



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.013.02.2015

P/15/014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 w Łodzi
Kontroler	Janusz Szkudlarek - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97869 z dnia 3 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Aleksandrowie Łódzkim ul. Plac Kościuszki 2, 09-070 Regon 000532613 , zwane dalej „Gmina”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Zbigniew Lipiński od dnia 12 listopada 2002 r. (dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność Gminy w badanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Operacje finansowe polegające na zaciągnięciu kredytów i emisji obligacji komunalnych były korzystne dla Gminy. Zostały przeprowadzone na zasadach określonych przez Radę Miejską w Aleksandrowie Łódzkim, po wykonaniu stosownych analiz bezpieczeństwa ich zastosowania i uzyskaniu wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej. Operacje te prawidłowo wykazywano w księgach rachunkowych, sprawozdaniach i dokumentach planistycznych (z wyjątkiem kwoty prognozowanej do spłaty na 2019 r. ²). Kredyty zaciągnięto z uwzględnieniem przepisów dotyczących zamówień publicznych ³ . Spłaty zadłużenia regulowano terminowo. W 2013 r. i 2014 r. ⁴ przestrzegano ustalonych w ustawie o finansach publicznych ⁵ limitów zadłużenia. W wieloletniej prognozie finansowej z 2015 r. nieprawidłowo ustalono kwotę długu Gminy, tj. bez uwzględnienia skutków zawarcia w 2014 r. transakcji sprzedaży nieruchomości z prawem odkupu i wynajmu tej nieruchomości ⁶ , która w zakresie gospodarki finansowej Gminy skutkowała tak jak przy umowie długotrwałego kredytu lub pożyczki. Przeprowadzając tę operację pozyskano środki finansowe na istotnie mniej korzystnych warunkach niż

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywną, pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywną.

² W wieloletnich prognozach finansowych na lata 2013-2020 i 2014-2020 zaniżono przypadającą do spłaty w 2019 r. kwotę kredytów o 300 tys. zł.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), dalej „ustawa Prawo zamówień publicznych”.

⁴ Do dnia 4 grudnia 2014 r.

⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwana „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.” oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwana „ustawą o finansach publicznych”.

⁶ Zawarte z firmą M.W. Trade S.A. trzy umowy w tym: umowa sprzedaży i umowa przedwstępna sprzedaży, umowa przeniesienia własności, umowa dzierżawy nieruchomości w miejscowości Bruźyczka Księstwo.

w przypadku zaciągnięcia kredytu czy pożyczki, z obejściem uregulowań dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych⁷ oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Uniknięto w ten sposób wzrostu oficjalnego zadłużenia Gminy i uzyskano korzystniejsze wskaźniki spłaty zobowiązań. Wskaźniki te, po uwzględnieniu zobowiązań powstałych w wyniku zawarcia omawianej transakcji, przekroczyłby dopuszczalny poziom. Zobowiązań powstałych w wyniku przeprowadzenia omawianej operacji nie wykazano także w sprawozdaniach budżetowych o stanie zobowiązań. W związku z powyższym sprawozdania te nie przedstawiały faktycznego stanu zobowiązań Gminy. Niezaliczenie ww. operacji do długu i brak jej prezentacji w wieloletniej prognozie finansowej Gminy z 2015 r. został zakwestionowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który stwierdził nieważność uchwały Gminy w tej sprawie⁸. W wyniku kontroli stwierdzono także, że księgi rachunkowe Gminy za 2014 r. i 2015 r. nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Nie odnotowano w nich bowiem (według stanu na koniec września 2015 r.) faktu przekazania spółce komunalnej Gminy w celu podwyższenia kapitału zakładowego wkładu niepieniężnego. Na koniec I półrocza 2015 r. w Gminie odnotowano zobowiązania wymagalne. Regulowanie zobowiązań po terminie skutkowało zapłatą odsetek.

III. Opis stanu faktycznego

Według wybranych danych finansowych za lata 2010 – 2015 sytuacja finansowa Gminy ulegała poprawie. Nastąpił wzrost dochodów ogółem Gminy odpowiednio z 66.478,4 tys. zł (w 2010 r.) do 111.682,2 tys. zł w 2014 r. Wydatki ogółem w tych okresach wynosiły odpowiednio: 78.558, tys. zł i 109.121,6 tys. zł. co spowodowało, że z deficytu w kwocie 12.077,7 tys. zł w 2010 r. osiągnięto nadwyżkę w kwocie 2.560,5 tys. zł na koniec 2014 r. (na koniec I półrocza 2015 r. nadwyżka wynosiła 4.155,5 tys. zł, a na koniec III kwartału 3.937,1 tys. zł). Zobowiązania długoterminowe z tytułu kredytów i obligacji wzrosły z 25.150 tys. zł w 2010 r. do 38.350 tys. zł na koniec 2011 r. Na koniec 2014 r. zmniejszyły się do 30.870 tys. zł. Na 2015 r. planowane jest dalsze zmniejszenie do kwoty 27.120 tys. zł. Wydatki na obsługę długu z kwoty 950,9 tys. zł w 2010 r. wzrosły do kwoty 2.684,2 tys. zł w 2012 r. i od tej pory ulegają systematycznemu zmniejszaniu do 1.175,1 tys. zł w 2014 r. Na lata następne przewidywany jest dalszy ich spadek.

Wskaźnik samofinansowania wzrósł z 0,49 w 2010 r. do 1,06 w 2014 r. i w kolejnych latach przewidywany jest dalszy jego wzrost (do 1,48 w 2018 r.). Wskazuje to na możliwość finansowania inwestycji środkami własnymi i na niskie ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia.

Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia wynosił w 2010 r. 1,01 i w kolejnych latach oscylował w tej granicy. Taki poziom wskaźnika świadczył, że dochody bieżące wystarczały na spłatę wydatków oraz obsługę zadłużenia. W 2014 r. wartość wskaźnika wynosiła 0,98.

Wskaźnik obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne wynosił w 2010 r. 0,01 i w latach następnych utrzymywał się na porównywalnym poziomie, co świadczyło o niskim poziomie ryzyka wystąpienia niewypłacalności Gminy. Na lata 2015-2020 (zgodnie z WPF⁹) planowany jest coroczny wzrost dochodów ogółem. Wydatki ogółem zaplanowano na poziomie niższym niż dochody i w latach tych prognozowana jest nadwyżka budżetowa.

(Dowód: akta kontroli str. 7-208)

⁷ Bez obowiązku uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki.

⁸ Gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (sprawa w toku).

⁹ Wieloletnia prognoza finansowa.

