



KBF.430.002.2015

Nr ewid: 25/2016/P/15/014/KBF

Informacja o wynikach kontroli

**WPŁYW OPERACJI FINANSOWYCH  
STOSOWANYCH PRZEZ WYBRANE JEDNOSTKI  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
NA ICH SYTUACJĘ FINANSOWĄ**

DEPARTAMENT  
BUDŻETU I FINANSÓW

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej


## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu  
Budżetu i Finansów:  
Stanisław Jarosz



**Akceptuję:**  
Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**  
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia 16.09.2016r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	19
3.2.1. Wykorzystywanie operacji finansowych i ich wpływ na przestrzeganie limitów zadłużenia jst .....	19
3.2.2. Gospodarność stosowanych operacji finansowych .....	26
3.2.3. Prawdliwość ujęcia operacji finansowych w ewidencji i sprawozdawczości.....	31
3.2.4. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową .....	34
3.2.5. Wsparcie spółek komunalnych .....	37
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	39
4.1. Przygotowanie kontroli .....	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	39
5. ZAŁĄCZNIKI .....	42

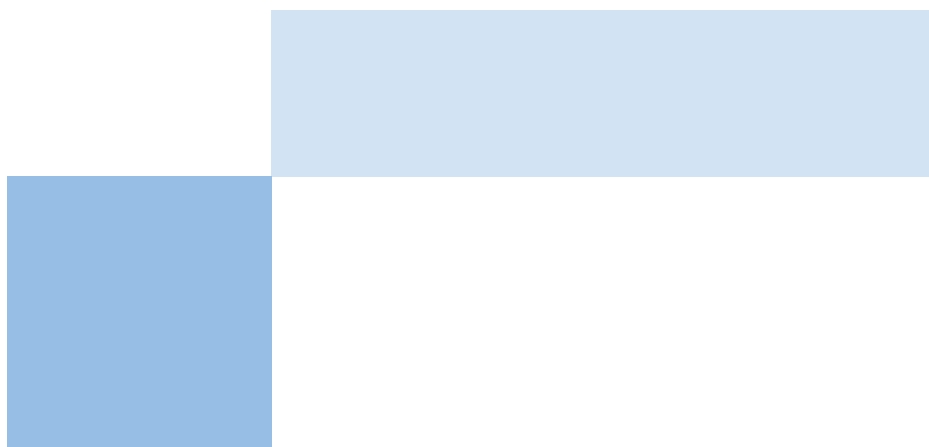
## Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

<b>dochody bieżące jst</b>	dochody budżetowe, niebędące dochodami majątkowymi (według art. 235 ust. 2 ufp).
<b>IWZ</b>	indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ufp.
<b>jst</b>	jednostka samorządu terytorialnego.
<b>kodeks cywilny</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).
<b>nadwyżka operacyjna/deficyt operacyjny budżetu jst</b>	dodatnia/ujemna różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jst.
<b>niestandardowe operacje finansowe</b>	inne niż kredyt, pożyczka bankowa i emisja obligacji operacje służące pozyskaniu zewnętrznego finansowania zwrotnego, w szczególności: leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna, płatność ratalna, forfaiting, faktoring i operacje restrukturyzacji zadłużenia (subrogacja, cesja wierzytelności, umowa restrukturyzacji zadłużenia, porozumienie w sprawie zadłużenia) – charakterystyka poszczególnych operacje została przedstawiona w pkt 3.1. niniejszej Informacji.
<b>organ wykonawczy gminy</b>	wójt, burmistrz lub prezydent.
<b>organ stanowiący gminy</b>	rada gminy.
<b>pzp</b>	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.).
<b>RIO</b>	Regionalna Izba Obrachunkowa.
<b>SIWZ</b>	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.
<b>standardowe operacje finansowe</b>	kredyt, pożyczka bankowa, emisja obligacji.
<b>ufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
<b>ufp z 2005 r.</b>	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
<b>ugk</b>	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm.).
<b>ugn</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).
<b>uondfp</b>	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14 poz.114).
<b>usg</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.).
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096).

**WIBOR** (ang: *Warsaw Interbank Offered Rate*) – stopa procentowa, po jakiej banki udzielają pożyczek innym bankom.

**WPF** Wieloletnia Prognoza Finansowa, określona w art. 227 ufp.

**wydatki bieżące jst** wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (wg. art. 236 ust. 2 ufp).



Informację sporządzono na podstawie wyników kontroli planowej P/15/014 – „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową”, która została przeprowadzona z inicjatywy NIK od 31 sierpnia do 31 grudnia 2015 r.

Głównym celem kontroli była ocena, czy samorządy korzystały z operacji finansowych w sposób zgodny z przepisami i gospodarny, a także prawidłowo ewidencjonowały i wykazywały w sprawozdawczości te operacje. Szczegółowa tematyka kontroli obejmowała ocenę:

- legalności korzystania z operacji finansowych,
- wpływu operacji na przestrzeganie limitów zadłużenia jst,
- gospodarności stosowanych operacji finansowych i rzetelności analiz warunków ich przeprowadzenia oraz skutków finansowych,
- prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji i sprawozdawczości,
- zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową.

W ostatnich latach coraz więcej samorządów decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji. Często jest to związane z potrzebą pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Jednak szerokie korzystanie z takich operacji może być niekorzystne dla samorządów ze względu na wyższe koszty takiego sposobu finansowania, jak i możliwość nadmiernego zadłużania się. Wynikało to z faktu, że operacje te nie zawsze były przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości jst, pomimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki. Powodowało to ukrycie faktycznych obciążeń związanych z zadłużeniem jst, jak i niewzględnianie ich we wskaźnikach ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych, które mają służyć ograniczeniu przyrostu zadłużenia samorządów. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych, a także może być źródłem niekontrolowanego pogorszenia się sytuacji finansowej jst. Brak dyscypliny finansowej i utrata zdolności kredytowej samorządów wyklucza w zasadzie dostęp do tańszego finansowania przez banki. Na takie zagrożenie wskazywały liczne informacje prasowe oraz interpelacje poselskie. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze związane ze stosowaniem operacji w latach 2013–2015. Dane finansowe były prezentowane na tle danych finansowych z lat 2010–2012.

Kontrolą objęto 14 jednostek samorządu terytorialnego z sześciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Najwyższa Izba Kontroli przy typowaniu 13 jednostek do kontroli opierała się na informacjach otrzymanych ze wszystkich 16 regionalnych izb obrachunkowych w Polsce, które wskazywały na prawdopodobieństwo zastosowania niestandardowych operacji finansowych przez wskazane samorządy. Ze względu na podobną, niedużą wielkość tych jednostek (w największej z nich liczba ludności nie przekraczała 150 tys. ), do kontroli włączone zostało również Miasto Stołeczne Warszawa, w celu porównania operacji finansowych stosowanych w małych i dużych samorządach. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

Ze skontrolowanych 14 jednostek samorządu terytorialnego 11 korzystało z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisja obligacji, ponieważ ich sytuacja finansowa uniemożliwiała uzyskanie finansowania bankowego<sup>2</sup>. Operacje te pozwalały na obejście mechanizmów ostrożnościowych, ustanowionych ustawą o finansach publicznych w celu przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu. W szczególności zastosowane operacje niestandardowe stwarzały możliwość dalszego zadłużania się jst i istotnej poprawy wskaźnika ostrożnościowego (tzw. IWZ), obowiązującego na podstawie art. 243 ufp od 2014 r. Wynikało to z faktu, że zadłużenie z tytułu tych operacji nie musiało być wykazywane w sprawozdawczości budżetowej.

Korzystanie z pozabankowych operacji finansowych w dziewięciu samorządach<sup>3</sup> wiązało się z koniecznością ponoszenia kosztów istotnie przewyższających koszty rynkowe, co zostało przez NIK ocenione negatywnie po względem gospodarności. Ponoszeniu nadmiernych kosztów sprzyjał brak konieczności stosowania konkurencyjnego trybu wyboru pozabankowych instytucji finansowych oraz zaniechanie analiz warunków, na jakich miały być zawarte umowy, w odniesieniu do warunków rynkowych. Skutkiem tego było pogorszenie sytuacji finansowej samorządów, a w skrajnych przypadkach popadnięcie w tzw. pętlę zadłużenia.

W dziewięciu samorządach<sup>4</sup> oceniono negatywnie legalność trybu uzyskiwania finansowania. Nieprawidłowości polegały na naruszaniu obowiązujących przepisów przy zaciąganiu zobowiązań i zasad podejmowania decyzji o przeprowadzeniu operacji finansowych.

Osiem skontrolowanych samorządów<sup>5</sup> nierzetelnie przedstawiło w sprawozdaniach finansowych dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów. Spowodowane to było błędami w ewidencji księgowej oraz w sześciu przypadkach nierzetelnym wykazaniem stanu zadłużenia i wydatków związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe.

Niepełny był nadzór organów wykonawczych nad zapewnieniem płynności finansowej samorządów. Zagadnienia te były przedmiotem bieżącego monitoringu tylko w pięciu badanych samorządach<sup>6</sup>.

#### Synteza wyników kontroli

1. W pięciu skontrolowanych jednostkach<sup>7</sup> decyzje o korzystaniu z operacji finansowych podejmowano przestrzegając obowiązujących przepisów. Wybór operacji finansowych następował po wykonaniu analiz bezpieczeństwa ich zastosowania i poprzedzony był stosownymi uchwałami podjętymi przez organ stanowiący samorządów oraz opiniami regionalnych izb obrachunkowych. Wyboru kredytodawców i pożyczkodawców dokonano z zachowaniem zasady konkurencyjności. Oferty wybierano na podstawie przepisów pzp,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Z uwagi na specyfikę kontrolowanej działalności wynikającą m.in. z różnej sytuacji finansowej mającej wpływ na zakres stosowanych operacji finansowych, co utrudniało sformułowanie ogólnej oceny pozytywnej lub negatywnej zastosowana została ocena opisowa, w której wskazywane są obszary działalności jednostki ocenione zarówno pozytywnie, jak też negatywnie.

<sup>2</sup> Trzy samorządy, tj. Warszawa, Dąbrowa Górnicza i Ząbki nie korzystały z takich operacji.

<sup>3</sup> Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal.

<sup>4</sup> Bielice, Bierutów, Krośnice, Łazy, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal.

<sup>5</sup> Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Łazy, Ostrowice, Pątnów, Rewal.

<sup>6</sup> Dąbrowa Górnicza, Warszawa, Aleksandrów Łódzki, Ząbki oraz Łazy.

<sup>7</sup> Dąbrowa Górnicza, Aleksandrów Łódzki, Warszawa, Ząbki oraz Nadarzyn.

a w przypadku kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i pożyczek z Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wybrano finansowanie o najniższych kosztach oraz korzystnych warunkach spłaty. Korzystając z operacji nie przekroczone dopuszczalnych wskaźników zadłużenia określonych w art. 169 i 170 ufp z 2005 r. oraz art. 242 i 243 ufp.

W pozostałych dziewięciu samorządach<sup>8</sup> NIK oceniła negatywnie legalność wykorzystywanych operacji finansowych. Ocena wynikała m.in. z naruszenia przepisów w zakresie podejmowania uchwał budżetowych oraz naruszeń przepisów pzp, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>9</sup>. Naruszone zostały także przepisy ustawy o finansach publicznych m.in. w zakresie udzielenia pełnomocnictwa bankom do dysponowania rachunkiem bankowym. [str. 20–26]

2. W sześciu jst<sup>10</sup> stwierdzono przypadki przekroczenia wskaźników ostrożnościowych ograniczających poziom zadłużenia. W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2014 r. nowych mechanizmów ostrożnościowych zapisanych w art. 243 ufp, tj. indywidualnego wskaźnika zadłużenia<sup>11</sup>, samorzady wykorzystywały niestandardowe operacje finansowe do uzyskania finansowania zewnętrznego bez pogarszania IWZ lub czasowo poprawiały ten wskaźnik, stwarzając możliwość wyższego zadłużania się niż gdyby operacje te nie były stosowane. Operacje pozwalały zatem na obejście ustawowych mechanizmów ograniczających nadmierny wzrost zadłużenia.

Uzyskane dodatkowe środki w operacjach leasingu zwrotnego lub sprzedaży zwrotnej poprawiły IWZ, lecz stworzyły konieczność wydatkowania w przyszłości dodatkowych środków na wykup majątku, stanowiącego zabezpieczenie tych operacji. Spowoduje to w przyszłości najprawdopodobniej dodatkowy wzrost zadłużenia. Natomiast operacje restrukturyzacyjne powodowały jedynie zmianę struktury zadłużenia i wydłużenie terminu ostatecznej spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych. Operacje restrukturyzacyjne przeprowadzane w czterech gminach<sup>12</sup> nie dały efektów w postaci poprawy wskaźnika z uwagi na zbyt wysoki poziom kosztów obsługi zadłużenia wygenerowany w latach poprzednich. Stosowanie inżynierii finansowej poprzez rolowanie zadłużenia umożliwiło wykorzystanie w szerszym zakresie funduszy strukturalnych. [str. 24–25]

<sup>8</sup> Bierutów, Krośnice, Przemków, Ostrowice, Rewal, Bielice, Łazy, Osiek, Pątnów.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1490.

<sup>10</sup> Bielice, Bierutów, Osiek, Pątnów, Przemków, Rewal.

<sup>11</sup> Obowiązujący od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia określony w art. 243 ufp przewiduje, że organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

<sup>1)</sup> spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,  
<sup>2)</sup> wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,  
<sup>3)</sup> potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru wskazanego w tym przepisie.

<sup>12</sup> Przemków, Pątnów, Bielice i Rewal.



Pięć samorządów<sup>13</sup> przedstawiało w uchwałach budżetowych i wieloletnich prognozach finansowych nierealistyczne wartości prognozowanych dochodów, wydatków i nieprawidłowo ustaloną kwotę długu. Pozwoliło to w sposób sztuczny utrzymać wskaźniki ostrożnościowe na poziomie wymaganym ustawą o finansach publicznych. [str. 25–26]

Na tle samorządów mających problemy z zachowaniem płynności finansowej, odmienną sytuację stwierdzono w Mieście Stołecznym Warszawa. W gospodarce finansowej nie wystąpiły problemy z zachowaniem płynności. Miasto korzystało z finansowania kredytami i pożyczkami udzielanymi przez banki oraz emisją obligacji. Zaciąganie zobowiązań długoterminowych oparte było na rzetelnych analizach. Miasto nie stosowało natomiast niestandardowych operacji finansowych.

3. W dziewięciu gminach<sup>14</sup> NIK oceniła negatywnie gospodarność wykorzystania operacji niestandardowych, a w jednej pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W dwóch nie stwierdzono nieprawidłowości, a trzy nie realizowały takich operacji. W ośmiu gminach ocenionych negatywnie, poniesione łączne koszty całkowite operacji niestandardowych przewyższały średnio o 22,8%<sup>15</sup> koszty referencyjnego kredytu bankowego na warunkach rynkowych. W poszczególnych jednostkach różnica ta kształtowała się od 13% do 70%. Całkowite koszty operacji finansowych jst wyniosły 79,8 mln zł i były wyższe o 57,2% od wartości przychodów z tych operacji. Ponadto przed zawarciem umów na takie operacje sześć gmin nie przeprowadziło analizy warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa stosowania niestandardowych operacji finansowych. [str. 26–31]

4. Osiem samorządów<sup>16</sup> nie przedstawiało w sprawozdaniach o stanie zobowiązań pełnej informacji o zadłużeniu i wydatkach związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe, co zniekształcało obraz ich sytuacji finansowej. Zaniżanie wielkości zadłużenia powoduje, że pomimo niespełnienia przez jst wymogów wyrażonych wskaźnikami ostrożnościowymi przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych, zwiększają one swoje zobowiązania. Wykazanie prawidłowej wartości długu spowodowałoby, że jst nie dotrzymałyby ustawowego limitu zadłużenia, co miałyby wpływ na ocenę wieloletniej prognozy finansowej przez RIO i na ewentualną decyzję o konieczności dostosowania budżetu do obowiązujących limitów zadłużenia.

Błędy w ewidencji księgowej w sześciu jst były jednym z powodów wykazywania w sprawozdawczości budżetowej nierzetelnych informacji dotyczących operacji finansowych. Stwierdzono także wykazywanie wartości zobowiązań w kwotach niezgodnych z ewidencją księgową, w tym niewykazywanie operacji niestandardowych oraz niestosowanie postanowień instrukcji wypełniania sprawozdań. [str. 31–34]

<sup>13</sup> Bierutów, Przemków, Pątnów, Krośnice, Aleksandrów Łódzki.

<sup>14</sup> Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal.

<sup>15</sup> NIK przyjęła następujące kryteria do oceny gospodarności stosowania operacji finansowych: a/ zawarcie co najmniej jednej umowy powodującej poniesienie kosztów o ponad 10% wyższych od kosztów kredytu udzielonego na warunkach rynkowych – ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, b/ zawarcie co najmniej jednej umowy powodującej poniesienie kosztów o ponad 30% wyższych od kosztów kredytu udzielonego na warunkach rynkowych – ocena negatywna.

<sup>16</sup> Aleksandrów Łódzki, Bierutów, Krośnice, Bielice, Rewal, Ostrowice, Łazy, Pątnów.

