

**Pan  
Krzysztof ŚWIĄTEK  
Burmistrz  
Kamiennej Góry**

P/10/129  
LWR-4101-11-02/2010

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miasta w Kamiennej Górze, zwany dalej „Urzędem”, w przedmiocie bankowej obsługi Miasta Kamienna Góra w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia skontrolowaną działalność Urzędu.**

Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

**1.** W dniu 23 grudnia 2008 r., w wyniku postępowania przetargowego w trybie przetargu nieograniczonego, Gmina Miejska Kamienna Góra, reprezentowana przez Burmistrza, przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta, zawarła z Bankiem Spółdzielczym w Kamiennej Górze umowę generalną obsługi bankowej budżetu Gminy Miejskiej Kamienna Góra. Umowę zawarto na czas oznaczony, tj. na okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. (5 lat), co było zgodne z art. 142 ust.2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Również procedura wyboru banku była zgodna z zasadami określonymi w *Prawie zamówień publicznych*. Prawidłowo określono także przedmiot zamówienia i wyliczono jego wartość. Całkowite wynagrodzenie za kompleksową obsługę bankową stanowiła suma wydatków dokonanych przez Urząd oraz jednostki podległe w poprzednim roku budżetowym. Łączną wartość zamówienia określono na kwotę 77,3 tys. zł rocznie (19,9 tys. euro), co w okresie 5 letnim, na jaki zawarto umowę z bankiem, stanowiło 386,6 tys. zł (99,7 tys. euro). Ostatecznie w umowie z dnia 23 grudnia 2008 r. wartość zamówienia obniżono do poziomu 365,8 tys. zł.

Decydujący wpływ na wybranie banku do obsługi budżetu miała cena świadczonych usług, której waga przy wyborze oferty stanowiła 80%. Pozostałe kryteria, jak oprocentowanie w rachunku bieżącym, oprocentowanie rachunków głównych i pomocniczych oraz oprocentowanie lokat O/N w stosunku rocznym stanowiły odpowiednio 10%, 5% i 5%.

Wybranie banku dokonała komisja, której wszyscy członkowie posiadali wiedzę i doświadczenie w zakresie zamówień publicznych, jak również ekonomiczno-administracyjną.

2. Pozytywnie ocenić należy, iż w umowie zawartej z bankiem uwzględniono czynniki bezpieczeństwa w zakresie dostępu do środków budżetowych. Do dysponowania rachunkami Gminy Miejskiej Kamienna Góra upoważnieni byli, na podstawie posiadanych pełnomocnictw, wymienieni imiennie przedstawiciele Gminy, natomiast do dysponowania rachunkami jednostek podległych Gminie Miejskiej Kamienna Góra – kierownicy tych jednostek na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Burmistrza Miasta. W umowie przewidziano możliwość korzystania przez Gminę Miejską Kamienna Góra i jej jednostki z bankowości internetowej (home-banking). Nie przewidywano możliwości korzystania z kart płatniczych.

Umową objęte były wszystkie jednostki tworzące budżet Gminy Miejskiej Kamienna Góra, tj. dwie szkoły podstawowe, trzy przedszkola publiczne oraz Miejskie Centrum Kultury Fizycznej i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Umowa o kompleksową obsługę budżetu nie obejmowała nadzorowanych jednostek kultury: Centrum Kultury, Miejskiej Biblioteki Publicznej i Muzeum Tkactwa Dolnośląskiego. Jednostki te, zgodnie z przepisami art. 165 § 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*<sup>3</sup> nie były jednostkami tworzącymi

---

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 249, poz.2104 ze zm.

budżet Gminy, ale podmiotami samodzielnie gospodarującymi w ramach posiadanych środków<sup>4</sup>.

Obie strony umowy, tj. Bank Spółdzielczy w Kamiennej Górze i Gmina Miejska Kamienna Góra, przestrzegały jej postanowień. Zgodnie z umową, w skład kompleksowej obsługi bankowej budżetu wchodziło w szczególności: prowadzenie rachunków głównego (bieżącego, podstawowego) i pomocniczego, dokonywanie przelewów, w tym za pośrednictwem Internetu, potwierdzanie stanu sald, przyjmowanie wpłat gotówkowych, udzielanie kredytu w rachunku bieżącym, zakładanie lokat, w tym automatycznie (przy saldzie rachunku na koniec dnia w wysokości co najmniej 50 tys. zł).