W kontrolowanym okresie Gmina obsługiwała cztery kredyty bankowe na łączną kwotę 30.000 tys. zł. oraz cztery operacje związane z emisją obligacji komunalnych na łączną kwotę 24.320 tys. zł (umowy na emisję podpisano w 2008, 2012 i 2013). Kredyty zaciągnięto w bankach¹⁰ w latach 2009-2011. Były one oprocentowane według zmiennej stopy procentowej, w oparciu o stawkę WIBOR 1M. W dwóch przypadkach banki pobrały od Gminy prowizję w wysokości 1,43% i 0,04 % kwoty kredytu i ustaliły marżę wynoszącą 0,65% i 1,03% w stosunku rocznym. W pozostałych dwóch przypadkach nie pobrano prowizji i marży. Dla opóźnień w spłacie banki zastrzegły m.in.: naliczanie odsetek od zadłużenia przeterminowanego w wysokości 20% w stosunku rocznym lub stanowiących czterokrotność stopy kredytu lombardowego.

W umowach związanych z emisją obligacji oprocentowanie ustalono w oparciu o stawkę WIBOR 3M lub WIBOR 6M. Wysokość marży wynosiła 0,14% i 1,30%.

(dowód: akta kontroli str. 209-300)

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obsługiwane przez Gminę w latach 2013-2015 kredyty zostały zaciągnięte w związku z realizacją zadań inwestycyjnych na terenie Gminy oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i emisji obligacji. Środki z emisji obligacji przeznaczone zostały na budowę bloku z mieszkaniami komunalnymi, kolektora II kanalizacji sanitarnej w Aleksandrowie Łódzkim i ul. Placydowskiej oraz na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i emisji obligacji.

W skontrolowanych umowach dotyczących ww. operacji finansowych nie zawarto niedopuszczalnych zapisów uprawniających zewnętrzne instytucje do dysponowania rachunkiem bieżącym Gminy, czy wprowadzających kapitalizację odsetek. Kredyty zostały zaciągnięte na zasadach ustalonych przez Radę Miejską. Emisję obligacji komunalnych przeprowadzono z uwzględnieniem wytycznych Rady Miejskiej, określających zasady zbywania i wykupu obligacji. Dla ww. operacji Gmina uzyskała wymaganą na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (dalej „RIO”) odnośnie możliwości spłaty kredytu lub wykupu obligacji.

Kredyty¹¹ zaciągnięto w latach 2009-2011, w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Kontrola dokumentacji przetargowej wykazała, iż wskazanym przez zamawiającego warunkiem wyboru najkorzystniejszej oferty była cena usługi, obejmująca łączną wartość opłat, prowizji i odsetek związanych z obsługą operacji¹². Suma zaciągniętych kredytów mieściła się w limicie zadłużenia określonym w uchwałach budżetowych Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 209-337)

1.2. Gmina w kontrolowanym okresie przeprowadziła operację finansową polegającą na sprzedaży nieruchomości z prawem odkupu oraz dzierżawie tej nieruchomości. Kontrola przeprowadzona w Gminie przez RIO w okresie kwiecień – maj 2015 r. ustaliła m.in., że zarządzeniem nr 192/2014 z dnia 25 września 2014 r. Burmistrz przeznaczył do sprzedaży w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego niezabudowaną nieruchomość gruntową w miejscowości Bruźczka Księstwo Gmina Aleksandrów Łódzki - działki o łącznej powierzchni 18,4708 ha. Załącznikiem

¹⁰ W Banku Spółdzielczym, w Banku Gospodarstwa Krajowego, w BRE Banku S.A., w ING Banku Śląskim S.A.

¹¹ Umowy o kredyt nr 231/698/2009 z dnia 6 listopada 2009 r., nr Ł/1/13/10/2901 z dnia 9 września 2010 r., nr 03/018/11/Z/IN z dnia 11 marca 2011 r., nr 678/2011/00003173/00 z dnia 18 października 2011 r.

¹² Skontrolowano dokumentację dotyczącą zaciągnięcia kredytów w 2011 r.

do ww. zarządzenia było ogłoszenie o przetargu w rozumieniu art. 38 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹³, o treści zgodnej z przepisami prawa. Ogłoszenie o przetargu opublikowane zostało na stronie internetowej Gminy, na tablicy ogłoszeń i w prasie ogólnokrajowej. Ustalono kwotę wadium w wysokości 10 % ceny wywoławczej i jego wpłatę na trzy dni przed datą przetargu. Wpłynęły dwie oferty od firm: MAGELLAN S.A. i M.W.TRADE S.A. Z przeprowadzonego przetargu sporządzono protokół. Wybrano korzystniejszą ofertę firmy M.W.TRADE S.A. Cena sprzedaży nieruchomości wyniosła 6.801 tys. zł netto, suma należnych czynszów dzierżawnych dla M.W.TRADE S.A. za okres 3 lat 1.436,6 tys. zł netto. W dniu 5 grudnia 2014 r. podpisana została umowa sprzedaży i umowa przedwstępna sprzedaży pomiędzy Gminą a firmą M.W. TRADE S.A. Gmina sprzedała na rzecz firmy M.W.TRADE S.A. przedmiotową działkę, a strony zobowiązały się do zawarcia umowy dzierżawy, na mocy której M.W. TRADE S.A. z chwilą nabycia nieruchomości odda Gminie do używania i pobierania pożytków przedmiotową nieruchomość, a Gmina obejmie nieruchomość w dzierżawę wraz z zobowiązaniem zapłaty czynszu dzierżawnego. Gmina zobowiązała się odkupić od M.W. TRADE S.A. nieruchomość będącą przedmiotem umowy sprzedaży do dnia 17 grudnia 2017 r. za cenę 6.801 tys. zł netto. Do ceny tej zostanie doliczony podatek od towarów i usług. W dniu 12 grudnia 2014 r. podpisana została umowa, na mocy której Gmina przeniosła na rzecz M.W. TRADE S.A. własność ww. nieruchomości. W dniu 12 grudnia 2014 r. podpisana została umowa dzierżawy pomiędzy ww. stronami, w której firma M.W.TRADE S.A. oddała Gminie do używania i pobierania pożytków ww. działkę. Gmina zobowiązana została do uiszczania czynszu dzierżawnego powiększonego o podatek VAT (czynsz płatny w 37 ratach w kwocie łącznej 1.767 tys. zł brutto). Czas trwania umowy dzierżawy określono na 3 lata, tj. do 12 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 351-428)

1.3. W Gminie działała spółka prawa handlowego „PGKiM” Spółka z o. o. (Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej). Na podstawie przyjętej ustawy budżetowej na dany rok Gmina przekazała PGKiM dotacje w kwocie 556,5 tys. zł w 2013 r., 496 tys. zł w 2014 r. i 414,4 tys. zł w 2015 r. (do końca września). Przekazywanie dotacji odbywało się na podstawie not księgowych, wystawianych przez PGKiM, oraz załączonych do nich kopii faktur, potwierdzających poniesienie wydatków. PGKiM otrzymała ww. środki finansowe na prace modernizacyjne administrowanego zasobu komunalnego.