5. Zwiększony zakres wykorzystywania operacji niestandardowych był pochodną złej sytuacji finansowej i płynnościowej samorządów. Osiem z kontrolowanych gmin<sup>17</sup> posiadało stałe lub okresowe problemy z zachowaniem płynności i posiadało istotnie wysokie zobowiązania wymagalne. Związane to było z narastającym zadłużeniem powstałym w latach poprzednich oraz z małą efektywnością zarządzania zobowiązaniami. [str. 34–37]
6. W kontrolowanych jst nie stwierdzono działań nielegalnych w zakresie zaangażowania finansowego w spółki komunalne oraz ich wpływu na przestrzeganie limitów zadłużenia jst. W całym badanym okresie nieprawidłowości w jednym z samorządów dotyczyły nieujęcia spółek komunalnych prawa handlowego w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym samorządu. W pięciu samorządach<sup>18</sup> podnoszono udziały w spółkach zwiększając kapitał zakładowy spółek poprzez wpłaty pieniężne i przekazywane aporty, wnoszono dopłaty, przekształcano zakłady budżetowe w spółki, udzielano poręczeń spłaty zobowiązań, jak i zawierano umowy i deklaracje wsparcia finansowego. Ponadto w jednym samorządzie stosowano umowy i deklaracje wsparcia o charakterze niefinansowym inne niż wnoszenie udziałów lub dopłat do spółek. Podwyższenie kapitału spółek przez niektóre samorzady pozwalało na pokrycie strat niektórych swoich spółek przekraczających nawet połowę ich kapitału zakładowego, co stanowiło niezbędną warunek kontynuacji ich działalności<sup>19</sup>.

Działania te były podejmowane na podstawie i w granicach upoważnienia organu stanowiącego i zgodnie z przepisami prawa. Jednak w przypadku jednego z miast istotnie duży był poziom zadłużenia jego spółek komunalnych stanowiąc ok. 50% wartości w relacji do zadłużenia miasta. Zadłużenie spółek i koszty jego obsługi nie jest uwzględniane w zadłużeniu i wyliczaniu Indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządu. W tej sytuacji mechanizm powoływania spółek może dawać korzyść realizowania inwestycji przez spółki komunalne, jaką jest niezadłużanie się dodatkowo samej gminy, jak i pozwalać omijać przepisy (wskaźniki ostrożnościowe) regulujące poziom zadłużenia samorządu. Zaburza to istotnie transparentność rzeczywistego długu samorządów. [str. 37–38]

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że zakres niestandardowych operacji finansowych wykorzystywanych przez samorzady był powiązany z ich sytuacją finansową. Im była ona trudniejsza, tym większy był zakres i skala stosowanych niestandardowych operacji finansowych.

Presja na wykorzystywanie takich operacji może ulec zwiększeniu w przypadku chęci dalszego wykorzystania środków Unii Europejskiej. Stanowiły one istotne wsparcie rozwoju jst, a w szczególności umożliwiały likwidowanie opóźnień w rozwoju infrastruktury gospodarczej. Jednak znaczna część samorządów nie ma realnych możliwości wygospodarowania w swoich budżetach nadwyżek finansowych, a ich sytuacja ekonomiczna nie daje możliwości skorzystania ze standardowych form finansowania zewnętrznego. W tej sytuacji prawdopodobnie jeszcze większa będzie ich skłonność do zwiększenia wykorzystania niestandardowych operacji finansowych oferowanych przede wszystkim przez pozabankowe instytucje finansowe.

<sup>17</sup> Bierutów, Przemków, Rewal, Bielice, Ostrowice, Aleksandrów Łódzki, Osiek, Łazy.

<sup>18</sup> Nadarzyn, Warszawa, Łazy, Dąbrowa Górnicza, Rewal.

<sup>19</sup> Dąbrowa Górnicza dofinansowała spółkę, podwyższając jej kapitał zakładowy w latach 2013–2014, zajmując się prowadzeniem aquaparku.

Operacje te są legalne, jednak kreują ryzyka związane z powstaniem „ukrytych” zobowiązań długoterminowych. Wynika to z faktu, że operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia, a więc ich wykorzystanie prowadzi do powstania długu, który nie podlega rygorom ostrożnościowym. W konsekwencji sytuacja ekonomiczna jst będzie gorsza od wynikającej z oficjalnych danych. Zwiększenie wykorzystania operacji niestandardowych będzie groźne dla sytuacji finansowej jst także z tego powodu, że koszty z nimi związane są zazwyczaj istotnie wyższe od kosztów obsługi kredytów i pożyczek bankowych lub wykupu obligacji. W konsekwencji będą pogłębiać pogorszenie sytuacji finansowej.

Wykorzystanie niestandardowych operacji finansowych, które nie podlegają wyraźnym ograniczeniom ustawowym prowadzi do osłabienia funkcji ostrożnościowych regulacji i mechanizmów prawnych, wprowadzonych od 2014 r. przepisami ustawy o finansach publicznych. W szczególności ograniczeniu ulega znaczenie relacji ostrożnościowych kształtowanych przez indywidualny wskaźnik zadłużenia, zdefiniowany w art. 243 ufp. Szersze wykorzystanie operacji niestandardowych spowoduje, że współczynnik ten nie będzie rzetelnie odzwierciedlał sytuacji finansowej jst, a tym samym nie będzie skutecznie pełnił roli zabezpieczenia przed nadmiernym zadłużeniem się samorządów.

Nie jest konieczne zamykanie samorządom dostępu do pozabankowych instytucji finansowych, należy jednak wzmocnić mechanizmy zapobiegające niekontrolowanemu wzrostowi zadłużenia jst. Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien przygotować propozycję zmian zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jst z art. 243 ufp w zakresie:

1. Uwzględnienia przy obliczaniu IWZ z art. 243 ufp szeregu zobowiązań, które powodują ponoszenie kosztów ich spłaty i obsługi. Dotyczy to umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W szczególności przy operacji leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej, odkupienie nieruchomości, jak i spłaty odpowiednio rat leasingowych i czynszu dzierżawnego powinny być traktowane (po prawej stronie wzoru) jako wydatki bieżące (a nie wydatki majątkowe), co utrudniłoby poprawę wskaźnika z art. 243 ufp i niekontrolowane narastanie zadłużenia jst. Wszystkie powyższe operacje powinny także być traktowane jako tytuł dłużny i powinny być włączone do ustawowego katalogu tytułów dłużnych. Wyeliminowałoby to wątpliwości co do zakresu tej kategorii i zapewniło regionalnym izbom obrachunkowym możliwość skutecznego wypełnienia funkcji nadzorczych i kontrolnych.
2. Zmiany zakresu czasowego danych wykorzystywanych do wyliczenia IWZ. Bazowanie w wyliczeniu na danych według planu na koniec III kwartału jest bardziej podatne na manipulacje, niż wyliczenie wskaźnika na podstawie danych, np. z lat poprzedzających rok budżetowy. Ponadto wydłużenie okresu uwzględnianego przy obliczaniu IWZ pozwoliłoby na ograniczenie wpływu zdarzeń jednorazowych na kształtowanie tego wskaźnika.
3. Skorygowania sposobu obliczania IWZ, poprzez uwzględnianie w mianowniku relacji po obu stronach wzoru dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem. Pozwoliłoby to na odniesienie w tym wskaźniku relacji zadłużenia do dochodów powtarzalnych, w tym wpływów z podatków i opłat, dotacji z budżetu państwa. Dochody majątkowe, jako składowa dochodów ogółem, nie stanowią powtarzalnego źródła dochodów i po zakończeniu projektu mogą się

zmniejszyć w roku następnym, co powoduje wzrost wskaźnika zadłużenia. Opcjonalnym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie z prawej strony wzoru dochodów planowanych ze sprzedaży majątku lub uwzględnienie ich w ww. wskaźniku w wieloletniej prognozie finansowej dopiero po zrealizowanej transakcji. Manipulacja dochodami majątkowymi poprzez zawyżenie ich w planowanym budżecie jst w stosunku do rzeczywistej realizacji, wpływa istotnie na poprawę IWZ.

4. Modyfikacji wzoru określonego w art. 243 ust.1 ufp, poprzez wyłączenie z prawej strony wzoru z mianownika – dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, jak również wyłączenie z licznika – dochodów bieżących z UE i wydatków bieżących pokrytych tymi środkami. Będzie to podwyższało dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia samorządów i korzystnie oddziaływało na dalsze wykorzystanie funduszy unijnych w nowej perspektywie.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje wprowadzenie następujących rozwiązań:

5. Ograniczenie przy konstrukcji budżetu jst relacji zawartej w art. 242 ufp, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki – art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia tych środków przy kalkulacji tej relacji, prowadzi do łamania zasady zakazującej angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywanie jedynie na finansowanie deficytu.
6. Wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych. Wzrost zadłużenia jst z wykorzystaniem niestandardowych operacji finansowych powinien podlegać takim samym procedurom, jakie obowiązują samorządy przy zaciąganiu kredytów lub pożyczki na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 ufp, łącznie z obowiązkiem zasięgnięcia opinii RIO dotyczącej możliwości spłaty takiego zobowiązania.

Dodatkowo, w celu poprawy bezpieczeństwa finansowego jst i zapewnienia pełnej jawności działań, organ wykonawczy samorządu powinien przedstawić analizę ekonomiczną takiej operacji. W celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz sporządzanych sprawozdań finansowych należy nałożyć na samorządy obowiązek ujawniania zobowiązań długoterminowych będących wynikiem niestandardowych operacji finansowych w notach do sprawozdań finansowych, co umożliwiłoby ich weryfikację przez RIO.

7. Rozważenia przywrócenia wskaźnika limitującego poziom długu uznawanego przez ustawodawcę za racjonalny. Po likwidacji ustawowego limitu (60%) ograniczającego poziom długu określonego w art. 170 ust 1 ufp z 2005 r., zauważalne jest angażowanie się jst w operacje finansowe, prowadzące do nadmiernego wzrostu zadłużenia. W kontrolowanych dwóch jednostkach relacja ta z art. 170 ufp wzrosła w 2014 r. odpowiednio do 269% i 284%, a w dwóch przekroczyła 100%.
8. Rozważenie zasadności rozszerzenia zapisu w art. 264 ufp o umożliwienie samorządom otwierania rachunków budżetu jst w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków jst na rachunku w upadłym banku. Rozwiązanie takie ograniczone byłoby tylko do sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku,

np. ustanowienia w nim zarządu komisarycznego. Obecnie jst nie ma możliwości prowadzenia wielu rachunków bankowej obsługi budżetu, gdyż zgodnie z treścią tego przepisu, bankową obsługę budżetu jst wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

9. Najwyższa Izba Kontroli, mając świadomość relacji między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, w świetle ustaleń kontroli dotyczących efektywności gospodarki finansowej jst, uważa za zasadne przeanalizowanie możliwości wzmocnienia uprawnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych poprzez stosowanie w kontroli samorządów kryterium gospodarności.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Samorządy finansują wykonywane zadania z dochodów własnych, subwencji ogólnych, dotacji celowych z budżetu państwa, jak i z przychodów. Źródłami przychodów jst są, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ufp, środki finansowe pochodzące m.in. z otrzymanych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych. Przychody te mają charakter zwrotny. Zwrot ten, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ufp, jest ujmowany w rozchodach budżetu. Pozyskanie przychodów poprzez korzystanie z ww. instrumentów finansowania zwrotnego, zgodnie z art. 89 ufp, jest możliwe wyłącznie na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jst,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Ponadto, zgodnie z art. 90 ufp, na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ufp, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi.

Przepisy nie ograniczają kręgu podmiotów, które mogą udzielać finansowania samorządom<sup>20</sup>. Mogą być nimi zarówno banki oraz instytucje finansowe pozabankowe.

Podstawę prawną do bankowej obsługi budżetu w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek, emisji obligacji stanowił art. 264 ust. 1 ufp, natomiast wykorzystywanie operacji niestandardowych nie jest uregulowane w tej ustawie. Definicje tych operacji zawarte są w innych przepisach prawa (kodeks cywilny, ustawa o rachunkowości, prawo podatkowe itp.). Zgodnie z art. 264 ust. 1 ufp bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Wybór wykonawców niestandardowych operacji finansowych powinien również, co do zasady<sup>21</sup> być dokonywany w oparciu o przepisy pzp.

Samorządy, stosując niestandardowe operacje finansowe mogą, na podstawie art. 243 ufp obowiązującego od początku 2014 r., zwiększyć swój indywidualny wskaźnik zadłużenia, a w konsekwencji zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia. W szczególności instytucje pozabankowe oferują produkty, które pozwalają na realizację inwestycji samorządowych bez pogarszania relacji obsługi zadłużenia do dochodów ogółem, określonej we wzorze indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Przykładami produktów powiększającymi dochody może być sprzedaż zwrotna majątku odpowiednik leasingu zwrotnego, umożliwiająca pozyskanie środków na sfinansowanie nowych projektów poprzez wzrost dochodów ze sprzedaży majątku, dokapitalizowanie spółki komunalnej poprzez objęcie przez instytucję finansową udziałów w spółce z późniejszym ich odkupem przez samorząd.

<sup>20</sup> Należy mieć jednakże na uwadze, iż kredytu w rozumieniu art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 128, ze zm.) może udzielić tylko bank.

<sup>21</sup> M.in. zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. i pzp, ustawy tej nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są nabycie własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu.



Ponadto część jst, która osiągnęła znaczny poziom zadłużenia nie ma tzw. zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach, stąd dalsze finansowanie ich przez banki jest ograniczane. Niszę tę wykorzystują pozabankowe instytucje finansowe tzw. parabanki, które w ograniczonym zakresie badają zdolności kredytowe samorządów i zazwyczaj nie wymagają przedstawienia im opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) o możliwości spłaty pożyczki, o której mowa w art. 91 ust. 2 ufp. Istotnie ogranicza to prawne możliwości kontrolowania narastania zadłużenia jst przez RIO. Wspecjalizowane podmioty w obsłudze samorządów oferują im usługi finansowe, w tym pożyczki i niestandardowe instrumenty finansowe przy wynagrodzeniu przewyższającym wynagrodzenie rynkowe, bądź zawierającym ukryte opłaty. Nadmierne obciążenie kosztami obsługi zadłużenia może stanowić istotne zagrożenie dla sytuacji finansowej samorządu.

Oferty ze strony pozabankowych instytucji finansowych dla samorządów rozszerzają katalog produktów finansowych o tzw. operacje niestandardowe, które powinny być kwalifikowane do długu<sup>22</sup>, ale jednocześnie nie są ujmowane w relacji spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Operacjami niestandardowymi kreującymi dług, w szczególności są: umowy leasingu zwrotnego, umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości, różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. np. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring, a ponadto płatność ratalna, finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału).

Leasing zwrotny polega na tym, że samorząd jako korzystający dokonuje sprzedaży własnego środka trwałego na rzecz leasingodawcy, a następnie (lub jednocześnie z umową sprzedaży) zawiera z nim umowę leasingu, na podstawie której będzie dalej użytkował ten środek trwały. Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie właściciel przedmiotu. Leasing zwrotny może mieć charakter tzw. leasingu operacyjnego lub leasingu finansowego. Wskazaną operację można zatem zakwalifikować jako formę pozyskania środków finansowych bez utraty składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności (wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego). W zamian za to korzystający z rzeczy musi w ustalonych terminach płacić w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne na rzecz kupującego (tzw. raty leasingowe). Po zakończeniu umowy korzystający może odkupić przedmiot umowy za cenę z góry ustaloną. Zgodnie z komunikatem nr 9 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia znowelizowanego Krajowego Standardu Rachunkowości nr 5 „Leasing, najem i dzierżawa”<sup>23</sup> na transakcję leasingu zwrotnego składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing sprzedającemu przez nabywcę. W konsekwencji z prawnego punktu widzenia następuje utrata składnika majątkowego, ponieważ jst władą tym składnikiem tylko jako leasingobiorca.

<sup>22</sup> Powinny być ujmowane w tytułach dłużnych „kredyty i pożyczki” zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) do kategorii „kredyty i pożyczki” zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, 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.

<sup>23</sup> Dz. Urz. MF Nr 9, poz. 52.

Przedmiotem leasingu mogą być nieruchomości komunalne, a także np. sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa. Podstawową przesłanką korzystania przez samorządy z tego instrumentu jest to, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od sytuacji, czy leasing zwrotny realizowany jest w formie leasingu finansowego<sup>24</sup> jako zaliczanego do tytułów dłużnych, czy operacyjnego niezaliczanego do tytułów dłużnych.

Zawierane równolegle przez jst umowy sprzedaży, leasingu i dzierżawy stanowią jedną umowę mieszaną. Każda jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma prawo zawrzeć umowę mieszaną dotyczącą jej nieruchomości, w tym umowę mieszaną zawierającą świadczenia charakterystyczne dla umowy sprzedaży, leasingu oraz dzierżawy. Sprzedaż nieruchomości jst, w tym sprzedaż poprzedzająca umowę leasingu powinna być przeprowadzona w myśl przepisów art. 37–42 ustawy o gospodarce nieruchomościami i zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>25</sup>.

Sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny są podobnymi, lecz różnymi operacjami finansowymi i o różnych skutkach finansowych. O ile leasing zwrotny posiada w swojej konstrukcji ratę leasingową stanowiącą cenę przedmiotu leasingu (kapitałową) oraz wynagrodzenie (zysk) równomiernie rozłożone w czasie, to przy sprzedaży zwrotnej obejmującej umowy sprzedaży, dzierżawy i przyrzeczenia odkupu, poniesienie kosztów wykupu nieruchomości przenoszone jest na sam koniec umowy. Powoduje to, w przypadku sprzedaży zwrotnej, przeniesienie skutków finansowych odzyskania nieruchomości wyłącznie na odległe lata, co dla przyszłych władz samorządowych będzie powodowało konieczność zgromadzenia znacznych środków i powstanie nowych wysokich zobowiązań. Należy zwrócić uwagę, że omawiane dwie formuły mają ten efekt, iż samorząd sprzedając majątek na określony czas, pozyskuje dochody majątkowe poprawiające maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Umożliwia to zaciągnięcie kredytu i zwiększenie potencjału do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych.