W umowie ustalono szacunkowy koszt obsługi bankowej Urzędu i jednostek podległych na 365,8 tys. zł za cały okres jej obowiązywania, niemniej koszt ten był ponoszony przez Urząd i jednostki podległe za faktycznie zrealizowane przez bank usługi. Na koniec 2009 r., tj. pierwszego roku obowiązywania umowy z bankiem, Urząd na obsługę bankową swojego budżetu wydatkował kwotę 14,5 tys. zł (o 509,23 zł mniej niż planowano, ale o 4,9 tys. zł więcej (o 32,8%) niż w 2008 r.). Z kolei jednostki podległe, objęte umową bankową, poniosły w tym okresie wydatek w łącznej kwocie 59,2 tys. zł, tj. o 3,1 tys. zł mniej niż planowano i o 2,9 tys. zł więcej (o 4,8%) niż w 2008 r. W I półroczu 2010 r. koszt obsługi bankowej Urzędu wyniósł 5,9 tys. zł, co stanowiło 39,4% wydatków rocznych przewidzianych na tę usługę w całym 2010 r. Natomiast w jednostkach podległych, w tym okresie wydatkowano łącznie 28,3 tys. zł, co stanowiło 45,4% kosztu planowanego na 2010 r.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi mieszkańców w sprawie prowadzonej obsługi bankowej Gminy Miejskiej Kamienna Góra.

**3.** W okresie 2008 - I półrocze 2010 r. Gmina Miejska Kamienna Góra nie posiadała co najmniej przez miesiąc wolnych środków finansowych. Miasto korzystało jedynie z możliwości zakładania krótkoterminowych (jednodniowych) lokat. W całym 2008 r. założono 50 takich lokat na łączną kwotę 16.067,4 tys. zł, w kwotach od 10 tys. zł (najniższa) do 1.300 tys. zł (najwyższa). Odsetki od tych lokat wyniosły łącznie 2,7 tys. zł za cały 2008 r. Od 2009 r. lokaty te, zgodnie z umową zawartą na obsługę bankową budżetu, zakładane były automatycznie przy stanie rachunku na koniec dnia operacyjnego (do godz.16.00) w kwocie, co najmniej 50 tys. zł. W 2009 r. na rachunku podstawowym założono 5 lokat jednodniowych

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123

O/N w dniach od 1 do 10 stycznia, na łączną kwotę 1.343 tys. zł i odsetkami w łącznej kwocie 123,79 zł. W pozostałym okresie brak było wolnych środków finansowych na rachunkach, nawet przez jeden dzień. W I półroczu 2010 r., w związku z brakiem wolnych środków finansowych, nie założono żadnej lokaty. Główną przyczyną braku środków na rachunkach bankowych było realizowanie przez Miasto wysokonakładowych inwestycji z udziałem środków unijnych i koniecznością zaciągania krótkoterminowych kredytów obrotowych w rachunku, co powodowało debet na rachunku podstawowym i korzystanie z odnawialnego kredytu w tym rachunku na pokrycie salda debetowego. W okresie kontrolowanym zaciągnięto 4 takie kredyty w rachunku podstawowym, z tego 2 kredyty zaciągnięto w 2008 r. na łączną kwotę 2.150 tys. zł, 1 kredyt w 2009 r. w kwocie 3.000 tys. zł i 1 kredyt w 2010 r. w kwocie 1.500 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego, ustalonego w kolejnych uchwałach budżetowych. Podobnie na rachunku pomocniczym Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – środki finansowe były lokowane sporadycznie ze względu na niskie okresowe obroty na tym rachunku. Ostatecznie rachunek ten uchwałą Rady Miejskiej zlikwidowano w dniu 24 marca 2010 r.

W okresie 2008 r. - I półrocze 2010 r. Miasto uzyskało odsetki z tytułu gromadzenia środków finansowych na rachunkach w banku obsługującym budżet w kwocie 228,39 zł (2008 r.), 820,27 zł (2009 r.) i 35,16 zł (I półrocze 2010 r.).