W listopadzie 2013 r. Gmina przekazała PGKiM wkład niepieniężny o wartości 362 tys. zł w postaci nieruchomości niezabudowanej położonej przy ul. Pabianickiej 43 w Aleksandrowie Łódzkim w celu podwyższenia kapitału zakładowego. Fakt przekazania wkładu nie został odnotowany w księgach rachunkowych Gminy.

Łącznie Gmina przekazała PGKiM 918,4 tys. zł w 2013 r., 495,9 tys. zł. w 2014 r. i 414,4 tys. zł w 2015 r. (do końca września). W odniesieniu do wartości całego majątku Gminy (aktywa ogółem) stanowiło to w 2013 roku 12,5 %, a w 2014 6,4 % aktywów Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 429-538)

1.4. W kontrolowanym okresie zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych planowane dochody bieżące Gminy były wyższe od planowanych wydatków bieżących. W latach 2013 i 2014 wykonane dochody bieżące były wyższe od wydatków bieżących. Zachowana została zatem zasada, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wskaźnik spłaty zobowiązań, określony w art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., wyniósł w 2013 r. 8,4%, zatem poniżej dopuszczalnej granicy 15%. Zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji wynosiło 34.170 tys. zł, co stanowiło 36,2%

¹³ D.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

wykonanych dochodów i mieściło się dopuszczalnym wskaźniku zadłużenia, o którym mowa w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., wynoszącym 60%. Począwszy od 2014 r. maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależny był wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku. Reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadziła zasadę uwzględnienia danych z wykonania budżetów lat poprzednich dla obliczenia dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla danego roku, co prowadziło w konsekwencji do ustalenia dla Gminy indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu (IWZ). W 2014 r. wskaźnik jednoroczny wykonany został na poziomie 14,3%. Dopuszczalny poziom tego wskaźnika wynosił 14,4%. Na 2015 r. wskaźnik jednoroczny spłaty zobowiązań wynosił 5,5%¹⁴, a maksymalny dopuszczalny wskaźnik ustalono na poziomie 6,6%. Według wykonania za pierwsze półrocze wartość wskaźnika osiągnęła maksymalny dopuszczalny poziom. Na poziom wskaźnika w sposób istotny wpłynęła kwota dochodów ze sprzedaży majątku, w tym związanych z umowami zawartymi w grudniu 2014 r. z firmą M.W. Trade S.A.

(dowód: akta kontroli str. 539-582)

1.5. Suma zaciągniętych kredytów oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89, 90, 91 ustawy o finansach publicznych, nie przekroczyła kwoty określonej w uchwałach budżetowych Gminy.

W latach 2013-2015 (do końca września) Gmina nie udzielała poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 847-851)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W księgach rachunkowych Gminy nie odnotowano faktu przekazania PGKiM wkładu niepieniężnego o wartości 362 tys. zł w celu podwyższenia kapitału zakładowego. Przekazanie nieruchomości niezabudowanej na rzecz PGKiM nastąpiło w listopadzie 2013 r. Aktem notarialnym z dnia 3 lutego 2014 r. sporządzono protokół notarialny z Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników „PGKiM” Sp. z o.o. w Aleksandrowie Łódzkim, według którego 3 lutego 2014 r. podjęta została uchwała w przedmiocie podwyższenia kapitału zakładowego PGKiM z oświadczeniem o objęciu udziałów. Kapitał zakładowy został podwyższony z 31.681 tys. zł do 32.043 tys. zł (o 362 tys. zł). Zmiana w kapitale PGKiM została odnotowana w Krajowym Rejestrze Sądowym na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieście w Łodzi z dnia 27 sierpnia 2014 r. Od tej daty według stanu na koniec września 2015 r. w księgach rachunkowych Gminy nie odnotowano podwyższenia wartości udziałów Gminy w PGKiM. Stan konta 030 Długoterminowe aktywa finansowe zaniżony był w konsekwencji o 362 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 429-538)

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że różnica pomiędzy kapitałem zakładowym PGKiM, a wartością udziałów Gminy w Spółce, ujętych w ewidencji księgowej Gminy jako majątek finansowy, wynikała z nieprzekazania przez PGKiM informacji o podwyższeniu kapitału w odpowiednim momencie. Po uzupełnieniu dokumentacji wartość udziałów Gminy zostanie uaktualniona. Burmistrz wyjaśnił, że w dniu 16 marca 2015 r. (po zawarciu aktu notarialnego przenoszącego własność) z ewidencji księgowej Gminy wyksięgowano nieruchomość¹⁵. Opóźnienie w zawarciu aktu notarialnego wynikało z konieczności sprostowania nieścisłości i wad dokumentacji niezbędnej do jego przygotowania.

(dowód: akta kontroli str. 338-345)

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej nr III/28/14 z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

¹⁵ Księgowania dokonano na kontach 800 Fundusz jednostki i 011 Środki trwałe.

W ocenie NIK księgi rachunkowe Gminy prowadzone były nierzetelnie. Wbrew postanowieniom art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości nie odnotowano w nich faktu przekazania PGKiM wkładu niepieniężnego w kwocie 362 tys. zł. W konsekwencji, według stanu na koniec września 2015 r., dokonane w księgach rachunkowych Gminy zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Stanowiło to naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

2. Kontrola przeprowadzona w Gminie w 2015 r. przez RIO wykazała, iż wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu zobowiązań powstałych w wyniku zawarcia umów sprzedaży z prawem odkupu nieruchomości położonych w Księżstwie Brużyczka i dzierżawy tej nieruchomości, przekroczyłby dopuszczalny poziom. Wykonana przez RIO symulacja¹⁶ wykazała, że relacja o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie zostałaby zachowana w 2015 r.¹⁷ oraz w 2017 r.¹⁸. Wyliczenia wykonane na podstawie danych zawartych w uchwale Rady Miejskiej z 4 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014 – 2020 wykazały, że w 2015 r. wskaźnik spłaty zobowiązań osiągnąłby poziom 6,4% i przekroczyłby dopuszczalny poziom o 0,1%, w 2017 r. wyniósłby 7% i dwukrotnie przekroczyłby dopuszczalny. Wyliczenia wykonane na podstawie danych zawartych w uchwale Rady Miejskiej z 18 grudnia 2014 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 – 2020 wykazały, że w 2017 r. wskaźnik wyniósłby 15,8% i przekroczyłby dopuszczalny poziom o 4,5%.

