okresu dochodziło do zagrożenia utraty bądź utraty płynności finansowej. Rosnący w okresie lipiec 2014 r. do lutego 2015 r. poziom udziału zobowiązań krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem (zobowiązania krótkoterminowe /zobowiązania ogółem) wskazywał na fakt, że w jednostce następowało zwiększenie się udziału zobowiązań bieżących. Natomiast dodatnia wielkość udziału zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem w lipcu i grudniu 2014 r. oraz styczniu i marcu 2015 r. potwierdzała, że jednostka nieterminowo wywiązywała się ze swoich płatności. Sytuację tą potwierdzał fakt iż 37% rat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zostało spłaconych po terminie wskazanym w umowie (26 rat w 2013 r., 20 rat w 2014 r. dziewięć rat w 2015 r.) Przyczyną tego stanu było zbyt optymistyczne planowanie przychodów (realizacja dochodów/ przychodów była na poziomie niższym od planowanego), jak również nierzetelne zaplanowanie wydatków (realizacja wydatków/rozchodów była na poziomie wyższym od planowanego). Przyczyną był również fakt, że w jednostce nie stosowano mechanizmów monitorowania płynności finansowej, a funkcjonujące – dotyczące bieżącej (dziennej) analizy stanu wolnych środków pieniężnych były niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. zestawienie, 2818-3224,3619-3625)

[2] W związku z niewywiązaniem się przez Urząd ze zobowiązań wynikających z zawartych porozumień z dnia 11 czerwca 2013 r. na kwotę 1.256,0 tys. zł (poz. 17) jak również z dnia 4 lipca 2013 r. na kwotę 468, 5 tys. zł (poz.18), Burmistrz podpisał w dniu 1 października 2013 r. z pozabankową instytucją finansową ugodę cywilnoprawną (poz. 20) przedmiotem której było ustalenie zasad spłaty ww. wierzytelności. Za nieuregulowanie zobowiązań wynikających z zawartych umów Urząd zapłacił odsetki kame w wysokości 188,98 zł oraz zobowiązał się do zapłaty do dnia 31 grudnia 2013 r. prowizji w wysokości 48 463,76 zł. Powyższe nieprawidłowości stanowią o naruszeniu postanowień art. 44 ust. 3 pkt 3 UFP, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zauważyć należy, że powyższe zobowiązania wobec wskazanego podmiotu zostały uregulowane w dniu 30 grudnia 2013 r., po tym jak 24 grudnia 2013 r. na konto Urzędu wpłynęły środki pieniężne w wysokości 3 307 550,0 zł ze



sprzedaży zwrotnej. Burmistrz wskazał, że przyczyną opisanego „rolowania” zobowiązań były problemy z płynnością jednostki. UM Bierutów dzięki zastosowaniu tego mechanizmu miał możliwość spłaty nieuregulowanych zobowiązań lub rozłożenia ich na dogodniejsze raty (zmiana liczby rat, obniżenie wysokości raty, przesunięty termin spłaty).

(dowód: akta kontroli str. 1724-1728, 3458)

[3] Wobec nieterminowego spłacała raty zaciągniętych kredytów oraz pożyczek, Gmina została obciążona notami odsetkowymi w łącznej kwocie 4 982,45 zł w 2013 r. oraz 5 373,97 zł w 2014 r. Główną przyczyną tego stanu był brak środków umożliwiających terminową spłatę rat. Nieterminowe regulowanie zobowiązań było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 UFP, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane (...) w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 2818-3224; 3459-3479)

[4] Urząd w latach 2013-2015 (październik) w 22 przypadkach<sup>63</sup> przekazał z rachunku sum depozytowych (konto nr 139) na zwrotne zasilenie rachunku budżetu środki pieniężne w łącznej wysokości 878 900,0 zł, czego zabraniały postanowienia art. 217 ust. 2 UFP. Przepis ten wskazuje enumeratywnie źródła przychodów z których może być sfinansowany deficyt budżetu, nie uwzględnia w nich jednak środków z rachunków sum depozytowych (wadia, zabezpieczenia należytego wykonania umowy itp.). Dokonane operacje świadczyły o skorzystaniu z niedozwolonego źródła finansowania płynności bieżącej i przejściowego deficytu budżetu. Urząd zwracał na rachunek sum depozytowych te środki w tym samym roku w którym je pożyczał (na okres od 1 do 332 dni), za wyjątkiem kwoty 30 500 zł, pożyczonej w dniu 1 sierpnia 2014 r., która została zwrócona dopiero dnia 30 kwietnia 2015 r. (po 272 dniach).