Z punktu widzenia ekonomicznych skutków tych operacji, należy wskazać, że sprzedaż zwrotna jest dla samorządu o wiele bardziej obciążającą finansowo. Pomimo że ponosi on koszty z tytułu czynszu dzierżawnego, to płatności te nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości. Natomiast w przypadku leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza pozostały kapitał do spłaty.

### Restrukturyzacja zadłużenia

Samorządy nieposiadające środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań realizują również z instytucjami finansowymi operacje niestandardowe umożliwiające restrukturyzację części zadłużenia. Realizowana jest ona poprzez ustalenie nowych korzystniejszych harmonogramów, odroczenia spłat zadłużenia oraz przeniesienie wierzytelności na inny podmiot finansowy (cesja wierzytelności, subrogacja). Te ostatnie operacje polegają w uproszczeniu na tym, że samorząd zawiera z bankiem lub innym podmiotem finansowym umowę, na podstawie której podmioty te spłacają zadłużenie wierzycielom samorządu. Operacje te poprawiają przede wszystkim płynność finansową samorządu, a nie pogarszają relacji samorządu ze swoimi wierzycielami. Pomimo

<sup>24</sup> Do tytułów dłużnych zaliczane są umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1490.



wyższych odsetek wynikających z późniejszej spłaty zadłużenia, pozwalają zaoszczędzić koszty opóźnionej spłaty, czy egzekucji zadłużenia. Duża różnorodność warunków tych umów wymaga wykonania indywidualnej analizy skutków ekonomicznych ich wykorzystania. Jednak wyłączenie tych operacji z rygorów ostrożnościowych ufp wypacza rzeczywiste możliwości do zadłużania się samorządów. Główne rodzaje tych operacji to:

Subrogacja to produkt o szerokich możliwościach zastosowania zarówno w odniesieniu do zobowiązań wobec dostawców towarów i usług dla samorządu, jak i w celu restrukturyzacji zadłużenia z innych tytułów – w tym wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji. Subrogacja oparta jest na art. 518 §1 pkt 3 kodeksu cywilnego. Zgodnie z ww. przepisem – osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty, jeżeli działa za zgodą dłużnika, w celu wstąpienia w prawa wierzyciela.

Na płaszczyźnie ekonomicznej transakcja może mieć cechy tożsame z uzyskaniem przez jst kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania (dotychczasowego wierzyciela)<sup>26</sup>. Spłata na rzecz instytucji finansowej w budżecie ujmowana jest jako wydatek – bieżący albo majątkowy – w zależności od charakteru zaspokojonego zobowiązania.

Forfaiting jest podobnym rozwiązaniem do subrogacji, umową nienazwaną, zgodnie z którą jedna ze stron zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej (z góry, ryczałtowo – a forfait) uzgodnionej. W rezultacie nastąpi dalsze odroczenie wykupu niewymagalnych wierzytelności udokumentowanych za pomocą odpowiednich dokumentów finansowych (np. akredytywy). Na podstawie umowy zawartej między bankiem (forfaiter) a wykonawcą zadania (sprzedawca wierzytelności) wykonawca otrzymuje od banku całość wynagrodzenia wynikającą z zawartej umowy przed datą ich wymagalności, a samorząd staje się dłużnikiem forfaitingowym banku, przy czym zobowiązanie wobec banku jest rozłożone na raty poprzez tzw. „rozterminowanie”<sup>27</sup>. Przyjmuje się, że do umowy forfaitingu stosowane są przepisy kodeksu cywilnego, które dotyczą sprzedaży oraz przepisy dotyczące cesji wierzytelności.

Factoring, płatność ratalna jest konstrukcją prawną, która zakłada wykupienie przez instytucję finansową wierzytelności od wystawcy faktury i ustalenie harmonogramu jej spłaty przez jst. W przypadku, jeżeli faktura dotyczy robót budowlanych, czy też dostaw środków trwałych, ratalne płatności mają charakter wydatku majątkowego. Płatność ratalna, podobnie jak subrogacja i forfaiting, nie mają odzwierciedlenia w relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, powinny być jednak traktowane jako tytuł dłużny (§ 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego), gdyż stanowią one 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.

Z otrzymanych przed rozpoczęciem tej kontroli informacji, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, ze wszystkich 16 regionalnych izb obrachunkowych w Polsce, wartość ogółem operacji

<sup>26</sup> W okolicznościach konkretnej sprawy identyfikowana subrogacja może nie być umową pożyczki – stosownie do art. 65 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. W umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu.

<sup>27</sup> A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011, s. 194–195.

i instrumentów niestandardowych w parabankach, z których korzystały samorządy w czerwcu 2015 r. w całym kraju wynosiła około 508 mln zł, w tym:

- finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (pożyczki) – 226 mln zł,
- leasing zwrotny nieruchomości – 50 mln zł,
- sprzedaż zwrotna – 21 mln zł,
- wykup i cesja wierzytelności – 76 mln zł,
- subrogacja wymagalnych wierzytelności od samorządów – 27 mln zł,
- inne niestandardowe operacje m.in. umowy ratalne, inne umowy nienazwane – 108 mln zł.

Obecna kontrola wykazała, że łączne przychody w okresie 2014 r. – wrzesień 2015 r. zrealizowane w 10 badanych samorządach z operacji niestandardowych wyniosły 139,3 mln zł.

Ustawodawca nie określił pierwszeństwa w zakresie źródeł finansowania planowanego deficytu (wymienionych w art. 217 ust. 2 ufp<sup>28</sup>), co według opinii ekspertów skutkuje zauważalną praktyką zaciągania przez jst przede wszystkim zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w sytuacji dysponowania znaczącymi przychodami z tytułu wolnych środków, co ma wpływ na zwiększenie wydatków z tytułu obsługi zadłużenia<sup>29</sup>. Równocześnie może to być podstawą zarzutu naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zgodnie z którym wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Do zaciągania zobowiązań upoważniony jest zarząd jst w ramach ustanowionych limitów przez organ stanowiący w uchwale budżetowej jst. Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem tego upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym, lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności o naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>30</sup>. Ponadto niezyskanie przez zarząd jst opinii RIO o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, lub wykupu papierów wartościowych przed zaciągnięciem tego zobowiązania na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 ufp, narusza art. 91 ust. 2 ufp.

Alternatywą dla wykorzystywanych instrumentów finansowych przez samorządy, a w szczególności dla sprzedaży majątku, może być proponowana od stycznia 2016 r. oferta Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie rynkowego finansowania inwestycji służących realizacji zadań własnych jst poprzez tzw. Fundusz Muncypalny, utworzony w ramach TFI BGK. Jest on formą wykorzystania na inwestycje środków obcych, bez zadłużania budżetu jst w sytuacji, gdy potrzeby samorządów nie

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 217 ust. 2 ufp deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- 2) kredytów;
- 3) pożyczek;
- 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

<sup>29</sup> Red. P. Walczak, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. C. H. Beck Warszawa, Warszawa 2014 r., str. 144.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

maleją, a wiele samorządów doszło do granicy dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Założeniem projektu jest dostarczenie kapitału Funduszu spółkom celowym w formie objęcia ich udziałów, natomiast samorząd, jako wkład własny do spółki (aport), wnosi np. grunty, nieruchomości. Przewidywany horyzont takiego finansowania będzie wynosił od kilkunastu do 25 lat. W okresie zaangażowania finansowego Funduszu, samorząd użytkuje nieruchomość, natomiast wyjście Funduszu ze spółki może nastąpić po zakończeniu inwestycji i po spłacie udziałów przez samorząd. Wtedy nastąpi przekazanie pełnej kontroli nad inwestycją do jst. Obciążenia z tego tytułu ponoszone z wydatków bieżących rozłożone są na długi okres. Możliwą zaletą takiego rozwiązania może być profesjonalna i wystandaryzowana obsługa oraz kontrolowany i przejrzysty zakres finansowania, natomiast wadą jest źródło finansowania projektu, którym są nadal w części środki państwowe Banku Gospodarstwa Krajowego.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Wykorzystywanie operacji finansowych i ich wpływ na przestrzeganie limitów zadłużenia jst

#### Legalność operacji finansowych

W pięciu samorządach<sup>31</sup> NIK oceniła pozytywnie legalność wykorzystywanych standardowych operacji finansowych. Wybór wykorzystywanych operacji finansowych odbywał się z dotrzymaniem obowiązujących procedur. Był on poprzedzony stosownymi uchwałami podjętymi przez organ stanowiący samorządu oraz opiniami regionalnej izby obrachunkowej. Wyboru kredytodawców i pożyczkodawcy dokonano z zachowaniem zasady konkurencyjności. W przypadku uzyskania kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i pożyczek z Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wyboru dokonywano w trybie bezprzetargowym, kierując się niskimi kosztami oraz korzystnymi warunkami spłaty. Korzystając z operacji nie przekroczone dopuszczalnych wskaźników zadłużenia określonych w art. 169 i 170 ufp z 2005 r. oraz art. 242 i 243 ufp.

W pozostałych dziewięciu samorządach (Bierutów, Krośnice, Przemków, Ostrowice, Rewal, Bielice, Łazy, Osiek, Pątnów) legalność podejmowania zobowiązań długoterminowych związanych z wykorzystywanymi operacjami finansowymi NIK oceniła negatywnie. Wartość nieprawidłowości wyniosła 218.662,1 tys. zł. Ocena uzasadniona była stwierdzonymi naruszeniami obowiązujących przepisów w zakresie zaciągania zobowiązań w wyniku przeprowadzenia operacji finansowych. Nieprawidłowości te dotyczyły:

1. zaciągania kredytów i pożyczek na inne cele niż określone w art. 89 ust. 1 ufp,
2. zaciągania zobowiązań bez odpowiednich uchwał organu stanowiącego lub z przekroczeniem limitu zobowiązań określonego w uchwale budżetowej, co stanowiło naruszenie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>32</sup>,
3. braku opinii RIO, o której mowa w art. 91 ust. 2 ufp, odnośnie możliwości spłaty zadłużenia wynikającego z przewidywanych do przeprowadzenia operacjach finansowych,
4. przeprowadzania operacji finansowych bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. udzielenie zamówień publicznych wykonawcom,

<sup>31</sup> Miasto Dąbrowa Górnicza, miasto Aleksandrów Łódzki, miasto Warszawa, miasto Ząbki, gmina Nadarzyn.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.

którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych; stanowiło to naruszenie art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

5. innych nieprawidłowości związanych z przeprowadzaniem operacji finansowych.

### 1. Zaciąganie kredytów i pożyczek na cele inne niż określone w art. 89 ust. 1 ufp

Gmina Bierutów zawarła trzy porozumienia z bankami i jedno z pozabankowymi instytucjami finansowymi o łącznej wartości 2.443,1 tys. zł, dotyczące restrukturyzacji zadłużenia, w wyniku których zostały uregulowane wymagalne faktury VAT dotyczące zadań inwestycyjnych. Te zobowiązania bieżące zostały uregulowane z wykorzystaniem finansowych operacji długoterminowych o charakterze kredytu i pożyczki. Działaniem tym naruszono postanowienia art. 89 ufp, ponieważ cel na jaki zaciągnięto te zobowiązania wykraczał poza katalog zdarzeń wymieniony w tym przepisie.

### 2. Zaciągania zobowiązań bez odpowiednich uchwał organu stanowiącego lub z przekroczeniem limitu zobowiązań określonego w uchwale budżetowej

W pięciu samorządach (Bierutów, Krośnice, Przemków, Łazy, Osiek) zaciągano długoterminowe zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek o łącznej wartości 40.784,5 tys. zł bez odpowiednich uchwał organu stanowiącego, czym naruszono art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i d usg. Zgodnie z dyspozycją wskazaną w tej 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.

- *Gmina Bierutów nie posiadała zgody Rady na zaciągnięcie zobowiązań o charakterze kredytu lub pożyczki o łącznej wartości 10.227,3 tys. zł. Zobowiązania te powstały w wyniku zawarcia w latach 2013–2014 czterech porozumień dotyczących restrukturyzacji zadłużenia z obsługą ratalną do 36 rat (trzech z bankiem i jednego z pozabankową instytucją finansową) oraz umowy z pozabankową instytucją finansową sprzedaży zwrotnej nieruchomości wraz z dzierżawą sprzedanej działki, tj. niestandardowych umów o cechach i treści ekonomicznej tożsamyh z kredytem/ pożyczką. Zawarcie umów bez upoważnienia stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i d usg. Takiego samego naruszenia przepisów dokonał burmistrz Przemkowa, który działając bez upoważnienia Rady, zawarł z instytucjami pozabankowymi cztery porozumienia restrukturyzacji zadłużenia długoterminowego na kwotę ogółem 9.190 tys. zł, a także burmistrz gminy Osiek, który nie posiadając upoważnienia, zawarł z pozabankowymi instytucjami porozumienia dotyczące restrukturyzacji zadłużenia na łączną wartość 1.853,5 tys. zł.*
- *Burmistrz miasta Łazy, bez uchwały Rady Miejskiej w 2014 r. zawarł umowy leasingu zwrotnego nieruchomości stanowiącej zabudowaną krytą pływalnię i zaciągnął zobowiązania finansowe na kwotę 18.313,7 tys. zł. Zobowiązanie to obciążało budżety lat następnych (z tytułu wartości odkupu przedmiotu leasingu i dzierżawy). Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia Rady Miejskiej stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 usg, a także naruszenie określonej w art. 228 ust. 1 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych zasady realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.*

Powyższe porozumienia z instytucjami finansowymi mają charakter pożyczki, o której mowa w art. 720 kodeksu cywilnego. Tymczasem art. 211 ust. 1 ufp stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a zgodnie z art. 211 ust. 4 tej ustawy podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym, jest uchwała budżetowa. Jednocześnie art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp stanowi, że uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, a art. 91 ust. 1 wprowadza ograniczenie, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, nie może przekroczyć



kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzając takie operacje finansowe jst dokonały obejścia powyższych ograniczeń określonych w ufp.

Pięć samorządów (Bierutów, Krośnice, Bielice, Rewal, Ostrowice) zaciągnęło zobowiązania przekraczając łącznie o 54.884,8 tys. zł dopuszczalny limit zobowiązań określonych w uchwałach budżetowych, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 ufp w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i usg.

- *Gmina Bierutów w 2013 r. zaciągnęła siedem zobowiązań dotyczących restrukturyzacji zadłużenia w wysokości 11.185,6 tys. zł (jedno z bankiem, a sześć z pozabankową instytucją finansową). Umowy te miały charakter umowy o udzielenie kredytu i pożyczki. Tymczasem ustalony przez Radę Miejską limit wynosił 2.000 tys. zł. W 2014 r., pomimo ustalonego limitu w wysokości 3.300 tys. zł, Rada zaciągnęła dwa zobowiązania o charakterze kredytu (pożyczki) w wysokości 4.410,3 tys. zł. Powodem przekroczeń limitów było nietraktowanie tych niestandardowych operacji finansowych jako 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. 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 zobowiązania powinny być wykazane jako tytuł dłużny o charakterze kredytu i pożyczki, gdyż do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się zobowiązania z tytułu umów, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.*
- *W 2014 r. i 2015 r. wójt gminy Krośnice zaciągnął zobowiązania wyższe o 9.148,9 tys. zł niż zezwalały mu na to limity z tytułu pokrycia przejściowego deficytu ustanowione przez Radę Gminy oraz z tytułów określonych w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp. Uchwałą z dnia 6 listopada 2015 r. Rada Gminy Krośnice, w celu doprowadzenia stanu zadłużenia do obowiązującego limitu, dokonała zmiany upoważnienia dla wójta do zaciągania zobowiązań w wysokościach odpowiednich do zobowiązań zaciąganych w 2015 r.*
- *Wójt gminy Bielice w latach 2013–2015 zaciągając w pozabankowej instytucji finansowej 15 zobowiązań w formie pożyczek, porozumień, ugód oraz umów restrukturyzacji zadłużenia na sfinansowanie przejściowego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, przekroczył limit zobowiązań określony w uchwałach budżetowych lub działał bez upoważnienia organu stanowiącego. Łączna kwota naruszeń wyniosła 8.010,7 tys. zł. Przy trudnej sytuacji finansowej gminy Wójt świadomie przekroczył obowiązujące limity zadłużenia, działając pod presją mieszkańców, którzy oczekiwali poprawy infrastruktury w gminie.*
- *Wójt gminy Rewal, przekraczając w 2013 r. zakres upoważnienia, a w 2015 r. bez upoważnienia zaciągnął zobowiązania na łączną kwotę 20.086 tys. zł poprzez zawarcie niestandardowych umów z instytucjami finansowymi z sektora pozabankowego oraz zawarcia umowy kredytu w rachunku bieżącym. Umowy te dotyczyły restrukturyzacji wcześniej zaciągniętego zadłużenia. Swoje działanie wójt uzasadniał koniecznością zabezpieczenia bieżącej płynności finansowej Gminy.*
- *Wójt gminy Ostrowice, zaciągając 12 pożyczek w instytucjach z sektora pozabankowego, przekroczył limit zobowiązań określonych uchwałami Rady Gminy (w 2013 r.) lub działał bez upoważnienia organu stanowiącego (w latach 2014–2015). Łączna kwota naruszeń wyniosła 9.343,3 tys. zł. Wójt podejmował takie działania w sytuacji, gdy koszty obsługi zadłużenia przekraczały możliwości finansowe gminy, a banki odmówiły prolongaty terminów spłaty kredytów.*

### 3. Brak opinii RIO odnośnie możliwości spłaty zadłużenia wynikającego z przewidywanych do przeprowadzenia operacjach finansowych

Trzy samorządy (Krośnice, Przemków, Bielice) nie uzyskały wymaganej art. 91 ust. 2 ufp opinii RIO w zakresie możliwości spłaty zaciągniętego zadłużenia dotyczącego przeprowadzenia 11 operacji finansowych o łącznej wartości 16.839,9 tys. zł, w tym jednego kredytu długoterminowego w banku spółdzielczym i 10 operacji niestandardowych zawartych z pozabankowymi instytucjami, które miały charakter kredytu lub pożyczki. Operacje niestandardowe dotyczyły sprzedaży zwrotnej, siedmiu operacji restrukturyzacji zadłużenia i dwóch pożyczek – umów restrukturyzacji na cele określone w art. 89. ust. 1 pkt 2–4 ufp. Zawarte umowy restrukturyzacji zadłużenia w związku z dokonaną zmianą warunków spłaty, zmianą czasu dokonania spłaty wierzytelności oraz ich charakterem długoterminowym, a także zawarta przez samorządy umowa sprzedaży zwrotnej, mają charakter ekonomiczny tożsamy z pożyczką długoterminową zaciąganą na cele określone w art. 89

ust. 1 pkt 2–4 ufp. W związku z tym jst miały obowiązek wystąpić do RIO o opinie, stosownie do postanowień art. 91 ust. 2 ufp.