Burmistrz wyjaśnił, że środki na wykup nieruchomości w Brużyczce Księżstwie w 2017 r. są przewidziane, a co za tym idzie zabezpieczone jako wydatek majątkowy w wieloletniej prognozie finansowej. Skarbnik wyjaśnił, że umowy sprzedaży i dzierżawy nieruchomości nie są zaliczane do tytułów dłużnych.

(dowód: akta kontroli str. 353-394)

W ocenie NIK powyższe dane wskazują, iż przeprowadzenie w 2014 r. operacji polegającej na sprzedaży nieruchomości z prawem odkupu oraz dzierżawy tej nieruchomości pozwoliło na pozyskanie przez Gminę środków finansowych z obejściem uregulowań dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Poprzez zastosowanie takiej operacji uniknięto wzrostu oficjalnego zadłużenia Gminy i uzyskano korzystniejsze wskaźniki spłaty zobowiązań. Operacja spowodowała zwiększenie dochodów ze sprzedaży majątku i podwyższała tym samym indywidualny wskaźnik zadłużenia. Wykup zwrotny nieruchomości stanowił natomiast wydatek majątkowy, który nie jest uwzględniany przy wyliczaniu wskaźnika.

(dowód: akta kontroli str. 353-394)

¹⁶ Symulacje wykonano na podstawie danych zawartych w wieloletnich prognozach finansowych Gminy: Uchwała nr II/23/14 Rady Miejskiej z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014 – 2020 i uchwała nr III/28/14 Rady Miejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 – 2020. W ramach analizy pierwszej z ww. uchwał, traktując czynsz dzierżawny, jako koszt obsługi zadłużenia, zwiększono o jego wysokość kwotę wydatków bieżących (operacja nie była wówczas uwzględniana w WPF gdzie czynsz dzierżawny stanowiłby wydatek bieżący) oraz odsetek wg planu danego roku. W roku w którym planowany jest odkup nieruchomości dodatkowo zwiększono planowane rozchody o kwotę 6.801 tys. zł. W ramach analizy WPF wprowadzonej w życie na mocy uchwały nr III/28/2014/ w której uwzględniono już omawianą transakcję dokonano dwójakiego wyliczenia. W jednym z nich z uwagi na zapis art.243 ust.2 ufp przyjęto, dla roku poprzedzającego rok budżetowy planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu Gminy. Do obliczenia relacji z dwóch kolejnych lat przyjęto wartości wykonane wynikające ze sprawozdań. W drugim wyliczeniu, przyjmując dochody wykonane za rok poprzedzający rok budżetowy zmniejszono kwotę dochodów ogółem i dochodów ze sprzedaży majątku o kwotę 6.801 tys. zł zwiększając o tą samą wartość przychody jednostki. W latach następnych przesunięto w ramach wydatków bieżących środki przeznaczone na spłatę czynszu dzierżawnego do obsługi kosztów zadłużenia. W roku którym planowany jest odkup, zmniejszono o 6.801 tys. zł wydatki ogółem budżetu gminy i wydatki majątkowe, zwiększając tym samym planowane rozchody.

¹⁷ Wyliczenia dokonane w oparciu o dane zawarte w uchwale nr II/23/14 Rady Miejskiej z dnia 4 grudnia 2014 r.

¹⁸ Wyliczenia dokonane w oparciu o dane zawarte w uchwałach Rady Miejskiej z dnia 4 grudnia 2014 r. i z dnia 18 grudnia 2014 r.

Uwagi	Kontrola dwóch postępowań z 2011 r. o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczących zaciągnięcia kredytów¹⁹ w wysokości 13.000 tys. zł i 6.000 tys. zł wykazała, iż w obu przypadkach w dokumentacji brak było wyliczeń dotyczących określenia szacunkowej wartości zamówienia. Jedna z osób wymienionych w protokole z postępowania dotyczącego kredytu na 13.000 tys. zł nie złożyła oświadczenia o bezstronności. W protokole z tego postępowania brak było podpisów osób uczestniczących w postępowaniu. Skarbnik Gminy wyjaśnił m.in. że „Brak odrębnego dokumentu szacującego wartość zamówienia nie oznacza, iż wartość zamówienia nie została należycie oszacowana. Wartość ta znajduje się w protokole postępowania. Brak złożenia oświadczenia /.../ przez Skarbnika /.../ wynikał z faktu, iż osoba ta nie dokonywała czynności w toku postępowania, a tylko czynności związane z przygotowaniem postępowania (opis przedmiotu zamówienia oraz ustalenie wartości szacunkowej zamówienia). Umieszczenie osoby Skarbnika w protokole jako osoby dokonującej czynności w postępowaniu wynikało z błędu w sporządzeniu protokołu”. Uwzględniając złożone wyjaśnienia NIK zwraca uwagę na obowiązek rzetelnego dokumentowania prowadzonych postępowań. (dowód: akta kontroli str. 301-327, 338-345)
Ocena częstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Opis stanu faktycznego	2. Rzetelność analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe Gminy. Przed zaciągnięciem kredytów oraz emisją obligacji komunalnych Gmina wykonała analizy możliwości spłaty zadłużenia i wykupów, które zostały zaopiniowane przez RIO. (dowód: akta kontroli str. 211-300) Skarbnik Gminy wyjaśnił, że korzystanie z instrumentów i usług finansowych było poprzedzone analizą warunków i skutków finansowych bezpieczeństwa ich zastosowania. Analizy wykonywane były przez służby finansowe Urzędu Miejskiego w Aleksandrowie Łódzkim, bez posilkowania się podmiotami zewnętrznymi. Wybór każdego instrumentu dokonany był nie tylko w oparciu o koszty, ale również w oparciu o ryzyko, jakie niesie za sobą korzystanie z instrumentu. Gmina nie dysponowała dokumentami na potwierdzenie przeprowadzanych analiz, w szczególności dotyczących skutków finansowych operacji niestandardowych dla bezpieczeństwa finansowego Gminy. (Dowód: akta kontroli str. 338-345) W 2013 r. pierwotnie zaplanowane dochody budżetu Gminy w wysokości 92.080 tys. zł i wydatki na kwotę 88.900 tys. zł, zostały zrealizowane odpowiednio w kwotach 94.326,7 tys. zł (102,4%) i 86.416,3 tys. zł (97,2%). W 2014 r. pierwotnie planowane dochody w wysokości 103.300 tys. zł i wydatki na kwotę 100.000 tys. zł, zrealizowano w kwotach odpowiednio 111.682,1 tys. zł (108,1%) i 109.121,6 tys. zł (109,1%). Na 2015 r. pierwotnie ustalono dochody w wysokości 88.000 tys. zł i wydatki na kwotę 84.250 tys. zł. Na koniec III kwartału 2015 r. zwiększono dochody do kwoty 98.267,5 tys. zł i wydatki do kwoty 98.673,1 tys. zł. Za III kwartały wykonano dochody w wysokości 74.589,7 tys. zł, a wydatki w wysokości 70.652,6 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 554-582)
Ustalone nieprawidłowości	W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹⁹ Umowa nr 03/018/11/Z/IN zawarta z BRE Bank S.A. i umowa nr 678/2011/00003173/00 zawarta z ING Bank Śląski S.A.