**4.** W okresie objętym kontrolą Miasto zaciągnęło 9 kredytów długoterminowych na łączną kwotę 16.513 tys. zł, w tym 5 kredytów w bankach komercyjnych w kwocie łącznej 14.988 tys. zł na pokrycie deficytu budżetowego i wykonanie planowanych zadań inwestycyjnych. Wolumen zaciągniętych kredytów był zgodny z granicą określoną w uchwałach budżetowych Gminy Miejskiej Kamienna Góra w latach 2008-2010. Suma zaciągniętych kredytów nie przekraczała granic określonych w ustawie o finansach publicznych, a także w ustawie o samorządzie gminnym. Zaciągnięte kredyty uzyskały pozytywną opinię Regionalnej Izby Rozrachunkowej o ich spłacie. W I półroczu 2010 r. Miasto nie zaciągało kredytów inwestycyjnych, długoterminowych.

Ustalono, że Urząd nie dołożył należytej staranności w ocenie wykonania planu dochodów w IV kwartale 2009 r., czego skutkiem był brak środków na zrealizowanie budżetu Miasta w zakresie pokrycia wszystkich zaplanowanych wydatków (w tym obligatoryjnych) na koniec 2009 r. i w konsekwencji zaciągnięcie kredytu, bez przeprowadzenia pełnej procedury przetargowej.

Polegało to na tym, że wbrew postanowieniom art.10 ustawy *Prawo zamówień publicznych*<sup>5</sup>, wskazującym na przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony jako podstawowe tryby udzielania zamówienia, Urząd w trybie zamówienia z wolnej ręki, a więc przy zastosowaniu niekonkurencyjnego trybu zamówienia publicznego, dokonał wyboru banku kredytującego dla zamówienia o wartości 309,9 tys. zł (79,7 tys. euro) i w dniu 29 grudnia 2009 r. zawarł z Bankiem Spółdzielczym w Kamiennej Górze umowę o kredyt obrotowy na kwotę 2 mln zł, w celu pokrycia deficytu budżetowego. Konieczność zastosowania udzielenia zamówienia z wolnej ręki uzasadniał Pan Burmistrz brakiem środków finansowych w IV kwartale 2009 r., spowodowanym w szczególności niższym wpływem podatku od nieruchomości i udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych, co – w ocenie NIK – nie jest dostatecznym argumentem w świetle przewidzianej w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – *Prawo zamówień publicznych* – konieczności kierowania się wyjątkowością zaistniałej sytuacji niezbędnej do zastosowania tego trybu, a to w szczególności, gdy wystąpiły zjawiska losowe i niezależne od zamawiającego, takie jak klęski żywiołowe, katastrofy, awarie, niespodziewane wypadki itp, których wcześniej nie można było przewidzieć.

5. W okresie objętym kontrolą Gmina Miejska Kamienna Góra nie emitowała obligacji komunalnych i nie posiadała zadłużeń z tego tytułu z lat poprzedzających okres objęty kontrolą oraz nie wszczynała procedury emisji tych obligacji.

6. W badanym okresie występowały systematycznie wymagalne zobowiązania zaciągnięte przez Gminę Miejską Kamienna Góra, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie. Kwota tych zobowiązań wzrosła ze 348,2 tys. zł na koniec 2008 r. do 1.874,3 tys. zł na 30 czerwca 2010 r. (o 18,6%). W większości przypadków (85%) wymagalne zobowiązania dotyczyły dostawców towarów i usług. Jednakże, odsetki od zobowiązań wymagalnych były naliczane i zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu, w łącznej kwocie 27,2 tys. zł na 30 czerwca 2010 r.

Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych oraz zobowiązań wymagalnych na koniec 2008 r. i 2009 r. stanowiło kolejno 17,6% oraz 39,4% zrealizowanych dochodów budżetowych. Natomiast kwota zadłużenia na koniec I półrocza 2010 r. stanowiła 32,8% planowanych w 2010 r. dochodów Gminy Miejskiej Kamienna Góra. Występujący poziom zadłużenia był więc niższy od dopuszczalnego przepisami art. 170

---

<sup>5</sup> Patrz: przypis 2

ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. Główną przyczyną wzrastającego zadłużenia ogółem był spadek dochodów Gminy Miejskiej, m.in. znacząco zmniejszyły się wpływy ze sprzedaży majątku gminy. W 2008 r. wpływy te wynosiły 4,6 mln zł (82% planu), by w 2009 r. spaść do 2,7 mln zł (52% planu), a w I półroczu 2010 r. osiągnąć tylko 739,6 tys. zł (15% planu). Podobnie dochody z najmu i dzierżawy mienia uległy istotnemu zmniejszeniu w stosunku do założeń planu: w 2008 r. wykonano jedynie połowę zaplanowanych dochodów z tego tytułu (2,3 mln zł), w 2009 r. 68% (3,5 mln zł), a w I półroczu 2010 r. 37% (1,9 mln zł).

Wzrost stanu zadłużenia Miasta z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych spowodowany był głównie koniecznością zabezpieczenia wkładu własnego w realizację projektów inwestycyjnych, w tym na które w latach 2007-2010 pozyskano dotacje ze środków unijnych. Środki finansowe pozyskane z kredytów zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. zgodnie z celem na jaki został udzielony kredyt wraz z przedłożeniem w banku kredytującym kompletu faktur za wykonane prace sfinansowane z kredytów. W okresie objętym kontrolą, m.in. w wyniku zaciągnięcia kredytu w Banku Ochrony Środowiska w wysokości 2,9 mln zł przeprowadzono w 2008 r. remont i modernizację Muzeum Tkactwa Dolnośląskiego, z kredytu pozyskanego w PKO BP w 2009 r. w kwocie 6 mln zł zrealizowano szereg prac modernizacyjno-remontowych w mieście, m.in. takich jak: II etap budowy układu Starego Miasta (264,1 tys. zł), remont i termomodernizacja przedszkoli publicznych (849,2 tys. zł), modernizacja ośrodka zdrowia (1.113,8 tys. zł), remont budynku Ratusza (360,9 tys. zł), przebudowa ulic i dróg oraz zagospodarowanie parków i deptaków spacerowych (1.518,7 tys. zł) oraz budowa boiska wielofunkcyjnego (422,4 tys. zł). Natomiast z kredytu zaciągniętego w Banku Spółdzielczym w Kamiennej Górze w 2009 r., w wysokości 2 mln zł, wykonano szereg prac modernizacyjnych w zasobach komunalnych (1.262,8 tys. zł), a pozostałe środki przeznaczono generalnie na uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej.

7. W 2008 r. przeprowadzona w Urzędzie przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy Miejskiej Kamienna Góra nie objęła bezpośrednio bankowej obsługi budżetu. Niemniej RIO stwierdziła, m.in. brak w formie pisemnej procedur kontroli finansowej, obejmujących procesy związane z celowością zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokonywania wydatków, a także nie wprowadzenie

---

<sup>6</sup> Patrz przypis 3

audytu wewnętrznego w Urzędzie, pomimo przekroczenia w latach 2006- 2007 kwoty wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, od której istnieje taki obowiązek (40 mln zł). Wszystkie zalecenia RIO zostały przez Urząd wykonane z wyjątkiem powołania audytora. Ogłaszane przez Urząd konkursy nie przynosiły rozstrzygnięcia i dopiero w dniu 1 stycznia 2010 r. podpisano z audytorską firmą zewnętrzną umowę o świadczenie usług audytu. W okresie kontrolowanym zarówno w planach kontroli wewnętrznej, a od 2010 r. i audytu, nie było tematyki związanej z bankową obsługą budżetu Gminy Miejskiej Kamienna Góra.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Zapewnienie w każdym przypadku należytej staranności w zakresie korzystania z niekonkurencyjnego trybu zamówień publicznych, określonego w art. 67 ust.1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.***
- 2. Wzmoczenie kontroli funkcjonalnej ukierunkowanej na wyeliminowanie powstawania zobowiązań wymagalnych zaciągniętych w imieniu Gminy Miejskiej Kamienna Góra oraz konieczności zapłaty odsetek.***
- 3. Podjęcie skutecznych działań mających na celu zatrzymanie spadku dochodów własnych, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów ze sprzedaży majątku Miasta oraz wynajmu i dzierżawy nieruchomości gminnych.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.