W latach 2013–2015 Miasto Stołeczne Warszawa nie zwracało się do Regionalnej Izby Obrachunkowej o opinie dotyczące możliwości spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek uznając, że opinie takie wynikają z innych opinii wydawanych przez RIO z urzędu jak np. o prawidłowości planowanej kwoty długu w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu określonego w uchwale w sprawie budżetu, oraz o projekcie uchwały o Wieloletniej Prognozie Finansowej. W związku z tym nie przestrzegano zapisów art. 91 ust. 2 ufp.

#### 4. Przeprowadzanie operacji finansowych bez uprzedniego przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

W sześciu samorządach w latach 2013–2015, przy dokonywaniu 53 operacji finansowych o łącznej wartości zamówienia 78.284,5 tys. zł, nie przestrzegano wymogów wynikających z przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W szczególności nie przestrzegano art. 7 ust. 3 pzp stanowiącego, że zamówień udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Wymóg taki dotyczył wszystkich zamówień, których wartość przekracza 30 tys. euro<sup>33</sup>. Zgodnie z art. 32 ust. 1 w związku 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.

- W 2013 r. gmina Bierutów podpisała cztery umowy (jedną z bankiem i trzy z pozabankową instytucją finansową) na usługi o charakterze finansowym o łącznej wartości zamówienia 321,0 tys. zł, bez stosowania przepisów pzp. Wartość zamówienia w przypadku dwóch porozumień restrukturyzacji zadłużenia zawartych z instytucją finansową, w których koszty obsługi ratalnej wyniosły odpowiednio 63,9 tys. zł i 182,5 tys. zł, tj. 15,9 tys. euro oraz 45,4 tys. euro były wyższe od kwoty progowej określonej w art. 4 pkt 8 pzp. Dodatkowo, w przypadku dwóch umów z pozabankową instytucją finansową, których łączne koszty prowizji wyniosły 74,5 tys. zł, tj. 18,5 tys. euro, w celu uniknięcia stosowania ustawy pzp dokonano podziału zamówienia, czym naruszono art. 32 ust. 2 tej ustawy.
- Przypadki unikania stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych miały też miejsce przy zawieraniu umów z instytucjami finansowymi przez inne jst. Dotyczyły one zawartej przez Gminę Krośnice z pozabankową instytucją finansową umowy restrukturyzacyjnej o wartości 1.449,5 tys. zł, podpisanych przez burmistrza Przemkowa z pozabankowymi instytucjami finansowymi czterech umów restrukturyzacyjnych w kwocie 6.836,7 tys. zł, zaciągnięcia przez gminę Bielice zobowiązania w bankach (dwa kredyty w rachunku bieżącym) w zakresie bankowej obsługi budżetu oraz 12 umów restrukturyzacji zadłużenia w instytucji pozabankowej o łącznej wartości 6.514 tys. zł. Ponadto naruszenia pzp w tym zakresie dotyczyły zaciągnięcia przez gminę Ostrowice 14 zobowiązań na łączną kwotę 86.080,4 tys. zł dotyczących operacji niestandardowych z instytucjami pozabankowymi oraz zawartych przez gminę Rewal umowy z 2013 r. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu do kwoty 2,5 mln zł i 19 umów niestandardowych operacji dotyczących restrukturyzacji zadłużenia o łącznej wartości 32.992,8 tys. zł zawartych z pozabankową instytucją finansową.

Unikanie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych spowodowane było głównie trudną sytuacją finansową jst. W związku z ograniczonym dostępem do rynku bankowego zmuszone były do współpracy z finansowymi instytucjami pozabankowymi. Umowy restrukturyzacji zadłużenia zawierano w sytuacji pilnego pozyskania środków w celu zaspokojenia wierzycieli. W związku z tym jst nie miały czasu na stosowanie wszystkich obowiązujących przepisów.

<sup>33</sup> Do dnia 16 kwietnia 2014 r. limit ten wynosił 14 tys. euro.

Unikanie stosowania przepisów pzp polegało także na zawieraniu z instytucjami finansowymi umów, których warunki odbiegały od określonych w treści ofert będących podstawą wyboru wykonawcy. Stanowiło to naruszenie art. 144 ust. 1 pzp<sup>34</sup>.

- *Trzy gminy (Bielice, Bierutów i Łazy) zawarły z bankami aneksy do 4 umów kredytów długoterminowych na łączną kwotę 7.557,8 tys. zł. Aneksy przewidywały istotne zmiany umów, polegające na przesunięciu terminów spłaty wierzytelności, tj. zmiany terminu wykonania zamówienia. Możliwość takiej zmiany nie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Gmina Rewal w pięciu umowach kredytowych, podpisanych z bankami po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na łączną kwotę 17.867,5 tys. zł, dokonała zmiany istotnych postanowień umowy w stosunku do treści oferty złożonej przez banki, pomimo że nie przewidziała możliwości jej dokonania w ogłoszeniu o zamówieniu.*

Wójtowie wyjaśniali, że umowy zawarto bez zastosowania pzp w sytuacji wymagającej podjęcia niezwłocznych działań. Nie posiadając środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, organ wykonawczy zmuszony był do ich restrukturyzacji poprzez wprowadzenie nowych harmonogramów bądź odroczenia terminów płatności. Przeprowadzając postępowanie przetargowe nie dysponowano wiedzą o przyszłej sytuacji finansowej gminy i dlatego nie przewidziano możliwości zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty.

W dwóch gminach w postępowaniach dotyczących zawarcia umów niestandardowych operacji finansowych wystąpiły również naruszenia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości oraz przepisów wewnętrznych organu wykonawczego jst.

- *W gminie Bierutów dopuszczono ofertę jednego z oferentów, którym była niebankowa instytucja finansowa, do części niejawniej w przetargu pisemnym nieograniczonym na zwrotną sprzedaż nieruchomości. Nie spełniała ona warunków przetargu, czym naruszono § 20 pkt 1 ww. rozporządzenia. W związku z powyższym przetarg dla jednego oferenta powinien zakończyć się wynikiem negatywnym. Tymczasem po pozytywnym rozstrzygnięciu przetargu z tym oferentem, w grudniu 2013 r. zawarta została umowa sprzedaży zwrotnej nieruchomości. W tym postępowaniu nie dochowano również szeregu wymogów proceduralnych i formalnych określonych w rozporządzeniu. W wyciągu z ogłoszenia o przetargu, opublikowanym w prasie codziennej ogólnokrajowej nie zamieszczono informacji o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia o przetargu, co było wymagane w § 6 ust. 5a pkt 6 ww. rozporządzenia, a ogłoszenie o przetargu nie zawierało zastrzeżenia, że organowi wykonawczemu gminy przysługuje prawo zamknięcia przetargu bez wybrania którejkolwiek z ofert, co było niezgodne z § 16 pkt 11 ww. rozporządzenia. ponadto komisja przetargowa działała w niepełnym składzie 3-osobowym, w stosunku do minimalnego składu określonego w przepisach<sup>35</sup>.*
- *W gminie Ostrowice protokoły z przeprowadzonych w 2013 r. dwóch przetargów sprzedaży zwrotnej nieruchomości gminnych, nie zostały zatwierdzone przez wójta, czym naruszono wymóg § 3 ust. 3 zarządzenia nr 64/2013 Wójta gminy Ostrowice z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie powołania komisji przetargowej ds. przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości trwałych stanowiących własność Gminy połączone z ich dzierżawą na rzecz sprzedającego.*

### 5. Inne nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem operacji finansowych

Pięć gmin<sup>36</sup> wbrew przepisowi art. 264 ust. 5 ufp, w 10 umowach udzieliło bankom pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym gminy. Zakaz udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst ma na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której pełnomocnik przejąłby kompetencje zarządu gminy do dysponowania rachunkiem, a tym samym ograniczył jego uprawnienia realizacji budżetu. Gminy uzasadniały zawarcie umów z niekorzystnym zapisem koniecznością pilnego uzyskania środków finansowych.

<sup>34</sup> W brzmieniu tego przepisu obowiązującym przed 28 lipca 2016 r.

<sup>35</sup> Patrz § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

<sup>36</sup> Bierutów, Łazy, Rewal, Bielice, Krośnice.

Ponadto trzy gminy<sup>37</sup> w 20 umowach zawartych w 2013 i 2014 r. z pozabankową instytucją finansową, dotyczących restrukturyzacji zadłużenia i ugód (w tym sześciu umów subrogacji) założyły kapitalizację odsetek na łączną kwotę 5.239,4 tys. zł i doliczenie ich do kwoty głównej zobowiązania. Było to niezgodne z dyspozycją art. 92 ust. 1 pkt 2 ufp. Natomiast pięć umów gminy Rewal z pozabankową instytucją finansową w zakresie restrukturyzacji zadłużenia przewidywało kapitalizację kosztów prowizji, które wyniosły 1.255,3 tys. zł i zostały doliczone do zobowiązania głównego.

- *Gmina Rewal wskazała, że ze względu na złą sytuację finansową nie było uzasadnione podejmowanie działań w celu zmiany wierzyciela. (...) w interesie gmin, mimo wysokich kosztów prowizji, kosztów obsługi zadłużenia oraz wprowadzonych zapisów niezgodnych z ustawą o finansach publicznych, było dołożenie starań celem prolongaty płatności danej wierzycielności poprzez podpisanie aneksów do umów już istniejących, lub podpisanie nowych porozumień, ugód, umów o restrukturyzację zadłużenia. Gmina Ostrowice stwierdziła, że nie miała możliwości negocjowania treści umów, gdyż była zmuszona do ich podpisania w treści proponowanej przez instytucje finansowe. Podobne wyjaśnienia przedstawił także wójt gminy Bielice.*

### Przestrzeganie limitów ograniczających wielkość zadłużenia

Zachowaniu bezpieczeństwa finansowego jst służyły wskaźniki określone w art. 169, 170 ufp z 30 czerwca 2005 r. (obowiązywały do końca 2013 r.) oraz w art. 242, 243 i 244 ufp obowiązujące od 2014 r. Co do zasady ich przestrzeganie ma zapewnić kształtowanie się zadłużenia jst na poziomie, przy którym obsługa zadłużenia nie powodowałaby zachwiania stabilności finansów samorządu. Ponieważ część jst miała problemy ze spełnieniem wymogów wynikających z tych kryteriów, korzystała z niestandardowych operacji finansowych, które mimo iż zwiększały zadłużenie, to nie wpływały na pogorszenie wskaźników. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym do korzystania z niestandardowych operacji finansowych była utrudniona, ze względu na sytuację finansową jst, dostępność kredytów i pożyczek bankowych.

Z punktu widzenia jst najlepszą poprawę ww. wskaźników ostrożnościowych dawało wykorzystanie operacji leasingu operacyjnego<sup>38</sup> oraz sprzedaży zwrotnej nieruchomości z prawem odkupu<sup>39</sup>. Operacje te powodowały zwiększenie dochodów ze sprzedaży majątku i podwyższały tym samym indywidualny wskaźnik zadłużenia, a jednocześnie zwiększały tzw. przestrzeń wskaźnikową<sup>40</sup> przez cztery lata tj. w roku zawarcia transakcji i przez kolejne trzy lata, co wynika z konstrukcji formuły IWZ. Wykup zwrotny nieruchomości stanowi wydatek majątkowy, który nie jest uwzględniany przy wyliczaniu wskaźnika określonego w art. 243 ufp. NIK zwraca uwagę, że choć realizacja przez jst operacji leasingu i sprzedaży zwrotnej była legalna, wpłynęła ona jednak znacząco na zwiększenie ich rzeczywistego zadłużenia.

Dług publiczny samorządów wykazywany w sprawozdaniach Rb–Z nie uległ zwiększeniu jedynie z uwagi na fakt, iż leasing zwrotny operacyjny, jak i inne operacje niestandardowe w zakresie restrukturyzacji zadłużenia wykorzystywane przez 10 gmin, nie występują jako kategoria zobowiązań wliczanych do długu.

Mniej korzystny wpływ na kształtowanie się wskaźników miało dokonywanie restrukturyzacji zadłużenia z wykorzystaniem finansowania z finansowych instytucji pozabankowych. Cztery gminy<sup>41</sup>,

<sup>37</sup> Rewal, Ostrowice i Bielice.

<sup>38</sup> Łazy.

<sup>39</sup> Aleksandrów Łódzki, Ostrowice, Krośnice, Bierutów.

<sup>40</sup> Przestrzeń wskaźnikowa rozumiana jako różnica pomiędzy prawą i lewą stroną formuły IWZ określonej w art. 243 ufp.

<sup>41</sup> Przemków, Pątnów, Bielice, Rewal.



które wykorzystywały głównie tę metodę niestandardowego finansowania w całym badanym okresie nie spełniały ograniczeń wynikających z obowiązujących wskaźników. Wynikało to z faktu, że restrukturyzacja zadłużenia nie zapewniała pozyskania dodatkowych środków, a powodowała jedynie zmianę warunków spłaty dotychczasowego zadłużenia objętego restrukturyzacją.

- *Gmina Przemków w 2013 r. przekroczyła limity zadłużenia określone w art. 170 ufp z czerwca 2005 r. Na koniec 2013 r. zwiększeniu uległ stopień niezachowania wskaźnika zadłużenia przyjętego do budżetu gminy, określonego przez Kolegium RIO w uchwale z dnia 26 lutego 2013 r. W budżecie tym na koniec 2013 r. kwota długu miała stanowić 66,22% dochodów, przekraczając o 6,2% ustawową granicę 60% określoną w art. 170 ufp. Na koniec 2013 r. zadłużenie gminy w stosunku do dochodów wykonanych ogółem stanowiło 109,3% i przekroczyło o 49,3% ustawową granicę 60% wykonanych dochodów. Przeprowadzona w 2014 r. w gminie Przemków restrukturyzacja części zadłużenia w oparciu o pożyczki z instytucji pozabankowych nie stworzyła możliwości zachowania w latach 2014–2016 ustawowych wskaźników zadłużenia o których mowa w art. 243 ust. 1 ufp. Wobec braku pozytywnej opinii przez RIO dotyczących budżetów gminy i WPF w latach 2013–2015 i nieprzyjęcia przez RIO programu naprawczego gminy, Kolegium RIO, zgodnie z art. 240a ust.8 ufp ustalało budżety gminy ze wskaźnikami zadłużenia, które nie musiały zachować dopuszczalnego poziomu zadłużania w ramach relacji określonej w art. 243 ufp.*

Stwierdzono również nierzetelne ujęcie w dokumentach planistycznych skutków niestandardowych operacji, co miało wpływ na zbyt optymistyczne planowanie wskaźników ostrożnościowych. Pięć gmin<sup>42</sup>, aby zachować prawidłowy poziom limitów zadłużenia przedstawiało w WPF, sporządzanych w latach 2013–2015, nierealistyczne wartości prognozowanych dochodów, wydatków i nieprawidłowo ustaloną kwotę długu. W ten sposób dokonano manipulacji limitu zadłużenia określonym w art. 243 ufp. Ustalenie w WPF w sposób realistyczny wysokości dochodów bieżących i wydatków bieżących ma także istotne znaczenie przy ocenie spełnienia zasady określonej w art. 242 ufp.