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2015 – 2020 z 18 grudnia 2014 r. nieprawidłowo określono kwotę długu Gminy w latach 2015-2016 oraz limit wydatków bieżących w 2017 r.²⁰ Wyliczona przez Gminę kwota długu (27.120 tys. zł w 2015 r. i 22.320 tys. zł w 2016 r.) została zaniżona o 7.737,9 tys. zł w 2015 r. i 7.262,5 tys. zł w 2016 r., tj. o kwoty wynikające z umowy zawartej z M.W. Trade S.A. W 2017 r. limit wydatków bieżących ustalono w załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej w kwocie 460,7 tys. zł, zamiast 461,5 tys. zł. Zawarte przez Gminę w grudniu 2014 r. z firmą M.W. Trade S.A. trzy umowy, w tym: umowa sprzedaży i umowa przedwstępna sprzedaży, umowa przeniesienia własności, umowa dzierżawy, w zakresie gospodarki finansowej Gminy skutkowały tak jak przy umowie długotrwałego kredytu lub pożyczki. Poprzez zawarcie umów pozyskano faktycznie środki pieniężne na sfinansowanie potrzeb budżetowych Gminy. Kontrola przeprowadzona w Gminie przez RIO w 2015 r. ustaliła m.in., że złożone przez Gminę i finansującego (M.W. Trade S.A.) oświadczenia woli ukształtowały prawa i obowiązki stron odpowiadające umowie leasingu. Świadczenie nazwane czynszem dzierżawnym, płatne w 37 ratach wraz ze świadczeniem w postaci ceny odkupu nieruchomości jako dodatkową ratą, stanowiły należne finansującemu wynagrodzenie pieniężne w rozumieniu art. 709¹ kodeksu cywilnego. Nazewnictwo użyte w umowach, np. płatność czynszu w ratach, także wskazywało, że strony zawarły umowę leasingu, unikając w sposób zamierzony zastosowania terminologii adekwatnej do treści istotnych jej postanowień. Przeprowadzona przez Gminę transakcja wywołała zatem, w sferze jej gospodarki finansowej, skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu czy pożyczki. W ocenie RIO dwukrotne przeniesienie własności nieruchomości nie niwelowało faktu istnienia obowiązku zwrotu przez Gminę kapitału pieniężnego w wysokości udostępnionej przez M.W. Trade S.A. Postanowienia umowne zobowiązywały Gminę do corocznego angażowania środków budżetu z przeznaczeniem na zapłatę firmie M.W. Trade S.A. kwoty ustalonej przez strony. Postanowienia umów zawartych z M.W. Trade S.A. wskazywały, że na Gminę, jako korzystającego z rzeczy, przeniesione zostało ryzyko i korzyści z tytułu własności nieruchomości

W dniu 16 marca 2015 r. RIO złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę nr III/28/14 Rady Miejskiej w Aleksandrowie z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2015-2020. Uchwałę zarzucono naruszenie prawa materialnego tj. art. 226 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 72 ustawy z o finansach publicznych oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego²¹, polegającego na nieprawidłowym określeniu kwoty długu Gminy w latach 2015-2016 oraz z powodu naruszenia art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, polegającego na nieprawidłowym określeniu limitu wydatków bieżących w 2017 r. w przedsięwzięciu pn. „Odkup nieruchomości gruntowej w Brużycze Księżtwe”. W wieloletniej prognozie finansowej w kwocie długu (poz. 6) na koniec 2015 r. nie została wykazana kwota wynikająca z ww. umów w wysokości 7.737,9 tys. zł oraz w roku 2016 kwota 7.262,5 tys. zł. Tymczasem zobowiązania wynikające z umów zaliczały się do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ustawy o finansach publicznych oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.²²

²⁰ W załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej. Stosowną zmianę danych zawartych w załączniku nr 2 wprowadzono uchwałą Rady Miejskiej nr XII/106/15 z dnia 30 lipca 2015 r.

²¹ Dz. U. nr 298, poz. 1767

²² Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zgodnie z treścią § 3 pkt. 2 rozporządzenia, tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu

Powinny zatem zostać wykazane w wieloletniej prognozie finansowej w poz. 6. Wbrew postanowieniom art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w prognozach nie wskazano sposobu sfinansowania długu wydatkami. W 2015 r. nie wykazano w pozycji 14.2 kwoty 7.737,9 tys. zł, oraz w poz. 14.3 i 14.3.2 kwoty 475,4 tys. zł, w roku 2016 kwoty 475,4 tys. zł, a w roku 2017 w poz. 14.3 i 14.3.2 kwoty 7.262,5 tys. zł²³.

Wskazując te zarzuty RIO wystąpiło o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, podzielił stanowisko RIO i wyrokiem z dnia 30 czerwca 2015 r. stwierdził nieważność kwestionowanej uchwały.²⁴

(dowód: akta kontroli str. 583-642)

Burmistrz wyjaśnił, że „Przeprowadzając w grudniu 2014 roku transakcje sprzedaży, dzierżawy i odkupu nieruchomości w Brużycze Księstwie kierowano się podstawowymi zasadami ekonomicznymi, jakimi winno się kierować przy wykonywaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tzn. wykonywaniem zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego jak również potrzebą utrzymania bieżącej płynności finansowej”.

(dowód: akta kontroli str. 847-851)

NIK wskazuje, że pozyskanie w 2014 r. od firmy M.W. Trade S.A. środków finansowych odbyło się z pominięciem rygorów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych, odnoszących się do zaciągania długu. Nie zastosowano także reguł ograniczających spłatę zobowiązań dłużnych (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Nie zachowano tym samym realistyczności prognozowanych kwot zadłużenia i nie stworzono warunków sprzyjających gwarantowaniu bezpieczeństwa finansowego Gminy.