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd w związku z brakiem płynności finansowej przekazywał z rachunku sum depozytowych środki na zwrotne zasilenie rachunku budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 125-141)

[5] Organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej, Burmistrz określił dopiero w zarządzeniu nr 87/12 z dnia 30 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury w sprawie przygotowania i przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne realizowane przez Urząd Miejski w Bierutowie o wyrażonej w zlotówkach równowartości kwoty 14 000 euro i powyżej tej kwoty” w sytuacji gdy obowiązek ten został nałożony postanowieniami art. 21 ust. 3 PZP już od dnia 2 marca 2004 r. Na podstawie art. 21 ust. 3 ww. ustawy, kierownik zamawiającego jest obowiązany określić organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej, mając na celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac. W związku z powyższym m.in. w postępowaniach przetargowych na wybór banku udzielającego kredytu zlotówkowego komisje przetargowe przed dniem 30 października 2012 r. procedowały bez ustalonej formalnie organizacji, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowej.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wydał wcześniej ww. zarządzenia ponieważ nie był doprecyzowany przepis art. 4 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz, że PZP nie zawiera obowiązku określenia przez kierownika zamawiającego regulaminu działania komisji przetargowej. NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż przepisy art. 21 ust. 3 PZP nakładały obowiązek określenia organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej, który nie był uzależniony od treści zmienionych, bądź nie, przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 142, 146, 2296-2331)

[6] Pomimo wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Bierutowie, zarządzeniem nr 24/11 z dnia 6 kwietnia 2011 r.<sup>64</sup>, w zbiorczych raportach identyfikacji ryzyk w latach 2013-2015 nie zidentyfikowano ryzyk związanych z wpływem

<sup>63</sup> W 2013 r. na kwotę 626 500 zł, w 2015 r. na kwotę 194 000 zł, a w 2015 r. (październik) na kwotę 58 400 zł.

<sup>64</sup> Procedury zarządzania ryzykiem wprowadzono z opóźnieniem, gdyż formalnie dopiero zarządzeniem nr 24/11 r. z dnia 6 kwietnia 2011 r., podczas gdy system kontroli zarządczej, zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawierający procedury dotyczące zarządzania ryzykiem powinien funkcjonować od 1 stycznia 2010 r. Wobec powyższego mechanizmy kontroli zarządczej co najmniej do końca I kwartału 2011 r. funkcjonowały w ograniczonym zakresie, gdyż nie zapewniały pełnej realizacji celów tej kontroli, określonych w art. 68 ust. 2 ww. ustawy. Brak do tego czasu procedur związanych z identyfikacją ryzyka nie zapewniał możliwości podejmowania działań mających na celu zarządzanie ryzykiem (art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy).



operacji finansowanych, stosowanych przez Gminę na jej sytuację finansową, a także nie ustalono i nie podjęto działań ograniczających to ryzyko do poziomu akceptowalnego. Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości, a także nieprawidłowości w tym obszarze w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Bierutów za lata 2012-2014 przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu wskazują, że był (jest) to obszar ryzyka finansowego przekraczający akceptowany poziom, a więc wymagający ustalenia i podjęcia działań ograniczających je do poziomu akceptowalnego, zgodnie z zapisami § 7 i 8 ww. zarządzenia.

Burmistrz wyjaśnił, że nie były przestrzegane procedury zarządzania ryzykiem, a zbiorcze raporty identyfikacji ryzyk nie były poddawane wnikliwej analizie, dlatego też nie zidentyfikowano ryzyk związanych z wpływem operacji finansowych stosowanych przez Gminę na jej sytuację finansową.

(dowód: akta kontroli str. 147, 844-858, 2293-2295, 2359-2367, 2383)

[7] Wbrew postanowieniom art. 69 ust. 1 pkt 2 UFP, nie zapewniono w Urzędzie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a także wiarygodności sprawozdań, o których mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy. Zgodnie z § 4 zarządzenia nr 23/11 Burmistrza w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Bierutowie, zakres kontroli zarządczej miał obejmować wszystkie zdarzenia gospodarcze dotyczące gospodarki finansowej, w tym m.in.: wydatkowania środków publicznych, finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu, zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzania środkami publicznymi, zarządzania długiem publicznym. W wyniku niniejszej kontroli NIK stwierdziła w tym zakresie liczne nieprawidłowości, których skala, waga i charakter przesądziły o negatywnej ocenie ogólnej. Dodatkowo w okresie objętym kontrolą Burmistrz nie sporządzał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie, co było zalecane postanowieniami punktu 22 komunikatu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>65</sup>. Poza tym Burmistrz i Skarbnik naruszając § 8 ust. 5 ww. zarządzenia, nie sporządzili za lata objęte kontrolą arkuszy samooceny, które są jednym z narzędzi, którego zadaniem jest pomoc w uzyskaniu informacji na temat stanu kontroli zarządczej, w tym w szczególności zidentyfikowanie obszarów lub zagadnień wymagających usprawnień. Jako powód wskazano m.in. natłok obowiązków i przeoczenie ww. obowiązku.