- *Gmina Bierutów planowała zbyt optymistyczne dochody ze sprzedaży majątku i kwoty długu, co było niezgodne z art. 226 ust. 1 pkt 2 i 6 ufp. Wydatki majątkowe na zwrotne nabycie nieruchomości w zakresie operacji sprzedaży zwrotnej nieruchomości prezentowanych w WPF na lata 2014–2025 były zaniżone o około 0,7 mln zł w stosunku do wartości odkupu nieruchomości zawartej w umowie. W efekcie określone w WPF i przewidywane przez gminę dochody i przychody, przy uwzględnieniu jej wydatków i rozchodów i faktycznego długu oraz relacji o których mowa w przepisach art. 242–244 ufp, nie pozwalały w sposób realistyczny i oparty na wiarygodnych ekonomicznie i budżetowo podstawach zakładać, że gmina będzie w stanie w przyszłości (lata 2016–2018) zwrotnie nabyć prawo własności nieruchomości.*
- *Gmina Przemków przyjęła do budżetów na lata 2013–2015 nierealne do osiągnięcia wielkości dochodów, wydatków majątkowych i długu. Przyjęcie w latach 2011–2012 nierealnych i przeszacowanych parametrów budżetu spowodowało nieuzasadnioną poprawę w WPF planowanego wskaźnika z art. 243 ufp w latach następnych. Przyczyny te były powodem nieprzyjęcia projektów budżetów przez RIO na lata 2013–2015. Przyjęcie nierealnych parametrów powodowało obniżenie prognozowanej kwoty długu, co stanowiło naruszenie art. 226 ust. 1 ufp. Na koniec 2014 r. przekroczone o 56,3%, tj. o 760,4 tys. zł plan wydatków na obsługę długu, co było naruszeniem przepisów art. 211 ust. 1, 4 i 5 ufp oraz 254 pkt 3 ufp.*
- *Gmina Pątnów, która znajdowała się od 2010 r. w trudnej sytuacji finansowej w uchwałach Rady Gminy w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 r. oraz w sprawie uchwalenia WPF, dochody ze sprzedaży majątku zaplanowała nierzetelnie, w kwocie niemożliwej do osiągnięcia (5.332,2 tys. zł). Na koniec 2013 r. wykonanie dochodów wyniosło jedynie 320,9 tys. zł, co stanowiło 6% zaplanowanej kwoty. Wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 169 ufp z 2005 r. bez uwzględnienia pierwotnie zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku osiągnęłby wartość 17,5% i tym samym przekraczałby poziom 15%. Oznacza to, że dochody zostały zawyżone celem wykazania prawidłowych wskaźników w dokumentach planistycznych budżetu gminy.*
- *Gmina Aleksandrów Łódzki w Wieloletniej Prognozie Finansowej z 2015 r. nieprawidłowo ustaliła kwotę długu, tj. bez uwzględnienia skutków zawarcia w 2014 r. transakcji sprzedaży nieruchomości z prawem odkupu i dzierżawy tej nieruchomości.*

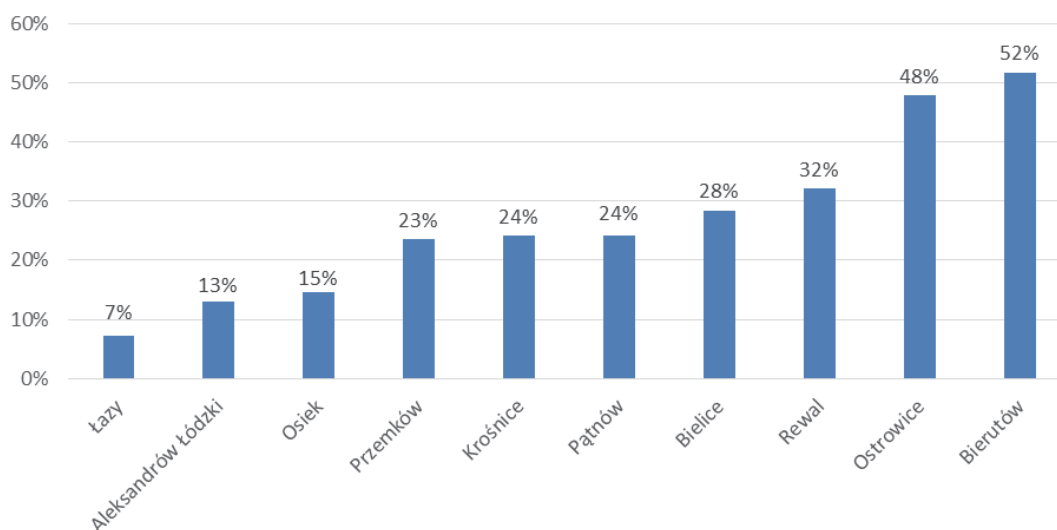
<sup>42</sup> Bierutów, Przemków, Pątnów, Krośnice, Aleksandrów Łódzki.

### 3.2.2. Gospodarność stosowanych operacji finansowych

Jedenaście skontrolowanych samorządów korzystało z niestandardowych operacji finansowych. Gospodarność tych operacji została oceniona negatywnie w dziewięciu<sup>43</sup>, a w gminach Nadarzyn i Łąży nie stwierdzono nieprawidłowości. Trzy samorzady<sup>44</sup> nie realizowały takich operacji. Kryterium oceny stanowiła relacja kosztów poniesionych przez samorzady w związku z niestandardowymi operacjami do kosztów jakie zostałyby poniesione w przypadku finansowania z wykorzystaniem hipotetycznego kredytu bankowego zaciągniętego na warunkach rynkowych. W samorządach wykorzystujących niestandardowe operacje finansowe, łącznie całkowite koszty tych operacji były wyższe od kosztów hipotetycznego kredytu referencyjnego (WIBOR 3M plus marża 2%)<sup>45</sup> o 22,8%. W poszczególnych jednostkach różnica ta dla wszystkich operacji niestandardowych kształtowała się od 7% do 52%. Dla poszczególnych operacji, jak np. dla sprzedaży zwrotnej infrastruktury miejskiej w Ostrowicach różnica ta dochodziła do 70,5%. Szczegółowe dane dla poszczególnych jednostek prezentuje poniższy wykres.

Wykres 1

Nadwyżka całkowitych kosztów operacji finansowych nad całkowitymi kosztami kredytu referencyjnego (z tytułu kapitału i kosztów finansowych)



Źródło: Wyniki kontroli.

Całkowite koszty tych operacji wyniosły 79,8 mln zł i były wyższe o 57,2% od kwoty środków pozyskanych przez samorzady z tych operacji. Całkowite koszty poszczególnych operacji w samorządach prezentuje poniższy wykres:

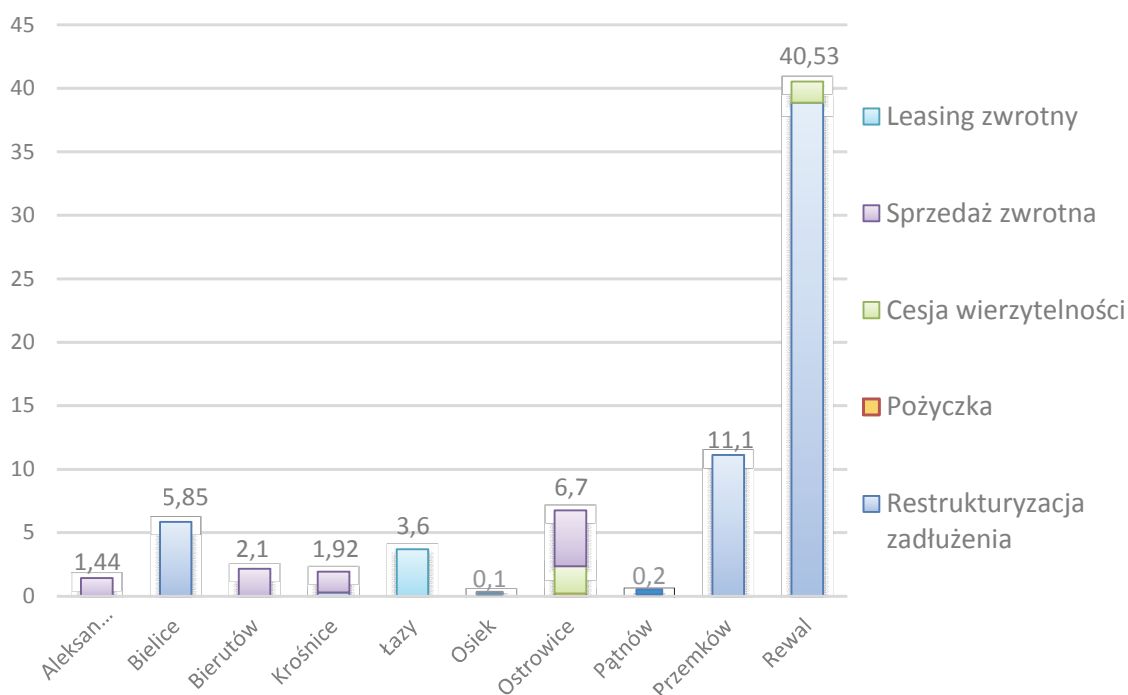
<sup>43</sup> Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal.

<sup>44</sup> Warszawa, Dąbrowa Górnicza i Ząbki.

<sup>45</sup> Dla celów oceny gospodarności operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego porównano koszty całkowite badanej operacji z całkowitymi kosztami tzw. kredytu referencyjnego udzielonego na warunkach rynkowych. Jako kredyt referencyjny przyjęto kredyt o oprocentowaniu WIBOR3M powiększony o marżę w wysokości 2 punktów procentowych. Oprocentowanie takie jako rynkowe zostało oszacowane przez spółkę Polskie Inwestycje Rozwojowe na etapie tworzenia Funduszu Inwestycji Samorządowych. W kontroli dla obliczeń kosztów całkowitych operacji finansowych stosowanych przez JST przyjmowano założenia zawarte w umowach dotyczących tych operacji. W przypadku, kiedy okres trwania finansowania nie kończył się w trakcie kontroli, a dług opierał się na zmiennym oprocentowaniu (stawka WIBOR + marża), w algorytmie wyliczenia kosztów całkowitych operacji do dnia 11 września 2015 r. uwzględniano zmienną stawkę WIBOR, natomiast dla obliczeń w późniejszym okresie przyjęto oprocentowanie stałe, odpowiadające stawce WIBOR z 11 września 2015 r.

Wykres 2

Suma kosztów finansowych ponoszonych przez jst z tytułu poszczególnych operacji (w mln zł)



Źródło: Wyniki kontroli.

Pomimo istotnie większych kosztów tych operacji w stosunku do kosztów tradycyjnego kredytu lub pożyczki, podstawową przesłanką dla samorządów do przeprowadzenia operacji leasingu i sprzedaży zwrotnej była możliwość uzyskania dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego oraz braku konieczności ujmowania związanych z tą operacją zobowiązań w wartości długu, co zapewniało pozytywny wpływ na kształtowanie się w okresach przyszłych wskaźnika określonego w art. 243 ufp. Pożyczki i operacje restrukturyzacji zadłużenia od pozabankowych instytucji wspierały płynność finansową jst i przesunęły obsługę zadłużenia na następne lata, co również umożliwiało korzystniejsze kształtowanie wskaźnika zadłużenia. Należy jednak podkreślić, że pomimo iż niektóre niestandardowe operacje finansowe nie wpływają na oficjalny poziom zadłużenia samorządu, to jednak kreują one ryzyko i nowe zobowiązania finansowe, często wieloletnie, tym samym wpływając na przyszłe bezpieczeństwo finansowe gminy.

Pozyskanie środków w drodze zastosowania przez jst ww. operacji sprzedaży nieruchomości z prawem jej odkupu i dzierżawy jest działaniem niegospodarnym. Ponoszone na rzecz instytucji pozabankowych wydatki z tytułu dzierżawy nieruchomości były operacją stricte finansową. Brak jest związku takich operacji z realizacją konkretnych zadań publicznych, co nie znajduje uzasadnienia w świetle zasad prawidłowej gospodarki nieruchomościami. Doprowadzenie do wyzbycia się własności nieruchomości gmin należy ocenić jako naruszenie art. 12 w związku z art. 11 ust. 1 ugn, w myśl których organy wykonawcze samorządu są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. 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. Operacje te nie przysparzały również samorządowi 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. Zaciąganie takich zobowiązań stanowi zagrożenie dla prawidłowości gospodarki finansowej, w tym płynności finansowej w latach przyszłych.

Sześć samorządów korzystając z niestandardowych instrumentów finansowych, nie przeprowadziło uprzednio wcześniej rzetelnej analizy warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa ich stosowania. 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. Samorzady, przed zaciągnięciem tych zobowiązań, powinny wcześniej rzetelnie wykazać – czego nie uczyniły – że szeroko rozumiane koszty nie będą dla gminy w rzeczywistości wyższe niż koszty, jakie gmina musiałaby ponieść zaciągając pożyczkę lub kredyt w instytucjach sektora bankowego. Taki sposób postępowania był pochodną trudnej sytuacji finansowej samorządów. W związku z tym, przy braku dostępu do klasycznych źródeł finansowania, jst wykorzystywały inne mechanizmy pozyskiwania środków, bez względu na związane z tym koszty.

Zastrzeżenia NIK w zakresie leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej nieruchomości dotyczyły następujących operacji.

- *Gmina Bierutów, zawierając umowę sprzedaży zwrotnej nieruchomości (gruntu) z 23 grudnia 2014 r. z pozabankową instytucją finansową, uzyskała o 51,8% gorsze warunki od warunków kredytu referencyjnego (WIBOR 3M + 2 punkty procentowe), natomiast w przypadku dwóch porozumień dotyczących restrukturyzacji zadłużenia z maja 2013 r. odpowiednio o 15,4% i 13,4%. Gmina będzie musiała ponieść koszty wyższe łącznie o 2.301,3 tys. zł, niż w przypadku pozyskania tych samych środków finansowych poprzez zawarcie umowy na warunkach kredytu referencyjnego. Zawarcie umów nastąpiło bez dokonania analizy ekonomicznej skutków oraz ryzyk z nich wynikających. Umowy miały charakter kredytu/pożyczki, a więc stosunków prawnych, których nawiązanie nie wymagało przeniesienia własności mienia stanowiącego własność gminy. W związku z tym należało analizować zasadność zawarcia umowy pod kątem art. 50 usg oraz art. 12 w związku z art. 11 ust. 1 ugn.*
- *Gmina Krośnice, zawierając z pozabankową instytucją finansową umowę sprzedaży zwrotnej nieruchomości z 30 grudnia 2014 r., uzyskała o 1 228,3 tys. zł (28,4%) warunki gorsze od warunków kredytu referencyjnego. Sprzedaż zwrotna dotyczyła budynku urzędu dzierżawionego na okres 5 lat, po którym gmina zobowiązała się do jego odkupu. Także w tym przypadku zawarcie umów nastąpiło bez dokonania analizy ekonomicznej skutków oraz ryzyk z nich wynikających.*
- *Urząd Miasta Aleksandrów Łódzki w związku z zawarciem w 2014 r. z instytucją pozabankową umów dotyczących sprzedaży nieruchomości z jej dalszą dzierżawą i prawem odkupu, pozyskał środki w wysokości 6.801 tys. zł netto. Całkowite koszty tej operacji w chwili planowanego odkupu nieruchomości wyniosły 8.237,6 tys. zł netto i w stosunku do kosztów pozyskania kredytu referencyjnego będą wyższe o około 953,4 zł, tj. o 13,1%.*
- *Gmina Ostrowice w 2013 r. zawarła z pozabankową instytucją finansową dwie umowy sprzedaży zwrotnej połączone z dzierżawą nieruchomości gminnych na okres do 5 lat dotyczących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków w Ostrowicach. W umowach warunki zaproponowane przez instytucję finansową były istotnie gorsze od warunków rynkowych. Całkowite koszty tych operacji (czynszu dzierżawnego, wartość odkupu) były wyższe odpowiednio o ponad 62% i 70% (3.873,7 tys. zł) od kosztów hipotetycznego kredytu bankowego na warunkach rynkowych. Warunki dzierżawy wynikające z zawartych umów były gospodarczo nieefektywne z punktu widzenia właściciela, gdyż pożytki uzyskiwane z dzierżawionych nieruchomości stanowiły zaledwie około 12% kosztów dzierżawy ponoszonych przez gminę. Średnio miesięczne przypisy z tytułu dostawy wody dla odbiorców sieci wodociągowej oraz sprzedaży ścieków na terenie czterech miejscowości wynosiły około 7 tys. zł i stanowiły około 12% wartości czynszu dzierżawnego 59,9 tys. zł (netto) dla sieci objętych powyższymi umowami. Zgodnie z treścią art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wójt zobowiązany był do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Wójt wyjaśniał, że sprzedaż dokonano w celu doraźnej poprawy płynności finansowej i spłaty „drogich” w obsłudze zobowiązań, a dochód ze sprzedaży poprawiał wskaźniki finansowe, co dawało szansę na bankowy kredyt konsolidacyjny*



o znacznie niższych kosztach finansowych. W wyniku tej operacji gmina pozbyła się pełnej kontroli nad składnikami majątkowymi, bez których nie jest w stanie zaspakajać podstawowych potrzeb mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, co jest jej zadaniem własnym<sup>46</sup>.

W przypadku obu umów sprzedaży zwrotnej gmina zobowiązała się do przekazywania na wyodrębniony rachunek opłat pobranych od mieszkańców za wykonane na ich rzecz usługi, polegające na dostarczaniu wody i odbiorze ścieków oraz umożliwienia nabywcy tych nieruchomości pobierania z tych rachunków środków do wysokości czynszu dzierżawnego.

Stwierdzono również niekorzystne warunki tych umów w związku z nabyciem przez instytucję finansową budowli (sieci wodociągowej, kanalizacyjnej wraz z pompownią ścieków i oczyszczalni ścieków), podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Instytucja finansowa była zobowiązana do jego uiszczenia (według art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych). Jednak w umowach sprzedaży zawarto niekorzystne dla gminy zapisy (§ 4 pkt 11 obu aktów notarialnych), w wyniku których poniesione przez instytucję finansową obciążenia podatkowe były przez gminę refundowane. Gmina utraciła dochody z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 255,7 tys. zł w 2013 r. i 104,7 tys. zł w 2014 r. W ocenie NIK był to dodatkowy nieuzasadniony koszt obsługi umów.