Uwagi

W wyniku kontroli ustalono, iż dochody pierwotnie zaplanowane w niektórych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej znacznie odbiegały od kwot zrealizowanych na koniec danego roku budżetowego. W pierwszych uchwałach budżetowych na dany rok zaplanowano dochody z tytułu odpłatnego nabycia praw własności oraz prawa wieczystego użytkowania nieruchomości²⁵ w kwotach 7.000 tys. zł na 2013 r., a wykonanie wyniosło 2.737,7 tys. zł (39,1%) oraz 4.000 tys. zł na 2015 r., a wykonanie za 9 miesięcy wyniosło 913,2 tys. zł (22,8%). Skarbnik Gminy wyjaśnił m.in., że „W kontrolowanym okresie nie występowały zjawiska przeszacowywania dochodów i wydatków. /.../ W ciągu każdego roku budżetowego mamy do czynienia z procesem kroczącego planu, wprowadzaniem do budżetu dodatkowych kwot dotacji, ponadplanowych dochodów czy też np. z korektami wydatków inwestycyjnych po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych. /.../ Prognozując dług zachowano realistyczność prognozowanych kwot dotyczących podstawowych parametrów ekonomicznych, mających wpływ na relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych.”

NIK zwraca uwagę, że zaplanowane w ww. sposób kwoty dochodów miały wpływ na wykazanie w wieloletnich prognozach finansowych korzystniejszych wskaźników spłaty zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-208)

publicznego, sklasyfikowane zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia, dzielą się m.in. na kredyty i pożyczki, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w talarach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

²³ W poz. 14.2 wykazuje się kwotę długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu, w poz. 14.3 wykazuje się wydatki zmniejszające dług, w poz. 14.3.2 wykazuje się wydatki związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego (np. umowy leasingu).

²⁴ Wyrok z dnia 23 czerwca 2015 r. Sygn. akt. I SA/Łd511/15. W dniu 2 września 2015 r. Gmina złożyła skargę kasacyjną od ww. wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sprawa w toku).

²⁵ dział 700 „rozdz., 7005 § 0770

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Gminy w badanym zakresie.

3. Gospodarność stosowanych operacji finansowych oraz dofinansowania kapitałowego spółek komunalnych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Obsługiwane w latach 2013 – 2015 cztery kredyty zostały zaciągnięte w latach 2009-2011 na korzystnych dla Gminy warunkach²⁶. Gmina nie renegecjowała warunków zawartych umów kredytowych.

(dowód: akta kontroli str. 209-300)

Skarbnik wyjaśnił, że korzystanie przez Gminę z poszczególnych form finansowania poprzedzone było analizą ofert. Analiza taka mogła być wykonana tylko w stosunku do ofert, które wpłynęły na zapytanie w prowadzonym przetargu. Zawarte umowy kredytowe były najkorzystniejsze spośród ofert złożonych w związku z ogłoszonym przez Gminę przetargiem. Gmina na bieżąco monitorowała swoją sytuację finansową, w tym także możliwość zastąpienia dotychczasowych umów korzystniejszymi umowami czy też innymi tytułami. Analiza taka doprowadziła do wcześniejszego wykupu jednej serii obligacji – w 2013 r. zamiast w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 338-345)

Według operatu szacunkowego, sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego w dniu 11 września 2014 r., wartość rynkową nieruchomości sprzedanej M.W. TRADE S.A. w Bruźyczce Księstwo określono na kwotę 3.291,5 tys. zł. Uzyskana cena nieruchomości wyniosła 6.801 tys. zł netto²⁷. Nieruchomość ta przeznaczona była według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁸ pod zabudowę mieszkalną zagrodową i jednorodziną, tereny leśne, tereny upraw polowych i ogrodnich.

(dowód: akta kontroli str. 353-380, 676-677)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że Gmina na bieżąco prowadziła rozeznanie dotyczące sprzedaży innych nieruchomości. Nieruchomość w Bruźyczce Księstwie przed transakcją z firmą M.W. Trade była przeznaczona w latach 2010-2014 siedem razy do sprzedaży. Przed tą sprzedażą działki te nie były wykorzystywane. Odpowiadając na pytanie jaki był cel wydzierżawienia nieruchomości i w jaki sposób są one aktualnie wykorzystywane Burmistrz wyjaśnił, iż przeprowadzając w 2014 r. transakcje sprzedaży, dzierżawy i odkupu nieruchomości kierowano się podstawowymi zasadami ekonomicznymi, tj. wykonaniem zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego, jak również potrzebą utrzymania bieżącej płynności finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 847-851)

3.2. Spółka PGKiM w kontrolowanym okresie osiągnęła dodatni wynik finansowy. Zysk netto na koniec 2013 r. wynosił 156,5 tys. zł, a na koniec 2014 r. 252,4 tys. zł. Zobowiązania długoterminowe PGKiM wynosiły w 2013 r. 2.829,8 tys. zł, a w 2014 r. 2.719,3 tys. zł. W kontrolowanym okresie Gmina nie udzielała PGKiM poręczeń czy gwarancji.

Jak wynika z bilansu skonsolidowanego Gminy na 2014 r. zobowiązania finansowe długoterminowe wynosiły 33.589,3 tys. zł i zobowiązania krótkoterminowe

²⁶ Z tytułu udzielenia kredytów banki w 2 przypadkach nie pobrały prowizji od Gminy a w pozostałych pobrana prowizja wynosiła 1,43% i 0,04 % kwoty kredytu. Przyjęły sposób naliczania oprocentowania kredytu oparto o zmienną stawkę bazową WIBOR. W dwóch pozostałych oparto na zmiennej stawce WIBOR. W dwóch przypadkach bank ustalił marżę wynoszącą 0,65% i 1,03% w stosunku rocznym. W przypadku opóźnień w spłacie banki zastrzegły w umowach m.in.: naliczanie odsetek od zadłużenia przeterminowanego w wysokości 20% w stosunku rocznym lub stanowiących czterokrotność stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego w stosunku rocznym.

²⁷ Uchwałą nr LXII/650/2014 z dnia 25 września 2014 r. Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim wyraziła na zbycie tych nieruchomości.

²⁸ Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Aleksandrowa Łódzkiego, zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim nr XXVIII/242/04 z dnia 16 grudnia 2004 r.

9.135,7 tys. zł. Łączne skonsolidowane zobowiązania finansowe Gminy i jednostek zależnych i współzależnych wynosiły 42.735,1 tys. zł.