Burmistrz wyjaśnił, że zamierza zdyscyplinować pracowników Urzędu do przestrzegania procedur zawartych w uregulowaniach wewnętrznych w sprawie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 147, 2332-2358, 2382-2383)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Na płynność finansową Gminy miało wpływ zobowiązanie w wysokości 1 280 430 zł (w latach 2013-2017 pozostała do spłaty kwota 640 215 zł), powstałe w wyniku sprzedaży nieruchomości gruntowej niezgodnie z umową zawartą z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych). W dniu 17 lipca 1996 r. ówczesna Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazała nieodpłatnie Gminie na własność nieruchomość gruntową niezabudowaną na cele infrastrukturalne<sup>66</sup>, zastrzegając w umowie notarialnej, że w przypadku przeznaczenia ww. nieruchomości na inne cele niż wyżej określone, Gmina będzie zobowiązana do zwrotu równowartości kwoty, która będzie ustalona według zasad określonych w UGN. Gmina w dniu 24 stycznia 1997 r. sprzedała ww. nieruchomość (z przeznaczeniem na cele rolne) za kwotę 18 500 zł, tj. 14,4% jej wartości rynkowej. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2006 r. przez ANR stwierdzono, że Gmina przeznaczyła ww. nieruchomość na cele inne niż wynikało to z zawartej umowy. W związku z powyższym wartość ww. nieruchomości rzeczoznawca majątkowy ustalił w kwocie 1 280 430 zł. Gmina Bierutów zawarła w dniu 24 września 2007 r. porozumienie z Agencją Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy we Wrocławiu, w którym zobowiązała się do spłaty ww. zobowiązania ratalnie w wysokości 128 043 zł rocznie (termin spłaty ostatniej raty upływa 30 września 2017 r.). W okresie objętym kontrolą Urząd trzykrotnie dokonywał prolongaty terminu płatności – za zgodą ANR – co spowodowało dodatkowo zapłatę oprocentowania w wysokości stopy referencyjnej ustalonej przez Komisję

<sup>65</sup> Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

<sup>66</sup> Działka nr 37/2 AM-1 o pow. 10,41 ha położona w obrębie Kijowice.

Europejską (opłata prolongacyjna) w łącznej kwocie 28 079,82 zł. W przypadku prolongaty terminu płatności jednej raty płatnej do 30 września 2012 r. pomimo uzyskania zgody na jej zapłatę do 30 czerwca 2013 r., faktycznie spłacono ją dopiero w dniu 16 lipca 2013 r. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że nieterminowa spłata zobowiązań może spowodować, że ANR naliczy odsetki ustawowe, zgodnie z § 2 pkt 6 ww. porozumienia w łącznej wysokości co najmniej 24 689,48 zł. Bowiernie zgodnie z § 2 pkt 5 tego porozumienia, warunkiem zwolnienia z naliczania i obowiązku zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie w zapłacie należności głównej jest terminowa spłata należności głównej, według ustalonego harmonogramu.

(dowód: akta kontroli str. 2274-2292)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową, biorąc pod uwagę, że w przeważającej ilości miesięcy badanego okresu nie posiadała płynności finansowej, co skutkowało nie spłacaniem w terminach zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Ponadto w Gminie się stosowano narzędzi do zarządzania płynnością i nie analizowano ryzyka utraty przez Urząd płynności finansowej.

### 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 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>47</sup>, wnosi o:

1. Udzielanie zamówień na usługi o charakterze kredytowym/pożyczkowym wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami PZP.
2. Zaciąganie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek do wysokości określonej w uchwale budżetowej oraz za zgodą organu stanowiącego.
3. Zaciąganie kredytów i pożyczek wyłącznie na cele, o których mowa w art. 89 UFP.
4. Dokonywanie wydatków w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do wymogu art. 44 ust. 3 pkt 3 UFP.
5. Podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie czynszu dzierżawnego za 2015 r. od poddzierżawcy działki będącej przedmiotem sprzedaży zwrotnej.
6. Nieudzielanie bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym, zgodnie z treścią art. 264 ust. 5 UFP.
7. Dokonywanie analiz warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa stosowanych instrumentów finansowych w celu wyeliminowania operacji zawieranych na warunkach gorszych od rynkowych.
8. Finansowanie deficytu Miasta i Gminy Bierutów jedynie przychodami wymienionymi enumeratywnie w art. 217 ust. 2 UFP.
9. Identyfikowanie ryzyk związanych z wpływem operacji finansowych stosowanych przez Gminę na jej sytuację finansową, a także podejmowanie działań ograniczających to ryzyko.
10. Prowadzenie analiz płynności i analizy ryzyka utraty płynności przez Urząd.
11. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do postanowień art. 69 ust. 1 pkt 2 UFP, w tym sporządzanie przez zobowiązanych pracowników arkuszy samooceny, zgodnie z wymogami zarządzenia w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Bierutowie.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 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 Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

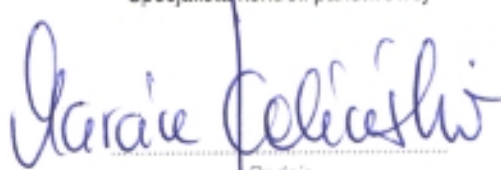
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 30 listopada 2015 r.

Kontroler:

Marcin Kaliński  
Specjalista kontroli państwowej

  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

z up.

Radosław Kujawiński  
Wicedyrektor

  
z up.

Radosław Kujawiński  
Wicedyrektor