- Urząd Miejski w Łazach zawarł umowy z pozabankową instytucją finansową na operacje leasingu zwrotnego i dzierżawy krytej pływalni oraz forfaitingu. Koszt tych operacji był o 7% (1.028,0 tys. zł) wyższy od kosztów rynkowych standardowych operacji finansowych. Warunki umowy w zakresie opłat leasingowych i czynszu dzierżawy przewidywały, że będą one wyliczone według zmieniających się stawek WIBOR 3M oraz stałej marży 3,3%. Na transakcji leasingu i dzierżawy łącznie zobowiązania finansowe gminy w perspektywie 12 lat z tytułu ww. umowy wyniosły 18.313,8 tys. zł, natomiast dochody jakie gmina uzyskała z tytułu sprzedaży tej nieruchomości, wyniosły 11.242,8 tys. zł. Niestandardowe operacje finansowe umożliwiły gminie spełnienie limitów zadłużenia określonych w ustawie o finansach publicznych, zapewniając m.in. utrzymanie w 2014 r. i 2015 r. wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W sześciu samorządach NIK oceniła negatywnie bądź jako nieprawidłowość zawarcie umów pożyczek i restrukturyzacji zadłużenia (subrogacja, cesja wierzytelności, porozumienie lub umowa spłaty zobowiązań). Samorzady poniosą koszty całkowite obsługi tych operacji wyższe o 40.780,6 tys. zł w stosunku kosztów do pozyskania tych samych środków finansowych w umowie na warunkach rynkowych hipotetycznego kredytu referencyjnego.

- Gmina Przemków bez przeprowadzenia postępowań w zakresie zamówień publicznych zawarła cztery umowy pożyczki w formie porozumień z pozabankowymi instytucjami finansowymi dotyczące restrukturyzacji zadłużenia gminy, których koszty obsługi były wyższe o 4,442,1 tys. zł od oferty banku spółdzielczego. Pożyczki udzielone zostały według oprocentowania WIBOR 6M powiększone o stałą marżę, która kształtowała się od 4,93 do 9,26 punktu procentowego.

Ponadto umowy zostały zawarte na warunkach niekorzystnych dla gminy. Konstrukcja prawna przedmiotowych porozumień uniemożliwiała odstąpienie od zawartych umów bez niekorzystnego dla gminy wymogu spłaty całości zobowiązań objętych porozumieniami wraz z należnymi odsetkami i prowizją. Przeniesienie przez gminę jej zobowiązań wynikających z porozumień było dopuszczalne jedynie za uprzednią zgodą instytucji finansowej. Zawarcie porozumień w 2014 r. nie było poprzedzone analizą wpływu umów na bezpieczeństwo finansowe gminy. Ponadto przyjęcie tańszej oferty banku spółdzielczego rekomendował powołany przez burmistrza ekspert zewnętrzny, z której nie skorzystano.

- Gmina Pątnów, z uwagi na bardzo trudną sytuację finansową, zawarła z pozabankową instytucją umowy cesji wierzytelności. W umowach oprocentowanie należności głównych ustalono w wysokości co najmniej odsetek ustawowych (13%–19,5%), zaś od kwot niespłaconych w terminie – w wysokości 150%–200% odsetek ustawowych (19,5%–26%). Koszty tych umów były wyższe o 219,4 tys. zł, tj. o 24,3% niż w przypadku pozyskania przez gminę hipotetycznego kredytu referencyjnego na warunkach rynkowych. Realizowany w kontrolowanym okresie program postępowania naprawczego gminy oraz przeprowadzona emisja obligacji komunalnych, umożliwiły stopniową redukcję zadłużenia, całkowitą spłatę zobowiązań wymagalnych i odzyskanie płynności finansowej.
- Gmina Bielice zawarła z pozabankową instytucją 21 umów restrukturyzacji zadłużenia zawartych w formie siedmiu pożyczek, czterech ugód umów restrukturyzacji w formie subrogacji, 10 ugód restrukturyzacji zadłużenia polegających na prolongacie spłaty. Warunki zaproponowane przez instytucję finansową dla poszczególnych

<sup>46</sup> Gmina odkupiła majątek 22 sierpnia 2014 r.

operacji były gorsze od 10% do ponad 30% od warunków rynkowych. Całkowite koszty obsługi sześciu umów były wyższe łącznie o 3.664,8 tys. zł od hipotetycznego kredytu bankowego na warunkach rynkowych. Zawarcie umów nie było poprzedzone analizą ekonomiczną oraz ryzyk dla bezpieczeństwa finansowego gminy. Wójt wyjaśniał, że kolejne zaciąganie zobowiązań finansowych spowodowane było brakiem płynności finansowej. Trudna sytuacja finansowa gminy zmuszała do natychmiastowego działania i wyrażenia zgody na przedstawiane warunki. Nie pozwalała na zadłużanie się w bankach. Twierdził, że propozycja instytucji finansowej pozostawała jedyną drogą wyjścia i dlatego z niej skorzystał.

- Gmina Rewal w czterech z 26 zawartych z instytucją pozabankową umów restrukturyzacji zadłużenia na łączną kwotę 79.164,8 tys. zł posiadała warunki oprocentowania powodujące wyższe koszty tych umów od 10% do ponad 30% od warunków rynkowych. Całkowite koszty obsługi tych umów były wyższe łącznie o 29.163,7 tys. zł tj. o 32% od hipotetycznego kredytu bankowego na warunkach rynkowych. W pozostałych 22 umowach operacji niestandardowych warunki finansowe były gorsze od rynkowych, lecz ich koszty całkowite nie przekroczyły 10% kosztów kredytu rynkowego. Warunki subrogacji przewidywały oprocentowanie WIBOR 6M plus 9,2%, a umów restrukturyzacji, ugód, przesuujących termin spłaty zobowiązań oprocentowanie stałe 12%.
- Gmina Ostrowice zawarła w 2013 r. z pozabankowymi instytucjami finansowymi trzy umowy (z 44 badanych) w zakresie restrukturyzacji zadłużenia, w których warunki finansowe były gorsze od warunków rynkowych. Całkowite koszty obsługi tych umów były wyższe od hipotetycznego kredytu bankowego na warunkach rynkowych i w przypadku dwóch cesji wierzytelności były wyższe o 38% (o 2.992,0 tys. zł), a w przypadku umowy pożyczki były wyższe o 10% (o 114,7 tys. zł). W pozostałych operacjach warunki finansowe zaoferowane przez pozabankową instytucję finansową były nie gorsze niż 10% od warunków rynkowych. Przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z 46 niestandardowych operacji finansowych nie przeprowadzono analizy ekonomicznej oraz analizy skutków i ryzyk zawarcia takich umów dla bezpieczeństwa finansowego gminy. Wójt wyjaśniał, że gmina nie posiada ekspertów w celu przeprowadzania takich analiz, jak i ze względów ekonomicznych nie zlecano podmiotom zewnętrznym prowadzenia analiz ekonomicznych zawieranych umów.
- Gmina Osiek w jednej z trzech umów zawartych z pozabankowymi instytucjami finansowymi dotyczącymi restrukturyzacji zadłużenia określiła warunki o około 15% gorsze od warunków rynkowych, natomiast w dwóch pozostałych o około 6% gorsze. Koszty całkowite tych operacji finansowych były wyższe o 247,9 tys. zł od potencjalnych kredytów na warunkach rynkowych. W porozumieniach zawartych z tymi instytucjami dotyczącymi subrogacji wierzytelności gmina nie zabezpieczyła możliwości refinansowania zobowiązań i nie dokonywała analiz zasadności przeprowadzenia takich operacji.
- Gmina Krośnice w jednej z dziesięciu zawartych niestandardowych umów (umowy restrukturyzacji zadłużenia z 22 stycznia 2015 r.) z pozabankowymi instytucjami finansowymi uzyskała warunki gorsze o 188,9 tys. zł (12,1%) od hipotetycznego kredytu referencyjnego. Także w tym przypadku zawarcie umowy nastąpiło bez dokonania analizy ekonomicznej skutków oraz ryzyk z niej wynikających.

Na tle samorządów mających problemy z zachowaniem płynności finansowej, odmienną sytuację stwierdzono w mieście stołecznym Warszawa. W gospodarce finansowej nie wystąpiły problemy z zachowaniem płynności. Miasto korzystało z finansowania kredytami i pożyczkami udzielanymi przez banki oraz emisją obligacji. Zaciąganie zobowiązań długoterminowych oparte było na rzetelnych analizach. Miasto nie stosowało niestandardowych operacji finansowych. Stwierdzono jednak, że były zaciągane nowe kredyty, pomimo dysponowania przez miasto wysokimi stanami wolnych środków wymienionych w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp, rozumianych zgodnie z definicją zawartą w art. 48 ust. 3 ufp jako środki znajdujące się w dyspozycji jednostki, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie jednostki. Powodowało to ponoszenie kosztów obsługi zadłużenia, których można było uniknąć w przypadku wykorzystania zgromadzonych środków. W okresie od początku 2013 r. do I połowy 2015 r. koszty (oprocentowanie) pozyskiwania środków z kredytów bankowych przewyższały o 23,4 mln zł korzyści związane z ich lokowaniem. Kwestia ta jest istotna wobec rosnącego poziomu wolnych środków w relacji do długu. W latach 2010–2014 wynosiła ona przeciętnie 23,4%, a na koniec 2014 r. 30,4%.

Mechanizm gromadzenia niewykorzystywanych w danym roku budżetowym wolnych środków ma swoje źródło w konstrukcji art. 242 ufp, a ich maksymalizacja umożliwiła uchwalenie budżetu w sytuacji, gdy samorząd zakłada wydatki przewyższające jego dochody bieżące. Jednak stwarza to zagrożenie zadłużania się na zapas i finansowania wydatków bieżących pożyczką lub kredytem, co jest niezgodne z art. 236 ust. 3 ufp.

### 3.2.3. Prawdliwość ujęcia operacji finansowych w ewidencji i sprawozdawczości

Skontrolowane osiem jst prawidłowo ewidencjonowało zadłużenie wynikające z prowadzonych operacji finansowych. Natomiast w sześciu jednostkach nieprawidłowo określono zasady ewidencji tych operacji lub nieprawidłowo je stosowano. Skutkowało to w szczególności ewidencjonowaniem operacji na nieprawidłowych kontach lub w nieprawidłowych wartościach.

Nieprawidłowe zasady ewidencji stosowane były w dwóch jst. Polegały one na ujmowaniu operacji finansowych na niewłaściwych kontach ewidencji księgowej oraz w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Stanowiło to naruszenie przepisów obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych, w tym rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) <sup>47</sup> i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych <sup>48</sup>. W gminie Rewal nieprawidłowości te polegały np. na:

- rejestracji w latach 2013–2015 na koncie 134 – „Kredyty bankowe”, służącym wyłącznie do ewidencji kredytów zaciągniętych w bankach (wraz z odsetkami od kredytu), również zobowiązań wobec pozabankowych instytucji finansowych (z tytułu niestandardowych operacji finansowych), które winny być ujmowane na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”; tego samego rodzaju nieprawidłowość wystąpiła również w gminie Bielice;
- nieprowadzeniu ewidencji kosztów finansowych na koncie 751 – „Koszty finansowe”; ewidencję kosztów finansowych w 2015 r. prowadzono na koncie 134 – „Kredyty bankowe” i koncie 409 – „Pozostałe koszty rodzajowe”, mimo iż konto 409 służy do ewidencji kosztów niezaliczanych do kosztów działalności finansowej;
- ujmowaniu wydatków na obsługę długu publicznego w latach 2013–2015 w rozdziale 75702 w § 8010 i § 8070; zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków w § 8010 ujmuje się „rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego”; jednak § 8070 – „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego” dotyczy realizacji budżetu państwa, a nie samorządu; klasyfikacja budżetowa przewiduje dla samorządu § 8110 – „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” (oraz § 8010); według ewidencji księgowej w 2013 r. w § 8070, zamiast w § 8010 ujęto kwotę 1.645.257,93 zł, w 2014 r. 5.439.517,55 zł, a w 2015 r. do 30 czerwca 2.038.173,65 zł; taka sama nieprawidłowość na kwotę 3,577,3 tys. zł miała miejsce w gminie Ostrowiec.

W kolejnych czterech jst nieprawidłowości wynikały z nieuwzględnienia w ewidencji niektórych operacji finansowych lub ewidencjonowaniu ich w nieprawidłowych kwotach. Przyczyną takich błędów były nierzetelność pracowników w ewidencjonowaniu tych operacji oraz niewłaściwy przepływ dokumentów. Nieprawidłowości te mogą wskazywać na niedostateczną kontrolę zarządczą w tych jednostkach.

- W gminie Bielice w latach 2014–2015 na koncie rozrachunkowym dotyczącym zobowiązań wobec instytucji finansowych ujmowano spłaty prowizji oraz odsetek od zadłużenia, zamiast jedynie spłaty odsetek. Skutkowało to wykazaniem zaniżonych wydatków na obsługę długu wobec instytucji finansowych (173,8 tys. zł na koniec 2014 r. i 5,9 tys. zł na koniec III kwartału 2015 r.) i zaniżeniem rozchodów z tytułu spłaty pożyczek (409,5 tys. zł

<sup>47</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).

<sup>48</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

w 2014 r. i 6,5 tys. zł na koniec III kwartału 2015 r.). W ewidencji nie ujmowano zwiększenia wierzytelności wobec instytucji finansowych wynikających z zawartych uгод i porozumień, zakładających kapitalizację odsetek i/lub prowizji. Nieprawidłowości te były wyjaśniane niewłaściwym obiegiem dokumentów księgowych.

- W gminie Osiek na koniec 2014 r. nie zaksięgowano dwóch przypisów odsetek z tytułu kredytu konsolidacyjnego w łącznej kwocie 5.123,95 zł, a w gminie Aleksandrów Łódzki faktu przekazania Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Miejskiej wkładu niepieniężnego o wartości 362 tys. zł w celu podwyższenia kapitału zakładowego. W gminie Rewal jednorazowe dokapitalizowanie Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej sp. z o.o. zostało wykazane w wysokości zawyżonej o 172,8 tys. zł.

Błędy w ewidencji były jednym z powodów wykazywania przez osiem jst w sprawozdawczości budżetowej nierzetelnych informacji dotyczących operacji finansowych. Powodem ich powstania, oprócz błędów w ewidencji, było wykazywanie wartości zobowiązań w kwotach niezgodnych z ewidencją księgową, w tym niewykazywania operacji niestandardowych oraz niestosowanie postanowień instrukcji wypełniania sprawozdań. Działaniami tymi naruszono § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>49</sup>, zgodnie z którym 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.

Sześć jst nie przedstawiało w sprawozdaniach Rb–Z pełnej informacji o zadłużeniu i wydatkach związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe. W efekcie nie przedstawiały wiarygodnych danych o poziomie swojego zadłużenia. Stanowiło to naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zaniżanie wielkości zadłużenia może powodować, że pomimo niespełniania przez jst wymogów wyrażonych wskaźnikami ostrożnościowymi przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych, dopuszczalne staje się zwiększenie jej zadłużenia. Wykazanie prawidłowej wartości długu spowodowałoby, że jst przekroczyłyby ustawowy poziomy limitu zadłużenia, co może mieć wpływ na ocenę WPF przez RIO i ewentualną decyzję o konieczności dostosowania budżetu do obowiązujących limitów zadłużenia.

- W gminie Aleksandrów Łódzki w sprawozdaniach Rb–Z za IV kwartał 2014 r. i I półrocze 2015 r. nie uwzględniono zobowiązań wynikających z zawartych w 2014 r. umów sprzedaży z prawem odkupu nieruchomości położonych w Księżtwie Brużyczka i dzierżawy tej nieruchomości. W operacji tej Gmina pozyskała środki w wysokości 6.801 tys. zł. Wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu zobowiązań powstałych w wyniku zawarcia tych umów, przekroczyłby dopuszczalny poziom. Operacja ta spowodowała obejście uregulowań dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Nie zaliczenie tej 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 sprawie. gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (sprawa w toku).
- W gminie Bierutów w sprawozdaniach za lata 2013 i 2014 nie ujęto kwoty zobowiązań z tytułu restrukturyzacji zadłużenia, sprzedaży zwrotnej, a także zobowiązania spłacanego ratalnie na rzecz ANR, co spowodowało łączne zaniżenie zobowiązań z tytułu kredytów długoterminowych o 5.138,8 tys. zł i 5.480,4 tys. zł. W 2013 r. niewykazanie powyższych zobowiązań umożliwiło nieprzekroczenie obowiązującego wówczas limitu relacji zadłużenia do osiągniętych dochodów na poziomie 60%. Natomiast za rok 2013 w sprawozdawczości nie wykazano kwoty 60 tys. zł dotyczącej spłaty zobowiązań z tytułu restrukturyzacji zadłużenia.
- W gminie Krośnice w sprawozdaniu kwartalnym Rb–Z w latach 2014–2015 nie wykazywano jako tytułu dłużnego umowy nienazwanej mającej cechy kredytu kupieckiego o wartości 8 786,7 tys. zł, dotyczącej rozbudowy szkoły w Bukowicach. Naruszono tym wymóg, że w układzie przedmiotowym w sprawozdaniach prezentowane są zobowiązania wynikające z tytułów dłużnych: m.in. kredytów i pożyczek, rozumianych jako zobowiązania

<sup>49</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.



wynikające również z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Zapisany w umowie termin realizacji inwestycji znacznie przekracza jeden rok.