Zadłużenie Gminy według sprawozdania budżetowego o stanie zobowiązań Rb-Z wynosiło 30.870 tys. zł, zadłużenie spółki komunalnej 11.855,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 678-684)

Burmistrz wyjaśnił, że sytuacja finansowa PGKiM nie miała znaczącego wpływu na sytuację finansową Gminy. Udzielone wsparcie nie wpływało na dług Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 847-851)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W związku z zawarciem w 2014 r. ze spółką M.W. TRADE S.A. umów dotyczących sprzedaży z prawem odkupu i dzierżawy nieruchomości Gmina pozyskała środki w wysokości 6.801 tys. zł netto. Czynsz dzierżawny wynosił łącznie 1.436,6 tys. zł netto. Całkowite koszty tej operacji w chwili planowanego odkupu nieruchomości wyniosły 8.237,6 tys. zł netto. Dokonane w trakcie kontroli obliczenia dotyczące kosztów pozyskania tych środków w porównaniu do kosztów kredytu referencyjnego wykazały, że koszty pozyskania kredytu byłyby niższe o 13,1%, niż koszty operacji polegającej na sprzedaży nieruchomości z prawem odkupu oraz dzierżawy tej nieruchomości. Obliczenia wykazały, iż koszt całkowity kredytu referencyjnego wyniósłby około 7.284,3 tys. zł²⁹ i byłby niższy o około 953,4 tys. zł od kosztów kontrolowanej operacji. Burmistrz wyjaśnił, że podstawową przesłanką do przeprowadzenia operacji sprzedaży, dzierżawy i odkupu nieruchomości była możliwość uzyskania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego, brak wartości tej transakcji w wielkości długu i bardzo pozytywny wpływ na kształtowanie się w okresach przyszłych wskaźnika określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Nie można by osiągnąć tego wszystkiego przy skorzystaniu z tytułu dłużnego.

NIK wskazuje, że ponoszone na rzecz M.W. Trade S.A. wydatki z tytułu czynszu były operacją stricte finansową i nie wykazywały dostatecznego związku z realizacją konkretnych zadań publicznych, co nie znajduje uzasadnienia w świetle zasad prawidłowej gospodarki nieruchomościami. Nie przysparzały również Gminie majątku względem stanu sprzed zawarcia umowy, a ponadto stanowiły naruszenie jednej z podstawowych reguł gospodarki finansowej, zgodnie z którą wydatki powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny. Zdaniem NIK zaciąganie takich zobowiązań stanowi zagrożenie dla prawidłowości gospodarki finansowej, w tym płynności finansowej w latach przyszłych. W ocenie NIK pozyskanie środków w drodze zastosowania przez Gminę ww. operacji sprzedaży nieruchomości z prawem odkupu i dzierżawy tej nieruchomości było działaniem niegospodarnym.

(dowód: akta kontroli str. 643-675)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Gminy w badanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Obsługiwane w latach 2013 - 2015 kredyty oraz operacje związane z emisją papierów wartościowych ewidencjonowano w księgach rachunkowych organu i jednostki³⁰ w prawidłowy sposób. Przychody i rozchody związane z obsługą

²⁹ Z uwagi na brak porównywalnego kredytu w Gminie, celem wyliczenia kosztu całkowitego kredytu referencyjnego, zgodnie z założeniami kontroli przyjęto oprocentowanie na podstawie WIBOR 3 M i marżę na poziomie 2%. Dodatkowo uwzględniono prowizję banku w wysokości 1%.

³⁰ Skontrolowano zapisy księgowe za lata 2013 – 2015 (III kwartały).

kredytów i obligacji ujmowano na kontach analitycznych prowadzonych do kont 134 Kredyty bankowe oraz 260 zobowiązania finansowe. Zapłatę odsetek, marży i prowizji księgowano na kontach analitycznych prowadzonych do konta 751 Koszty finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 685-726)

Gmina terminowo dokonywała spłat rat kredytowych wynikających z zawartych umów oraz spłat odsetek od kredytów i obligacji. Operacje dotyczące kredytów i obligacji komunalnych zostały ujęte w prawidłowych kwotach w planach finansowych, budżetach i wieloletnich prognozach finansowych (z wyjątkiem kwoty przewidzianej do spłaty na 2019 r.).

(dowód: akta kontroli str. 729-831)

W sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2013 i 2014 r. oraz za III kwartał 2015 r. wykazano stany zobowiązań z tytułu kredytów oraz obligacji komunalnych w kwotach wynikających z zapisów kont księgowych, na których prowadzono rozliczenia z tytułu tych operacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-208)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. W wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2015 – 2020 nieprawidłowo określono kwotę długu Gminy oraz kwotę długu spłacanego wydatkami (opisano w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 789-809)

2. W sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2014 r. oraz I półrocze 2015 r. nie uwzględniono zobowiązań wynikających z zawartych w 2014 r. z M.W. TRADE S.A. umów sprzedaży z prawem odkupu oraz dzierżawy nieruchomości w Brużycze Księstwo. Burmistrz wyjaśnił, że w sprawozdaniu Rb-Z nie ujmuje się zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy czy też umowy o odkupie nieruchomości.

W ocenie NIK w związku z nieuwzględnieniem w sprawozdaniach Rb-Z zobowiązań wynikających z ww. umów, wykazane kwoty nie przedstawiają faktycznego stanu zobowiązań Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 7-208)

3. W wieloletnich prognozach finansowych na lata 2013-2020 i 2014-2020³¹ zaniżono przypadającą do spłaty w 2019 r. kwotę kredytów o 300 tys. zł. W prognozach przyjęto spłatę w wysokości 6.000 tys. zł, zamiast 6.300 tys. zł, wynikającej z umów kredytowych. Burmistrz wyjaśnił powyższe błędem. W dniu 20 lutego 2014 r. uchwalono wieloletnią prognozę finansową zawierającą prawidłową kwotę spłat przypadających w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 729-788)

4. W księgach rachunkowych Gminy za 2014 r. i za 2015 r. (według stanu na koniec września) nie odnotowano faktu przekazania PGKiM wkładu niepieniężnego o wartości 362 tys. zł w celu podwyższenia kapitału zakładowego (opisano w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(Dowód: akta kontroli str. 429-538)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Gminy w badanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

5. Zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową.

Na podstawie miesięcznych sprawozdań Rb-27s i Rb-28s oraz ksiąg rachunkowych za okres lipiec 2014 r. - czerwiec 2015 r. wykonano analizę wskaźnikową oceny płynności finansowej Gminy. Analiza wykazała, że zrealizowane w poszczególnych

³¹ Uchwały Rady Miejskiej nr XXXIV/312/12 z dnia 20 grudnia 2012 r. i nr LI/519/13 z dnia 19 grudnia 2013 r.

miesiącach wydatki i rozchody znajdowały pokrycie w uzyskanych dochodach oraz przychodach³², aczkolwiek okresowo występowały trudności z zachowaniem płynności finansowej (wartość wskaźnika WPFN-II³³ przyjmowała wartości poniżej jedności w miesiącach wrzesień, październik, grudzień 2014 r. oraz marzec i czerwiec 2015 r.). Na koniec I półrocza 2015 r. w Gminie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zadłużenie Gminy sukcesywnie zmniejszało się z 37.350 tys. zł na koniec 2012 r. do 30.870 tys. zł na koniec 2014 r. i do 27.891,1 tys. zł w III kwartale 2015 r.