- W gminie Bielice w sprawozdaniu Rb–Z za III kwartał 2014 r. w kwocie zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek nie wykazano zobowiązań wobec instytucji finansowej w wysokości 5.374,8 tys. zł. Natomiast w sprawozdaniu Rb–NDS za okres od początku roku do III kwartału 2014 r. nie ujęto przychodów z tytułu pożyczek od instytucji finansowej w kwocie 720 tys. zł.
- W gminie Rewal w sprawozdaniu Rb–Z za 2014 r. nie została wykazana kwota zobowiązania wynikająca z umowy leasingu samochodu specjalnego (20,2 tys. zł na koniec 2014 r.). Ponieważ wydatki związane z eksploatacją pojazdu ponosiła gmina to z zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz § 2 ust. 1 pkt 2 z Załącznika nr 9 (Instrukcja sporządzania sprawozdań) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, umowa ta powinna zostać zaliczona do kategorii pożyczek. Na koniec 2014 r. kwota zobowiązania z tytułu tej umowy wynosiła 20.215,70 zł. Nieujęcie w sprawozdaniu tego zobowiązania było tłumaczone brakiem jednoznacznego obowiązku jego wykazywania. Natomiast w sprawozdaniu Rb–28S na koniec 2013 r. i 2014 r. wykazano kwoty zaangażowania wydatków niższe niż wynikało z ewidencji o 60.200,1 tys. zł i 47.207,0 tys. zł.
- W gminie Ostrowice czynsz dzierżawny zapłacony instytucji pozabankowej dotyczący realizacji umowy sprzedaży zwrotnej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej za okres trzech kwartałów 2014 r. przebiegowało dopiero na koniec września 2014 r. zamiast od stycznia 2014 r. Zatem kwota długu wykazana w Rb–Z za I i II kw. 2014 r. była nieprawidłowa.

Niezaliczenie przez gminę Łazy zobowiązania z tytułu operacji leasingu zwrotnego operacyjnego (krytej pływalni) zawartej z pozabankową instytucją finansową do długu, zostało ocenione negatywnie przez RIO w Katowicach po kontroli przeprowadzonej w okresie marzec – kwiecień 2015 r. w zakresie gospodarki finansowej urzędu. Umowa ta ma cechy umożliwiające jej zaliczenie do leasingu operacyjnego. Gmina złożyła skargę na wystąpienie RIO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która dotychczas pozostawała w rozpoznaniu. Umowa ta została zawarta we wrześniu 2014 r. na okres 12 lat i umożliwiła pozyskanie przez gminę dochodów o wartości 11.242,5 tys. zł.

Innego rodzaju nieprawidłowość stanowiło wykazywanie zobowiązań w nieprawidłowej klasyfikacji przedmiotowej i podmiotowej. Nieprawidłowości te nie wpływają na wykazaną łączną wartość zadłużenia jst, mogą jednak powodować powstawanie błędów w procesie obliczania wielkości państwowego długu publicznego, w trakcie którego dokonuje się eliminacji zobowiązań pomiędzy podmiotami sektora finansów publicznych. Stanowiły one naruszenie instrukcji sporządzania sprawozdań Rb–Z stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych. Nieprawidłowości takie wystąpiły w trzech jednostkach.

- W gminie Łazy zadłużenie z tytułu emisji obligacji komunalnych zostało wykazane w sprawozdaniach Rb–Z na koniec IV kwartału 2013 r. oraz na koniec I, II i III kwartału 2014 r. w poz. E1.2 „papiery wartościowe długoterminowe”, zamiast w poz. E2.2 „kredyty i pożyczki długoterminowe”. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych, do papierów wartościowych zalicza się papiery wartościowe dopuszczone do obrotu zorganizowanego (tj. takie, dla których istnieje płynny rynek wtórny), a do kredytów, pożyczek m.in. papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona.
- W gminie Krośnice w sprawozdaniu kwartalnym Rb–Z za IV kwartał 2014 r. umowę restrukturyzacji zadłużenia zawartą w dniu 28 października 2014 r. o wartości 1.100,0 tys. zł wykazano w kategorii. E.2. Kredyty i pożyczki – jako zobowiązanie długoterminowe dotyczące banków, mimo że została ona zawarta z instytucją finansową na okres krótszy niż rok.

- W gminie Pątnów w sprawozdaniach Rb–Z za IV kwartał 2013 i 2014 r. oraz za II kwartał 2015 r. kwotę zobowiązań wobec banków zawyżono na koniec poszczególnych okresów o 4.793,5 tys. zł, 4.099,3 tys. zł i 3.670 tys. zł w 2015 r., tj. o kwoty spłacane na rzecz instytucji finansowych.

Stwierdzono także przypadek podania w sprawozdaniu Rb–Z informacji o wielkości zadłużenia niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

- W gminie Rewal w sprawozdaniu Rb–Z za 2013 r. wykazano zobowiązania wymagalne wyższe o 114,1 tys. zł niż sporządzonym za ten sam okres sprawozdaniu Rb–28S. Zobowiązania wymagalne nie mogą być wyższe w sprawozdaniu Rb–Z, ponieważ są wykazywane w wartościach nominalnych (bez odsetek), a w Rb–28S wraz z odsetkami – o ile są wymagalne. Gmina nie potrafiła wyjaśnić powodu powstania tej rozbieżności.

Problemy z zapewnieniem właściwego zbilansowania dochodów i wydatków jst prowadziły także do sytuacji, w których część znanych zobowiązań była nieuwzględniana w budżetach i planach finansowych, co świadczy o braku rzetelności tych dokumentów. W ten sposób na etapie planowania możliwe było wykazanie, że zakładane finansowanie jest wystarczające dla zapewnienia pokrycia planowanych wydatków. Dokonanie w ciągu roku wydatków w kwotach wyższych od przyjętych w budżecie stanowi naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten określa, że wydatki publiczne powinny być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Takie praktyki podważają także wiarygodność opracowywanych wieloletnich prognoz finansowych.

- W gminie Łazy w wieloletnich prognozach finansowych do października 2015 r. nie ujęto przedsięwzięć związanych z realizacją umów leasingu i dzierżawy, czym naruszono art. 226 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych zobowiązujący do prezentacji w WPF umowy wieloletniej wykraczającej poza rok budżetowy. Zobowiązania te nie były wykazywane ze względu na złą interpretację obowiązujących przepisów.
- W gminie Aleksandrów Łódzki w wieloletnich prognozach finansowych na lata 2013–2020 i 2014–2020 zaniżono przypadającą do spłaty w 2019 r. kwotę kredytów o 300,0 tys. zł, co gmina wyjaśniła błędem przy ich sporządzeniu.
- W gminie Rewal w 2014 r. plan wydatków przyjęty w uchwale budżetowej został przekroczony o 1.139,7 tys. zł. Dodatkowo w 2014 r. gmina posiadała zobowiązania wymagalne w kwocie 19.848,8 tys. zł, co oznacza, że łączne zobowiązania zaciągnięte powyżej planu wynosiły 20.988,5 tys. zł.

#### 3.2.4. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową

W jednostkach samorządu terytorialnego płynność finansowa krótkoterminowa oznacza zdolność do zapewnienia w każdym czasie takiej ilości środków pieniężnych, która wystarczy na pokrycie bieżących wydatków. Płynność finansowa jest zachowana, gdy samorząd posiada odpowiednio duże dochody i przychody dla pokrycia zaplanowanych wydatków i rozchodów.

Jedynie w trzech kontrolowanych samorządach nie odnotowano żadnych problemów z płynnością finansową. Warto zwrócić uwagę, iż były to trzy największe jednostki objęte kontrolą – Warszawa, Dąbrowa Górnicza oraz Ząbki. W ośmiu samorządach wystąpiły stałe lub okresowe problemy z zachowaniem płynności, w tym skutkujące powstawaniem zobowiązań wymagalnych i ponoszeniem dodatkowych kosztów w związku z zapłatą karnych odsetek. Zobowiązania wymagalne wystąpiły w dziewięciu skontrolowanych jst. W 2013 r. i 2014 r. cztery z kontrolowanych gmin zapłaciły łącznie 77.767,4 tys. zł i 33.323,9 tys. zł odsetek za nieterminową realizację zobowiązań. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych i zapłata od nich odsetek świadczy o nieprawidłowej gospodarce finansowej i naruszeniu zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przepisy te wymagają, aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób oszczędny i celowy w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Powodem problemów z zachowaniem płynności było opisane we wcześniejszych punktach nadmierne zadłużenie samorządów, którego samorzady nie były w stanie terminowo

obsługiwać. W szczególnie drastycznych sytuacjach doprowadziło to do wezwania jst przez RIO do przygotowania programów postępowania naprawczego. Obowiązek przygotowania programu postępowania naprawczego i przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania RIO, wynika art. 240a ustawy o finansach publicznych. Wezwanie takie może być sformułowane w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Pięć z kontrolowanych jst opracowały programy postępowania naprawczego<sup>50</sup>. W dwóch z nich programy te w wyniku ograniczenia kosztów bieżących przyniosły oszczędności i poprawę sytuacji finansowej. Jeden z programów został przyjęty w 2015 r. ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wezwania RIO i nie były znane jego efekty. Program naprawczy przedstawiony przez gminę Rewal w 2014 r. nie uzyskał pozytywnej opinii RIO. Izba wskazała na brak zdolności płatniczej gminy i częściowe regulowanie zobowiązań możliwe m.in. dzięki środkom z kredytu w rachunku bieżącym, zasileniom otrzymywanym od pozabankowej instytucji finansowej i kolejnym restrukturyzacja zadłużenia wiążącym się z przesuwaniem płatności na późniejsze okresy. Rada gminy Bielice przyjęła program naprawczy 30 października 2015 r.

Efektu nie przyniosły działania w celu poprawy sytuacji gminy Ostrowice. Od stycznia 2014 r. RIO, a od lipca 2015 r. Wojewoda Zachodniopomorski wnioskował o przygotowanie programu poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej gminy. Wobec niezadowolających efektów tych prac Prezes Rady Ministrów podjęła decyzję o zawieszeniu z dniem 20 stycznia 2016 r. organów gminy i ustanowieniu zarządu komisarycznego dla gminy Ostrowice. Wójt gminy wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Z restrukturyzacji zadłużenia w dużej części polegających na rolowaniu długu korzystały także jst nierealizujące programów postępowania naprawczego.

Aby podtrzymać płynność krótkoterminową, oprócz korzystania z niestandardowych instrumentów finansowych, jst wykorzystywały środki niezgodnie z ich przeznaczeniem lub z opóźnieniem realizowały swoje zobowiązania publicznoprawne.

- *Gmina Bierutów w latach 2013–2015 (październik) w 22 przypadkach przekazała z rachunku sum depozytowych na zwrotne zasilenie rachunku budżetu środki pieniężne w łącznej wysokości 878,9 tys. zł. Przepis art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wskazuje enumeratywnie źródła przychodów, z których może być sfinansowany deficyt budżetu. Jednak nie wymienia wśród nich środków z rachunków sum depozytowych (np. wadła, zabezpieczenia należytego wykonania umowy). Świadczyło to o skorzystaniu z niedozwolonego źródła finansowania płynności bieżącej i przejściowego deficytu budżetu. Urząd zwracał na rachunek sum depozytowych środki w tym samym roku, w którym je pożyczał (na okres od 1 do 332 dni), z wyjątkiem kwoty 30,5 tys. zł pożyczonej w dniu 1 sierpnia 2014 r., która została zwrócona dopiero dnia 30 kwietnia 2015 r. (po 272 dniach). Taki sposób finansowania deficytu stosowany był również w gminie Bielice.*
- *W gminie Bielice, bez wymaganej zgody organy stanowiącego na przejściowe finansowanie deficytu w grudniu 2012 r., 2013 r. i 2014 r., wykorzystano subwencję oświatową przeznaczoną na wydatki bieżące w styczniu roku następnego<sup>51</sup>. W ten sposób wykorzystano środki w łącznej kwocie 617,3 tys. zł. Zostały naruszone kompetencje Rady Gminy wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że o przeznaczeniu środków z subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący gminy.*

<sup>50</sup> Programy postępowania naprawczego zostały przyjęte do realizacji w gminach Osiek, Pątnów, Przemków, Rewal i Bielice.

<sup>51</sup> Ustalenie to wynika z kontroli przeprowadzonej przez RIO.

*Ponadto w 2013 r. i 2014 r. na czasowe finansowanie wydatków bieżących wykorzystano 69,7 tys. zł i 58,0 tys. zł z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Stanowiło to naruszenie zasad gospodarowania środkami funduszu, określonymi w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>52</sup>.*

- *Gmina Ostrowice w 2013 r. sfinansowała wydatki bieżące w kwocie 171,7 tys. zł ze środków subwencji oświatowej przeznaczonej na 2014 r., tj. ze źródła niewskazanego w art. 217 ust. 2 ufp.*

Jednym z potencjalnych powodów powstania problemów z zachowaniem płynności może być niedostateczny nadzór w jst nad tymi zagadnieniami. W dziewięciu skontrolowanych jst nie prowadzono monitorowania płynności finansowej lub było ono ograniczone do porównania bieżącej dostępności środków z wymaganymi płatnościami lub miesięcznych informacji o stopniu realizacji budżetu w porównaniu do planu. W ten sposób koncentrowano się na bieżących działaniach podtrzymujących możliwość spłaty zobowiązań jednostki przykładając jednocześnie mniejszą wagę do długofalowego planowania w celu zapewnienia stabilnej sytuacji finansowej. Można także przypuszczać, chociaż nie było to wskazywane przez kontrolowane jst, że mniejsze jednostki mające ograniczone możliwości organizacyjne nie są w stanie przeznaczyć odpowiednich zasobów w celu monitorowania sytuacji finansowej i planowania działań zapewniających jej stabilność. Nadzorowi nad powyższymi zagadnieniami nie sprzyjało ograniczone prowadzenie analiz w ramach kontroli zarządczej. Tylko w pięciu skontrolowanych jst zagadnienia dotyczące zaciągania zobowiązań i sposobu ich finansowania były opisane w procedurach kontroli zarządczej lub były tematem prowadzonych audytów.

Realne ryzyko utraty środków na bankowym rachunku bieżącym wystąpiło w Urzędzie Miasta Ząbki. Burmistrz nie zabezpieczył Miasta przed ryzykiem utraty części środków zdeponowanych w SK Bank w związku z pogorszeniem sytuacji finansowej tego banku. W połowie sierpnia 2015 r. Komisja Nadzoru Finansowego ustanowiła w SK Banku zarząd komisaryczny. 21 listopada nastąpiło zawieszenie działalności banku, a 30 grudnia ogłoszenie upadłości. Według umowy zawartej z SK Bank w grudniu 2012 r. na prowadzenie rachunku bankowego burmistrz posiadał możliwość odstąpienia od umowy „w razie wystąpienia istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można przewidzieć w chwili zawarcia umowy”. Termin odstąpienia wynosił 30 dni od powzięcia wiadomości o powyższych okolicznościach. W takim przypadku bank mógł żądać jedynie wynagrodzenia należnego mu z tytułu wykonanej i odebranej części umowy. Odstąpienie od umowy w tym trybie było zatem możliwe po wprowadzeniu zarządu komisarycznego, a przed zawieszeniem przez Komisję Nadzoru Finansowego działalności SK Bank i wnioskiem KNF o jego upadłość z dnia 23 listopada 2015 r. Odstąpienie od umowy pozwoliłoby na otwarcie rachunku w innym banku i przeniesienie środków. Z uprawnienia tego burmistrz nie skorzystał, a jedynie wystąpił z pismem w sierpniu 2015 r. do Przewodniczącego Zarządu Komisarycznego o rozwiązanie umowy rachunku bieżącego za porozumieniem stron, wskazując na realne zagrożenie finansów miasta i na nadzwyczajną sytuację. Jednak zgody Komisarza na to nie uzyskał. Ochrony środków w SK Bank nie zapewniło otwarcie przez samorząd wielu rachunków do obsługi podległych jemu jednostek organizacyjnych, gdyż odpowiedzialność gwarancyjna depozytów do 100 tys. euro przez BFG ograniczona jest tylko do właściciela rachunku, tj. samorządu posiadającego osobowość prawną.

Burmistrz Ząbek wskazał, że postanowienia umowy z SK Bank w sprawie prowadzenia rachunków bankowych dające prawo do jej rozwiązania są tożsame z art. 145 pzp i miasto mogło skorzystać

<sup>52</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 111, ze zm.



z prawa odstąpienia od umowy w sytuacji wystąpienia wszystkich przesłanek łącznie, o których mowa w tych postanowieniach. Przesłankami tymi jest istotna zmiana okoliczności, brak interesu publicznego w wykonaniu umowy, niemożność przewidzenia zmiany okoliczności i jej następstw w chwili zawarcia umowy. Burmistrz twierdził, że o ile ustanowienie zarządu komisarycznego przez Komisję Nadzoru Finansowego nie jest zjawiskiem częstym, to w żaden sposób nie można go uznać za wyjątkowe, czy niebываłe, jak i nie ma wpływu na organizację i sposób działania banku jako osoby prawnej.

W ocenie NIK, w związku z wprowadzeniem zarządu komisarycznego do SK Bank, burmistrz miał uprawnienie do jednostronnej rezygnacji z umowy z tym bankiem. Zachodziły przesłanki przewidziane w art. 145 pzp, gdyż organ nadzoru mógł wprowadzić zarząd komisaryczny tylko w razie zagrożenia niewypłacalności lub utraty płynności banku, co świadczy o realnym zagrożeniu dla środków zdeponowanych na kontach banku. Ustanowienie zarządu komisarycznego należało traktować jako okoliczność wyjątkową związaną z ratowaniem bytu danego podmiotu bankowego. Dodatkowo należy wskazać, że burmistrz nie zabezpieczył skutecznie miasta przed ryzykiem utraty środków zdeponowanych w SK Bank, gdyż w umowie nie zawarł postanowień uprawniających miasto do jej wypowiedzenia w razie pogorszenia sytuacji finansowej banku oraz powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub utraty płynności przez bank.

### 3.2.5. Wsparcie spółek komunalnych

Wsparcie finansowe przez niektóre samorządy swoich spółek komunalnych umożliwiło pokrycie ich strat finansowych, a także poprawę lub utrzymanie ich zdolności do spłaty posiadanych kredytów lub zaciągania nowych zobowiązań. Niektóre formy wsparcia dla spółek umożliwiały „wypchnięcie” potencjalnego długu samorządów do tych spółek bez obciążenia limitu zadłużenia gminy z art. 243 ufp. Umowy wsparcia niektórych spółek stanowiły niezbędny warunek kontynuacji ich działalności powierzonej, a wsparcie odbywało się m.in. w formie zwiększenia wartości udziałów poprzez podwyższenie ich kapitałów zakładowych (art. 257 i 258 Kodeksu spółek handlowych), dopłaty przewidziane w umowie spółki (art. 177 i 178 ksh). Pomoc finansowa odbywała się również w formie spłaty ich poręczonych zobowiązań wobec banków (art. 876 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny). W jednym przypadku zastosowano umowy i deklaracje wsparcia o charakterze niefinansowym inne niż wnoszenie udziałów lub dopłat do spółek.

- *Gmina Rewal w 2014 r przekazała spółce komunalnej Nadmorska Kolej Wąskotorowa dopłaty w kwocie 400,1 tys. zł w celu finansowego wsparcia jej działalności.*
- *Miasto Łazy podniosło kapitał zakładowy w spółce „Promax” realizującej zadania w zakresie gospodarki komunalnej o kwotę 95 tys. zł. Celem dofinansowania było przekazanie środków na inwestycje niebędącą podstawą działalności spółki, a mianowicie modernizację budynku dworca PKP poddzierżawionych spółce przez Miasto.*
- *Miasto Dąbrowa Górnicza w latach 2014–2015 dofinansowało spółkę Nemo-Świat Wodny Dąbrowa Górnicza Sp. z o.o. zajmującą się działalnością rekreacyjną aquaparku, dwukrotnie podwyższając jej kapitał zakładowy łącznie o wartość 47,9 mln zł na pokrycie strat finansowych. Straty spółki przekraczały połowę jej kapitału zakładowego, a spółka nie posiadała pozostałych kapitałów (zapasowego i rezerwowego). Objęcie udziałów o wartości 42.991 tys. zł nastąpiło przez skompensowanie z wierzytelnością z tytułu spłaty przez miasto zobowiązania w kwocie 29 mln zł wynikającego z udzielonego poręczenia kredytu dla spółki. Za udziały o wartości 5.000,0 tys. zł miasto zapłaciło gotówką. W ocenie NIK działanie to pozwoliło na nieznaczną poprawę w tych latach wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp. W latach wcześniejszych realizując to zadanie inwestycyjne miasto trzykrotnie nabywało udziały w tej spółce od osób trzecich. Łączne dofinansowanie spółek w badanym okresie w formie objęcia udziałów wyniosło 101,5 mln zł.*

- *W przypadku miasta Stołecznego Warszawy w latach 2013–2014 duży był poziom zadłużenia jego spółek komunalnych z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych. Wyniósł on około 3 mld zł, co stanowiło ok 50% wartości w relacji do zadłużenia miasta. Były to podmioty realizujące inwestycje infrastruktury miejskiej, świadczące usługi transportu publicznego, rozwój budownictwa społecznego. Uzależnienie od finansowania przez miasto jest szczególnie widoczne w przypadku spółek transportowych, które uzyskiwały do 95% swoich przychodów. W badanym okresie miasto nie udzielało poręczeń i gwarancji. Natomiast Miasto obowiązywało 12 umów poręczenia, które zostały udzielone przed 2011 r., a z których potencjalne zobowiązania na 10 grudnia 2015 r. wynosiły 11,2 mln zł. Trzy spółki uzyskały wsparcie poprzez zawarcie umowy/deklaracji wsparcia o charakterze niefinansowym inne niż wnoszenie udziałów lub dopłat do spółek. Umowy te nie zawierały postanowień zobowiązujących do spłaty kredytów zaciągniętych przez spółki. Jednak miasto zobowiązało się w umowach do takiego sposobu postępowania, aby zapewnić spółkom możliwość wywiązania się z zobowiązań kredytodawcy.*

Biorąc pod uwagę cel jakim jest udzielenie pomocy finansowej, umowa wsparcia w formie dopłaty lub wniesienia udziałów jest tożsama z umową poręczenia. W pierwszym przypadku jest formą dokapitalizowania spółki, a w drugim spłaty jej zobowiązań kredytowych. W tej sytuacji różnica obydwu rodzajów umów polega tylko na sposobie ich wykonania. Przy poręczeniu jest spłaca zobowiązanie spółki z własnego rachunku bankowego, natomiast przy umowie wsparcia to spółka bezpośrednio spłaca zobowiązania, ale ze środków finansowych otrzymanych od jst w postaci np. zwiększonego kapitału zakładowego. Umowa poręczenia jest jednak tytułem dłużnym w myśl rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Natomiast umowy wsparcia nie są wymienione w tym rozporządzeniu, jak i w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego jako tytuł dłużny. W tej sytuacji umowy wsparcia jako umowy nienazwane stwarzają wątpliwości interpretacyjne czy wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu i pożyczki i czy należy je zaliczyć do tytułów dłużnych, a w konsekwencji ująć w formule wskaźnika z art. 243 ufp. Nieujęcie zobowiązań wynikających z umów wsparcia przy wyliczaniu relacji z art. 243 ufp w sposób nieuzasadniony zaniża planowane wskaźniki spłaty zadłużenia, przez co sztucznie wpływa na ich poprawę.

Jednak w ocenie NIK należałoby rozważyć sposób uwzględnienia w określaniu wysokości wskaźnika z art. 243 ufp formy pomocy udzielanej przez samorząd spółkom komunalnym zawieranej poprzez umowy wsparcia. Określając zasady zaliczania takiego wsparcia należałoby uwzględnić rodzaj działalności prowadzonej przez wspierane spółki, tj. możliwości samodzielnego sfinansowania przez te podmioty swojego zadłużenia.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola P/15/014 „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową” została przeprowadzona w ramach ujętego w Założeniach do planu pracy NIK na 2015 r. tematu dotyczącego braku racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrola poprzedzona była kontrolą doraźną przeprowadzoną przez Delegaturę NIK we Wrocławiu na przełomie 2014 i 2015 r. o podobnej tematyce w zakresie realizowanego leasingu zwrotnego nieruchomości przez miasto Wrocław. Analiza przedkontrolna sporządzona została z wykorzystaniem opinii eksperckich oraz informacji z regionalnych izb obrachunkowych i z Departamentu Finansowania Samorządów w Ministerstwie Finansów. Opinie eksperckie pozwoliły na rozpoznanie problemów w zakresie operacji finansowych wykorzystywanych przez samorządy.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wystąpieniach pokontrolnych NIK do jednej jednostki samorządu terytorialnego (Ząbki) zawarto ocenę opisową, natomiast 13 pozostałych jednostek oceniono stosując 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Działalność poszczególnych samorządów została oceniona:

- pozytywnie – Miasto Stołeczne Warszawa, miasto Dąbrowa Górnicza,
- pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – Pątnów, Osiek, Aleksandrów Łódzki, Łazy, Nadarzyn,
- negatywnie – Rewal, Krośnice, Bierutów, Przemków, Bielice, Ostrowice.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowane zostały 74 wnioski. Dotyczyły one w szczególności:

- w zakresie legalności korzystania z operacji finansowych:
  - zaciągania zobowiązań finansowych w granicach i na podstawie upoważnień określonych w uchwałach budżetowych (17),
  - sprzedaży nieruchomości gminnych zgodnie z procedurami dotyczącymi przetargów publicznych oraz rozporządzenia w sprawie (2),
  - udzielania zamówień publicznych w zakresie operacji finansowych na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych (9),
  - uzyskiwania opinii RIO w przedmiocie możliwości spłaty pożyczek przeznaczonych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt. 2–4 ufp (3),
  - przestrzegania dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań (1),
- w zakresie gospodarności stosowanych operacji oraz rzetelności analiz warunków ich przeprowadzania:
  - niezawierania umów w zakresie obsługi finansowej gminy w szczególności dotyczących niestandardowych operacji finansowych bez rzetelnej analizy ekonomicznej ich opłacalności, długoterminowych skutków i ryzyk zawarcia takich umów dla bezpieczeństwa finansowego gminy, jak i wyeliminowanie operacji zawieranych na warunkach gorszych od rynkowych (11),
- w zakresie prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji i sprawozdawczości:
  - prawidłowego prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań finansowych (12),
  - rzetelnego szacowania dochodów i wydatków do WPF (3),

- w zakresie zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową:
  - prowadzenia analiz płynności i analizy ryzyka utraty płynności (3),
  - zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (4),
  - wdrożenia programu naprawczego, ograniczenia dalszego zadłużenia gminy oraz zobowiązań wymagalnych (8).

Kierownicy 10 kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń, natomiast z czterech jednostek wpłynęły zastrzeżenia (Ostrowice, Miasto Stołeczne Warszawa, Ząbki, Nadarzyn). Po każdej kontroli zakończonej bez zastrzeżeń, kierownicy poinformowali o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych. Wszystkie wnioski przyjęto do realizacji. Jedynie gmina Bielice poinformowała, że pomimo deklaracji realizacji nie wykona wniosku dotyczącego spłacenia środków przeznaczonych na sfinansowanie przejściowego deficytu w roku ich zaciągnięcia. Na 74 wnioski pokontrolne skierowane do 12 samorządów, zrealizowane zostało 35 wniosków, w trakcie realizacji było 19 wniosków, a nie zrealizowano 20 wniosków.

W wyniku kontroli zawiadomiono Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (RzDFP) przy RIO w Łodzi i w Katowicach o popełnieniu czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W pierwszym przypadku naruszenie polegało na nieuregulowaniu w terminie przez Urząd Gminy w Pątnowie zobowiązań na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, FGŚP, PFRON. Łączna wartość zobowiązań wyniosła 2.347,4 tys. zł, czego skutkiem była zapłata odsetek 127,5 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 14 i 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>53</sup> oraz art. 44 ust. 3 ufp. W drugim przypadku burmistrz gminy Łazy naruszył art. 15 uondfp, zaciągając w 2014 r. bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w pozabankowej instytucji finansowej, zobowiązanie finansowe, które obciążało budżety lat następnych. Zawarł umowę leasingu zwrotnego i dzierżawy krytej pływalni na okres 12 lat, której łączna wartość wyniosła 18.314 tys. zł. Naruszył zasady gospodarki finansowej gminy określone w art. 46 ust.1 oraz art. 228 ust.1 ufp, zaciągając zobowiązanie wieloletnie nie uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej.

Delegatura NIK w Szczecinie skierowała pięć zawiadomień do regionalnych RzDFP o popełnieniu czynów przez wójta gminy Bielice noszących znamiona naruszenia uondfp. Ponadto delegatury NIK we Wrocławiu i Szczecinie oraz Departament Budżetu i Finansów skierują zawiadomienia o naruszeniu uondfp: przez wójta gminy Krośnice do RzDFP we Wrocławiu, przez wójta gminy Ostrowice i Rewal do RzDFP w Szczecinie, przez wójta gminy Nadarzyn do RzDFP w Warszawie. Zawiadomienia dotyczyły w szczególności:

- zaciągania zobowiązań bez odpowiednich uchwał – upoważnienia organów gmin Krośnice, Ostrowice, Rewal, Bielice z przekroczeniem limitu określonego w uchwale budżetowej (art. 15 uondfp); organ wykonawczy gminy, zaciągając zobowiązania w pozabankowych instytucjach finansowych, naruszył zakaz określony w art. 91 ust. 1 ufp oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 usg, zgodnie z którym wójtowi przysługuje prawo zaciągania zobowiązań w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Gminy,
- przeprowadzania operacji finansowych lub zawarcia porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań w Urzędzie Gminy Krośnice, Ostrowice, Rewal, Bielice bez uprzedniego

<sup>53</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.



- przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych (art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp),
- zmianie umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, których wykonawcy zostali wybrani w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w gminie Rewal i Bielice, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 6 uondfp (wójt zawarł aneksy istotnie zmieniające postanowienia umów w stosunku do treści ofert złożonych przez wykonawców, mimo że zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniach lub SIWZ oraz nie określił jej warunków); działanie to było niezgodne z art. 144 ust. 1 pzp, według którego zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy są zakazane, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ oraz określił warunki takiej zmiany,
  - dokonania w Urzędzie Gminy Rewal wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia; powyższe działanie naruszało art. 11 uondfp oraz art. 44 ust. 1 pkt 2 ufp, ponieważ wydatki publiczne nie zostały poniesione w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jst; naruszono również art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym,
  - nieopłaceniu w latach 2013–czerwiec 2015 w terminie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w gminie Ostrowice, co stanowiło naruszenie art. 14 pkt 1,2 uondfp,
  - niewykonania w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek ze względu na nieterminowe regulowanie zobowiązań, w gminie Ostrowice, Rewal, Nadarzyn, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 uondfp i art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
  - zawarcia umów przez gminę Bielice z instytucją finansową w przedmiocie usług restrukturyzacji długu gminy, których wartość przekraczała próg określony w art. 4 pkt 8 pzp; zamówienia zostały udzielone wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w pzp, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 pzp i wypełniało znamiona czynu w art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp,
  - wykazywania danych w sprawozdawczości budżetowej (Rb–28S) przez gminę Ostrowice w latach 2013–2015 niezgodnych z ewidencją księgową, tj. z naruszeniem przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>54</sup>, co stanowiło czyn wypełniający znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określony art. 18 pkt 1 uondfp.

---

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 119, ze zm.

Lista skontrolowanych podmiotów, osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK które przeprowadziły kontrole.

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej w trakcie kontroli NIK (zmiany)
<b>Delegatura NIK w Katowicach</b>		
1.	Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej, ul. Graniczna 21, 41-300 Dąbrowa Górnicza	Zbigniew Marian Podraza – Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza
2.	Urząd Miejski w Łazach, ul Traugutta 15, 42-450 Łazy	Maciej Kaczyński – Burmistrz Miasta Łazy
<b>Delegatura NIK w Kielcach</b>		
3.	Urząd Miasta i Gminy Osiek, ul. Rynek 1, 28-221 Osiek	Rafał Łysiak – Burmistrz Miasta i Gminy Osiek, Włodzimierz Wawrzekiewicz (były Burmistrz)
<b>Delegatura NIK w Łodzi</b>		
4.	Urząd Miejski w Aleksandrowie Łódzkim, ul. Plac Kościuszki 2, 95-070 Aleksandrów Łódzki	Jacek Zbigniew Lipiński – Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego
5.	Urząd Gminy Pątnów, Pątnów 48, 98-335 Pątnów	Jacek Olczyk – Wójt Gminy Pątnów, Jacek Mirosław Różański – Komisarz Rządowy dla Gminy Pątnów
<b>Delegatura NIK w Szczecinie</b>		
6.	Urząd Gminy Bielice, ul. Niepokalanej 34, 74-202 Bielice	Zdzisław Lech Twardowski – Wójt Gminy Bielice
7.	Urząd Gminy Ostrowice, Ostrowice 6, 78-506 Ostrowice	Wacław Micewski – Wójt Gminy Ostrowice
8.	Urząd Gminy Rewal, ul. Mickiewicza 19, 72-344 Rewal	Robert Skraburski – Wójt Gminy Rewal
<b>Delegatura NIK we Wrocławiu</b>		
9.	Urząd Miejski w Bierutowie, ul. Moniuszki 12, 56-420 Bierutów	Władysław Bogusław Kobiałka – Burmistrz Bierutowa
10.	Urząd Gminy w Krośnicach, ul. Sportowa 4, 56-320 Krośnice	Andrzej Biały – Wójt Gminy Krośnice
11.	Urząd Miasta i Gminy Przemków, Plac Wolności 25, 59-170 Przemków	Jerzy Szczupak – Burmistrz Miasta i Gminy Przemków, Stanisław Pępkowski (były Burmistrz)
<b>Departament Budżetu i Finansów</b>		
12.	Urząd Miasta Ząbki, ul. Wojska Polskiego 10, 05-091 Ząbki	Robert Perkowski – Burmistrz Miasta Ząbki
13.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa	Hanna Gronkiewicz-Waltz – Prezydent miasta stołecznego Warszawy
14.	Urząd Gminy Nadarzyn, ul. Mszczonowska 24, 05-830 Nadarzyn	Janusz Grzyb – Wójt Gminy Nadarzyn

## Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r, o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.) – ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2010 r. z wyjątkiem m.in. art. 169–171, które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2013 r.
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r, o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r, w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) – uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 57, poz. 366).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r, w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692) – uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 92).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Finansów
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
15. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
16. Regionalne Izby Obrachunkowe
17. Prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie gmin