Kontrolę terminowości obsługi długu przeprowadzono na podstawie badania spłat kapitału dla wszystkich kredytów i wykupów wierzytelności obsługiwanych w latach 2013 – 2015 (III kwartały). Wszystkie spłaty rat regulowano terminie określonym w harmonogramach spłat.

W kontrolowanym okresie Gmina dokonała spłaty dwóch kredytów (11.000 tys. zł) natomiast w przypadku dwóch pozostałych kredytów (19.000 tys. zł), zgodnie z postanowieniami umów, spłacane były odsetki. Raty będą spłacane od 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 810-830)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina monitoruje na bieżąco swoją płynność finansową, porównując realizowane dochody w okresach sprawozdawczych z zaplanowanymi wydatkami. Dodatkowo przy opracowaniu wieloletnich prognoz finansowych porównuje się te możliwości z prognozami dotyczącymi sytuacji ekonomicznej kraju. Nie stosuje się do tego celu specjalnych narzędzi i mechanizmów monitorowania płynności finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 847-851)

Z czterech umów dotyczących kredytu, w trzech zawarte zostały zapisy dotyczące możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązań. Operacji tych nie obwarowano dodatkową opłatą. Jedynie Umowa Nr 03/018/11/Z/IN z dnia 11 marca 2011 r. nie przewidywała możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 229-265)

Skarbnik wyjaśnił, że Umowa nr 03/018/11/Z/IN z dnia 11 marca 2011r. na kredyt inwestycyjny w wysokości 13.000 tys. zł została podpisana po rozstrzygnięciu postępowania przetargowego i przedstawieniu przez wybranego oferenta jej wzoru. Opcji umowy z zapisem zawierającym wcześniejszą spłatę nie obwarowano dodatkową, znaczącą opłatą. Zapisy umowy w części IX dopuszczają wprowadzanie zmian i w związku z powyższym w chwili pojawienia się możliwości finansowych pozwalających na wcześniejszą spłatę czy nadpłatę kredytu ewentualność taka zostanie rozważona.

(dowód: akta kontroli str. 338-345)

W przypadku umów dotyczących organizacji, prowadzenia i obsługi emisji obligacji zawarto zapisy, że każdej ze stron przysługuje prawo do rozwiązania umowy, z zachowaniem formy pisemnej pod rygorem nieważności, za trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia, pod warunkiem jednak, że nie naruszy to praw nabywców obligacji wyemitowanych na podstawie umowy i niewykupionych w dacie zakończenia umowy, a Bank będzie prowadził obsługę obligacji niewykupionych w dacie zakończenia umowy do daty wykupu tych obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 217-225, 270-300)

W latach 2010-2015 przy wyborze przez Gminę podmiotu świadczącego bankową obsługę budżetu samorządu i finansowania za pomocą kredytu, stosowano przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Przedmiotem badań audytowych były przeprowadzone w 2011 r. trzy audyty dotyczące oceny prawidłowości prowadzenia

³² Wskaźniki przyjmowały wartości: WPFp: 1, WPFr: 0,99-1,15, WPFN-I: 0,99 – 1,24, WPFN-II: 0,52 – 1,19, WPFN-III: 0,84-1,19, WPFN-IV: 0,84 – 1,19.

³³ Stosunek sumy zrealizowanych dochodów i przychodów budżetowych do sumy wydatków i rozchodów budżetowych oraz zobowiązań.

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczące udzielenia Gminie kredytów. W 2014 r. przeprowadzono audyt dotyczący nadzoru wydziału finansowego nad działalnością finansową jednostek organizacyjnych Gminy. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzano audytu w jedynej spółce komunalnej Gminy – PGKiM.

(dowód: akta kontroli str. 832-844)

Skarbnik wyjaśnił, że w Gminie realizowana jest kontrola zarządcza zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych i standardami kontroli zarządczej. Na sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Gminie składa się ogół działań podejmowanych przez Burmistrza, zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem. W ramach sprawowania kontroli zarządczej między innymi przeprowadzono kontrole w jednostkach organizacyjnych Gminy oraz w jednostkach nadzorowanych i rozliczanych przez zarząd Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 338-345)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Aleksandrów Łódzki, jedyny i 100% właściciel PGKiM, na bieżąco monitorowała sytuację finansową spółki. Ze sprawozdaniem finansowym spółki rokrocznie zapoznawała się również Rada Miejska.

(dowód: akta kontroli str. 847-851)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Gminie na koniec I półrocza 2015 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 43,5 tys. zł. Kwota zapłaconych odsetek od nieuregulowanych w terminie zobowiązań wyniosła w I półroczu 2015 r. 0,9 tys. zł. W ocenie NIK wystąpienie zobowiązań wymagalnych oraz zapłata odsetek od tych zobowiązań świadczyły o nieprawidłowej gospodarce finansowej w Gminie i naruszeniu zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Gminy w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o;

- aktualizację poprzez ujęcie w księgach rachunkowych Gminy posiadanego udziału w Spółce PGKiM,
- w przypadku podtrzymania przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi dotyczącego nieważności uchwały Rady Miejskiej w przedmiocie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2012, dokonanie bezzwłocznej aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej oraz wykazania prawidłowego stanu zobowiązań dłużnych w sprawozdaniu Rb-Z,
- rzetelne szacowanie dochodów w budżecie i przy wyliczaniu wieloletniej prognozy finansowej,
- objęcie audytem podmiotu zależnego – PGKiM w zakresie zleconych zadań gminnych i gospodarki finansowej,
- terminowe regulowanie zobowiązań.

³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 w Łodzi.

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.

Łódź, dnia 4 grudnia 2015 r.

Kontroler:

Janusz Szkudlarek
Główny specjalista k. p.


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis