



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4112-004-01/2014
S/14/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.118.2015
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 24 sierpnia 2015 r.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/004 – Wybrane aspekty gospodarki finansowej Gminy Wrocław w latach 2011-2014 (I kwartał)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Jerzy Skowroński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89786 z dnia 10 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jakub Mucha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89895 z dnia 7 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1999-2000)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wybrane aspekty gospodarki finansowej Gminy Wrocław (dalej: „Gmina”) w latach 2011-2014 (I kwartał).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ramach kontroli NIK zbadała:

- przeprowadzoną przez Gminę transakcję tzw. leasingu zwrotnego² nieruchomości stanowiących jej własność³,
- wnoszenie przez Gminę dopłat zwrotnych w spółkach prawa handlowego z udziałem Gminy,
- realizację obowiązku zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej dokumentacji przebiegu kontroli przeprowadzonych przez NIK.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie transakcji leasingu ani wnoszenia dopłat zwrotnych, poza uchybieniami formalnymi, niemającymi wpływu na kontrolowaną działalność, polegającymi m.in. na: niepodpisaniu protokołu przeprowadzonego przetargu przez wszystkich członków Komisji Przetargowej, wniesieniu dopłaty zwrotnej przed podjęciem uchwały Zgromadzenia Wspólników i niesporządzeniu analiz sześciu wniosków spółek o dopłaty w przyjętej przez Urząd formie pisemnej. W wyniku kontroli ustalono, że w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy nie były udostępniane informacje publiczne w postaci wystąpień pokontrolnych NIK skierowanych do Gminy po kontrolach przeprowadzonych w latach 2011-2014 (I kwartał). Przyczyną tego była wadliwa, zdaniem NIK, interpretacja przepisów art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie i art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴ (dalej: „u.d.i.p.”).

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

² Leasing zwrotny (sale and leaseback) jest umową, w ramach której finansujący kupuje określone dobro od przyszłego korzystającego, czyniąc to po to, by następnie oddać wspomniane dobro w leasing korzystającemu. Dzięki umowie leasingu zwrotnego korzystający uzyskuje pożądane przez siebie środki na dalsze prowadzenie swojej działalności (M. Pazdan – Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do artykułów 450-1088, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011 r., s. 572-573).

³ Nieruchomości zabudowane położone przy ul. Świdnickiej 53, marsz. Józefa Piłsudskiego 45-47 oraz Gabrieli Zapolskiej 4/Wojciecha Bogusławskiego 6-8 we Wrocławiu.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 782.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Leasing zwrotny nieruchomości stanowiących własność Gminy Wrocław

Opis stanu
faktycznego

1. Przed przeznaczeniem do obrotu cywilnoprawnego stanowiących własność Gminy nieruchomości gruntowych zabudowanych, położonych we Wrocławiu przy ul. Świdnickiej 53, ul. Marszałka J. Piłsudskiego 45-47 i ul. G. Zapolskiej 4/W. Bogusławskiego 6-8 (dalej: „Nieruchomości”⁵), w dniu 17 czerwca 2011 r. Prezydent Wrocławia⁶, przekazał czterem komisjom⁷ Rady Miejskiej Wrocławia wykaz nieruchomości przeznaczonych do obrotu cywilnoprawnego w celu zaopiniowania. Komisje te pozytywnie wypowiedziały się w sprawie przeznaczenia nieruchomości do obrotu cywilnoprawnego. Wykaz nie został przekazany Komisji Budżetu i Finansów Rady Miejskiej Wrocławia. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Wrocławia, zmiany budżetu Gminy z tytułu zwiększenia dochodów ze sprzedaży składników majątkowych zostały pozytywnie zaopiniowane przez ww. komisję w dniu 14 marca 2011 r.

W dniu 20 lipca 2011 r. Nieruchomości zostały dopuszczone do obrotu cywilnoprawnego poprzez przeznaczenie ich do sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego do podmiotów prowadzących działalność w zakresie leasingu zwrotnego nieruchomości⁸.

W dniu 26 lipca 2011 r., działając na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁹ (dalej: „*u.g.n.*”), Prezydent Wrocławia opublikował w prasie lokalnej informację, że w dniu 20 lipca 2011 r. w siedzibie Urzędu wywieszono wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Skarbnik Miasta Wrocławia oraz Dyrektor Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości wyjaśnili, że wpływ na wytypowanie nieruchomości do transakcji leasingu miał szereg czynników, w tym uregulowany stan prawny, wartość oraz stan techniczny, a nieruchomości objęte tymi transakcjami spełniały wszystkie te kryteria, co w powiązaniu z lokalizacją w centrum miasta zapewniło pozyskanie wysokich wpływów do budżetu. Ponadto Skarbnik Miasta Wrocławia i Dyrektor Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości stwierdzili również, że pierwotnie planowano objąć taką transakcją także jedną nieruchomość, która nie była związana z funkcjonowaniem Urzędu.

Sekretarz Miasta Wrocławia natomiast wyjaśnił, że uzasadnieniem dla tej decyzji był przede wszystkim zamiar pozyskania środków na zadania własne Gminy poprzez zrealizowanie dochodów ze sprzedaży nieruchomości. Gmina skorzystała z leasingu zwrotnego, bowiem miarą efektywności działalności jednostki samorządu terytorialnego jest przede wszystkim stopień wykonywania zadań publicznych. Przeprowadzona transakcja spowodowała pozyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 82,3 mln zł, a tym samym ograniczenie deficytu budżetowego w 2012 r. oraz zadłużenia. W przypadku braku tych środków i zastąpienia ich środkami z kredytu Gmina przekroczyłaby ustawowy limit zadłużenia ogółem określony w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*¹⁰, który obowiązywał do końca 2013 r. Brak kwoty 82,3 mln zł spowodowałby w 2012 r.

⁵ Nieruchomości te były wykorzystywane na potrzeby funkcjonowania Urzędu Miejskiego Wrocławia.

⁶ Na podstawie § 31 Uchwały Nr XLIX/697/98 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 lutego 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław.

⁷ Inicjatyw Gospodarczych, Infrastruktury Komunalnej, Komunikacji i Ochrony Środowiska, Rozwoju Przestrzennego i Architektury.

⁸ Na podstawie Zarządzenia nr 1940/11 Prezydenta Wrocławia w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w trybie przetargu ograniczonego nieruchomości gruntowych zabudowanych, położonych we Wrocławiu przy ulicach: Świdnickiej 53, marsz. Józefa Piłsudskiego 45-47 i Gabrieli Zapolskiej 4 / Wojciecha Bogusławskiego 6-8, stanowiących własność Gminy Wrocław.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

niezrealizowanie zaplanowanych w budżecie zadań inwestycyjnych, ponieważ Gmina nie była w stanie zaciągnąć dodatkowego kredytu, z uwagi na obowiązujące w tym okresie przepisy ograniczające poziom długu samorządu określone przez art. 169-170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*. W związku z powyższym, Gmina nie uzyskałaby pozytywnej opinii o możliwości spłaty zadłużenia z Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Wyjaśniając zamiar zawarcia przez Gminę umów leasingu operacyjnego, a nie finansowego, Sekretarz Miasta Wrocławia wskazał, że zasadniczym celem przeprowadzenia transakcji leasingu zwrotnego było uzyskanie dochodów ze sprzedaży mienia, a także uzyskanie praw do dalszego wykorzystania nieruchomości zgodnie z dotychczasowym ich przeznaczeniem oraz zagwarantowanie prawa do odkupu po z góry ustalonej cenie (stanowiącej sumę ceny sprzedaży gruntów oraz 46% ceny sprzedaży budynków). Prawo do odkupu gwarantował tylko leasing operacyjny, w przypadku leasingu finansowego jest to wymóg konieczny dla leasingobiorcy. Powoduje to, zdaniem Sekretarza Miasta Wrocławia, że leasing operacyjny jest instrumentem bardziej elastycznym niż leasing finansowy. W przypadku niekorzystnej zmiany cen na rynku nieruchomości w okresie trwania umowy (10 lat), Gmina może nie skorzystać z opcji odkupu i tym samym nie narazić się na zarzut niegospodarności. Również doradcy ekonomiczni Gminy wskazywali na konieczność pozyskania dla niej finansowania pozabilansowego, do którego zalicza się między innymi leasing operacyjny.

(dowody: akta kontroli str. 724-735, 864-913, 2717-2735, 2925-3037, 3604-3642, 3733-3735, 4039-4045, 4054-4065, 4747-4751)

W dniu 5 września 2011 r., w trybie określonym w przepisach *u.g.n.* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. *w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości*¹¹ (dalej: „*rozporządzenie w sprawie przetargów*”), Prezydent Wrocławia ogłosił przetarg na sprzedaż Nieruchomości¹², który został ograniczony do podmiotów prowadzących działalność w zakresie leasingu.

Ogłoszenie o przetargu zostało opublikowane w prasie w dniach 8 września 2011 r. oraz 7 października 2011 r. Stosownie do jego treści, zastosowanie trybu pisemnego ograniczonego miało na celu wyłonienie nabywcy, który po zakupie Nieruchomości miał zawrzeć z Gminą umowę leasingu operacyjnego zwrotnego – w odniesieniu do każdego budynku z osobną oraz umowy dzierżawy w odniesieniu do gruntów. Przy cenie wywoławczej w wysokości 80,7 mln zł dla wszystkich nieruchomości wadium ustalono w wysokości 8,0 mln zł.

W toku postępowania do Urzędu wpłynęła jedna oferta. W dniu 9 listopada 2011 r. komisja przetargowa¹³ dokonała jej otwarcia i oceny formalnej. Oferta była kompletna i zawierała dowód wpłaty wadium. Dokonując rozstrzygnięcia przetargu komisja przetargowa nie wybrała tej oferty, wskazując na jej wadę (nieprawidłowe wyliczenie ceny odkupu przedmiotu dzierżawy) oraz na niekorzystne warunki leasingu i dzierżawy, które stanowiłyby duże obciążenie finansowe dla Gminy w okresie trwania umów leasingu i dzierżawy (stała marża dla umów dzierżawy i leasingu określona została na poziomie 5,2%, a łączne oprocentowanie umów stanowiłoby sumę stałej marży oraz zmiennej stopy procentowej WIBOR¹⁴ 1M).

(dowody: akta kontroli str. 738-745, 751, 765-766; 3736-3741)

W dniu 2 maja 2012 r. Prezydent Wrocławia zainicjował kolejną procedurę przetargową w celu sprzedaży Nieruchomości. W odróżnieniu od pierwszego przetargu, sprzedaż Nieruchomości podzielono na dwa równoległe postępowania

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1490 ze zm.

¹² Zarządzeniem nr 2370/11.

¹³ Powołana zarządzeniem nr 2877/11 Prezydenta Wrocławia z dnia 27 października 2011 r.

¹⁴ *Warsaw Interbank Offer Rate* – stopa procentowa po jakiej banki udzielają pożyczek innym bankom.

przetargowe¹⁵. Podobnie jak przy pierwszej próbie sprzedaży, przetargi zostały ograniczone do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie leasingu. Ogłoszenia o przetargach zostały opublikowane dnia 11 maja 2012 r. w prasie o zasięgu ogólnopolskim.

W toku dwóch odrębnych postępowań przetargowych, do Urzędu wpłynęło po jednej ofercie w każdym z nich. Zostały one złożone przez jeden podmiot. Dokonując rozstrzygnięcia przetargu komisje przetargowe¹⁶ wybrały oferty złożone przez jedynego oferenta. Po złożeniu ofert, a przed ich wyborem, komisje przetargowe umożliwiły jednemu oferentowi dostosowanie ofert, w zakresie wzorów umów leasingu i dzierżawy, do warunków przetargów.

W wyniku przeprowadzonych postępowań, w dniu 27 września 2012 r. Gmina zawarła z nabywcą dwie umowy¹⁷.

Na ich mocy Gmina sprzedała wyłonionemu w drodze przetargów ograniczonych nabywcy należące do niej Nieruchomości za łączną cenę 82 314,0 tys. zł¹⁸. Równocześnie nabywca oddał Gminie:

- w leasing, jako korzystającemu: budynek biurowy wraz z dobudowanymi budynkami zaplecza usługowego o łącznej powierzchni 3 604,47 m² położony przy ul. Świdnickiej 53; budynek biurowy o łącznej powierzchni 2 606,95 m² położony przy ul. Piłsudskiego 45-47, oraz budynek biurowy wraz z dobudowanym budynkiem zaplecza i budynkiem stacji transformatorowej o łącznej powierzchni 6 715,46 m² położony przy ul. Zapolskiej 4/ ul. Bogusławskiego 6-8,
- jako dzierżawcy (przedmiot dzierżawy), działki gruntu o powierzchni: 991 m² położoną przy ul. Świdnickiej 53, 1 088 m² położoną przy ul. J. Piłsudskiego 45-47 oraz 3 388 m² położoną przy ul. G. Zapolskiej 4/ ul. W. Bogusławskiego 6-8.

W zawartych umowach ustalono następujące warunki leasingu i dzierżawy:

- dla nieruchomości położonych przy ul. Świdnickiej 53 i ul. Piłsudskiego 45-47: wysokość marży dla umowy leasingu budynków – 2,54% + WIBOR 1M, wysokość czynszu miesięcznego dla umowy dzierżawy gruntu – 20,1 tys. zł oraz wysokość marży dla umowy dzierżawy 3,03% + WIBOR 1M,
- dla nieruchomości położonej przy ul. G. Zapolskiej 4/ul. W. Bogusławskiego 6-8: wysokość marży dla umowy leasingu budynków – 2,53% + WIBOR 1M, wysokość czynszu miesięcznego dla umowy dzierżawy gruntu 35,7 tys. zł i wysokość marży dla umowy dzierżawy 3,03%+WIBOR 1M.

W umowach przewidziano, że po zakończeniu okresu leasingowania Gminie przysługuje prawo odkupu Nieruchomości¹⁹ za łączną kwotę 42 534,6 tys. zł netto.

Według złożonych ofert suma kosztów, które może ponieść Gmina w toku realizacji umów leasingu i umów dzierżawy, przy założeniu skorzystania z prawa odkupu Nieruchomości, opiewała na 129 872,5 tys. zł²⁰ netto. Z tego suma opłat z tytułu umowy leasingu (raty leasingowe) to 80 636,4 tys. zł netto, cena odkupu przedmiotu leasingu 33 886,2 tys. zł²¹, suma opłat z tytułu umowy dzierżawy (czynsz dzierżawny) wyniesie 6 701,6 tys. zł netto oraz cena odkupu przedmiotu dzierżawy

¹⁵ Jedno z nich dotyczyło nieruchomości położonych przy ul. Świdnickiej 53 i Piłsudskiego 45/17 (Zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 4446/12 z dnia 2 maja 2012 r.), a drugie – nieruchomości położonej przy ul. G. Zapolskiej 4/W. Bogusławskiego 6-8 (Zarządzenie Prezydenta Wrocławia nr 4447/12 z dnia 2 maja 2012 r.).

¹⁶ Powołane zarządzeniami Prezydenta Wrocławia nr: 5021/12 i nr 5022/12 z dnia 13 lipca 2012 r.

¹⁷ Akty notarialne Rep. A 85826/2012 oraz Rep. A 85827/2012. Każdy z tych aktów obejmował umowę sprzedaży, umowę leasingu operacyjnego i umowę dzierżawy, które to umowy oznaczane były łącznie jednym numerem, tj. odpowiednio: R/WR/2012/09/002 oraz R/WR/2012/09/003.

¹⁸ Z czego: cena nabycia nieruchomości przy ul. Świdnickiej 53 wynosiła 23 872,6 tys. zł (22 387,7 tys. zł – budynek, 1 484,9 tys. zł – grunt), cena nabycia nieruchomości przy ul. Piłsudskiego 45-47 wynosiła 15 704,0 tys. zł (14 070,8 tys. zł – budynek, 1 633,2 tys. zł – grunt); cena nabycia nieruchomości przy ul. G. Zapolskiej 4/ul. W. Bogusławskiego 6-8 wynosiła 42 737,4 tys. zł (37 207,2 tys. zł – budynek, 5 530,2 tys. zł – grunt).

¹⁹ Tj. Gmina ma możliwość odkupienia Nieruchomości, nie jest zaś do tego zobowiązana.

²⁰ Przyjęty WIBOR 1M z 25.04.2012 r. wynosił 4,72%.

²¹ Cena odkupu budynków ustalona została w wysokości 46% kwoty netto ceny sprzedaży budynków.

wyniesie 8 648,4 tys. zł netto ²². Łączna kwota brutto ww. świadczeń, do zapłaty których zobowiązała się Gmina wynosiła 159 742,3 tys. zł (w tym VAT), tj. 194,1 % ceny zakupu. Okres leasingu zwrotnego budynków i dzierżawy gruntów wyniesie 10 lat. W tym czasie Gmina spłaci łącznie 120 rat leasingowych i tyle samo czynszów dzierżawnych.

(dowody: akta kontroli str. 113-149, 150-184, 767-827, 839-855, 2147-2280, 4037-4045, 4051-4052, 4054-4065)

2. Operacja sprzedaży Nieruchomości została ujęta w księgach rachunkowych Urzędu po stronie Ma konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz po stronie Wn konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Według klasyfikacji dochodów budżetowych wpływy ze sprzedaży nieruchomości ujęte zostały jako dochody majątkowe w Dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, Rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, Paragrafie 077 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”.

Jednym z warunków przetargowych ustalonych przez Gminę było zobowiązanie się oferenta do dokonywania amortyzacji przedmiotów leasingu przez oferenta jako finansującego. Takie zapisy zostały powielone w umowach z dnia 27 września 2012 r.

W związku z umowami podpisanymi w dniu 27 września 2012 r., nabywca Nieruchomości, jako finansujący zaliczył do środków trwałych wymienione w tych umowach przedmioty leasingu i dzierżawy, rozpoczął także dokonywanie od nich odpisów amortyzacyjnych.

W dniu 27 września 2012 r. w Urzędzie dokonano likwidacji środków trwałych stanowiących przedmiot leasingu. Łączna wartość księgowa zlikwidowanych przedmiotowych środków trwałych wyniosła 14 223,9 tys. zł (sporządzono cztery dokumenty likwidacji środków trwałych²³).

Protokołami odbioru z dnia 27 września 2012 r. przedmioty leasingu i dzierżawy zostały odebrane przez Gminę jako korzystającego.

Po przeprowadzeniu transakcji leasingu w Urzędzie zmieniono zasady prowadzenia rachunkowości²⁴, wprowadzone zostało uproszczenie, o którym mowa w art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość²⁵ (dalej: „u.o.r.”) W myśl tego przepisu przyjęte przez jednostkę do używania obce środki trwałe na podstawie umowy, zgodnie z którą jedna ze stron zwana „finansującym” oddaje drugiej stronie, zwanej „korzystającym” środki trwałe do odpłatnego używania lub również do pobierania pożytków na czas oznaczony, kwalifikuje się według zasad określonych w przepisach podatkowych i nie stosuje zapisów art. 3 ust. 4 i 5 u.o.r. W okresie objętym kontrolą raty leasingowe, czynsze dzierżawne oraz opłaty dodatkowe wynikające z umowy ujmowane były w ewidencji księgowej w kwotach brutto (tj. zawierających podatek VAT) po stronie Wn konta 402 „Usługi obce” oraz po stronie Ma konta 202 „Rozrachunki z dostawcami z tytułu dostaw i usług”. Natomiast według klasyfikacji budżetowej traktowane były przez Gminę jako wydatki bieżące i klasyfikowane w Rozdziale 750 Administracja publiczna, Dziale 75095 Pozostała działalność, Paragrafie 430 (zakup usług pozostałych).

Sposób klasyfikacji operacji związanych z transakcjami leasingu zwrotnego wynikał z przyjętej w Urzędzie treści ekonomicznej umów z dnia 27 września 2012 r., tj. potraktowania tych umów jako leasingu operacyjnego.

W dniu 19 października 2012 r., tj. już po przeprowadzeniu transakcji leasingu Nieruchomości, Gmina zleciła za łączną kwotę 34,4 tys. zł dwóm kancelariom

²² Cena odkupu gruntów została ustalona w wysokości ceny sprzedaży gruntów.

²³ LT nr: 6/12/3, 7/12/6, 10/12/3, 11/12/6.

²⁴ Na mocy § 1 Zarządzenia nr K/26/12 Prezydenta Wrocławia z 11 grudnia 2012 r. zmieniającego Zarządzenie nr K/15/12 Prezydenta Wrocławia z 14 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia w życie „Zakładowego Planu Kont dla Urzędu Miejskiego Wrocławia”.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

prawnym (w tym podmiotowi, który sporządzał na rzecz Gminy opinię oraz dokumentację przetargową przed ogłoszeniem przetargów) przygotowanie odrębnych opinii, których przedmiotem była możliwość zakwalifikowania zawartych umów jako leasingu operacyjnego.

Autorzy tych opinii wyrazili pogląd, że zawarte przez Gminę umowy stanowiły tzw. leasing operacyjny.

(dowody: akta kontroli str. 113-149, 150-184, 341 -362, 832, 3038-3047, 3177-3193, 3602-3603, 3678-3722, 4132-4134, 4161-4165, 4264-4282)

3. W okresie objętym kontrolą Gmina osiągnęła dochody budżetowe w wysokości: 3 504 771,7 tys. zł w 2011 r.²⁶, 3 591 871,5 tys. zł w 2012 r.²⁷ oraz 3 610 600,9 tys. zł w 2013 r.²⁸. Zadłużenie Gminy w tym okresie wynosiło: 2 028 047,6 tys. zł w 2011 r.²⁹, 2 073 348,8 tys. zł³⁰ w 2012 r. oraz 1 951 759,2 tys. zł³¹ w 2013 r. Wskaźnik zadłużenia Gminy³² nie przekraczał 60% prognozy określonego w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³³, utrzymując się: w 2011 r. na poziomie 57,9%³⁴, w 2012 r. na poziomie 57,7%³⁵ oraz w 2013 r. na poziomie 54,1%³⁶. Wskaźnik obsługi zadłużenia Gminy³⁷ wynosił w 2011 r. 10,9%, w 2012 r. 8,3%, w 2013 r. 7,9% i nie przekraczał prognozy (15%) określonego w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

(dowody: akta kontroli str. 860-863, 4110-4116)

4. W związku z zawartymi transakcjami leasingu zwrotnego nieruchomości Gmina uzyskała wpływ środków pieniężnych w łącznej kwocie 82 314,0 tys. zł.

Wpływy te spowodowały spłacenie kredytu w prowadzonym przez bank rachunku bieżącym Gminy, co potwierdził w przedłożonych wyjaśnieniach Sekretarz Miasta Wrocławia.

Po spłacie tego zobowiązania³⁸, w dniu 18 października 2012 r. Gmina zawarła z bankiem innym niż dotychczasowy³⁹, nową umowę kredytu w rachunku bieżącym w kwocie do 250 mln zł⁴⁰ (w poprzedniej umowie rachunku bankowego Gmina dysponowała kredytem w rachunku bieżącym do wysokości 100 mln zł).

Oprócz pozyskania jednorazowego wpływu do budżetu, Gmina zobowiązała się do zapłaty na rzecz podmiotu, z którym zawarła umowy, rat leasingowych oraz czynszów dzierżawnych, powiększonych o kwotę podatku VAT. Zgodnie z treścią zawartych umów łączna kwota zapłaconych rat leasingowych i czynszów dzierżawnych miała wynieść 107 424,9 tys. zł brutto (w tym podatek VAT w wysokości 20 087,6 tys. zł⁴¹).

²⁶ Przy planowanych dochodach w: I kwartale w wysokości 3 609 314 071 zł, II kwartale 3 666 980 642 zł i III kwartale 3 808 952 964 zł.

²⁷ Przy planowanych dochodach w: I kwartale 3 823 425 106 zł, II kwartale 3 838 112 834 zł i III kwartale 3 881 597 704 zł.

²⁸ Przy planowanych dochodach w: I kwartale 3 702 688 112 zł, II kwartale 3 717 061 831 zł i III kwartale 3 741 919 275 zł.

²⁹ Przy zadłużeniu w: I kwartale 2 140 193 204 zł, II kwartale 2 144 881 741 zł i III kwartale 2 216 006 898 zł.

³⁰ Przy zadłużeniu w: I kwartale 2 079 714 268 zł, II kwartale 2 221 869 332 zł i III kwartale 2 157 811 369 zł.

³¹ Przy zadłużeniu w: I kwartale 2 127 650 770 zł, II kwartale 2 103 327 502 zł i III kwartale 2 108 710 538 zł.

³² Według sporządzanych w Urzędzie sprawozdań budżetowych.

³³ Zgodnie z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) - art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych traci moc z dniem 31 grudnia 2013 r. Od 2014 roku obowiązuje tzw. "indywidualny wskaźnik zadłużenia" określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

³⁴ 59,3% w I kwartale, 58,5% w II kwartale i 58,2% w III kwartale.

³⁵ 54,4% w I kwartale, 57,9% w II kwartale i 55,6% w III kwartale.

³⁶ 57,5% w I kwartale, 56,6% w II kwartale i 56,4% w III kwartale.

³⁷ Według sporządzanych w Urzędzie sprawozdań.

³⁸ Umowa, na podstawie której udzielony był ten kredyt wygasła dnia 23 października 2012 r.

³⁹ Bank ten jest powiązany kapitałowo z nabywcą nieruchomości w ramach transakcji leasingu zwrotnego.

⁴⁰ Zawarcie tej umowy wynikało z przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP/PN/66/2012/WFN, obejmującego swym zakresem m.in. bankową obsługę budżetu gminy Wrocław oraz jej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane dnia 19 maja 2012 r.

⁴¹ Według założeń przyjętych na dzień zawarcia umów – tj. wartości wskaźnika WIBOR 1M na poziomie 4,72%, powiększonego o stałe w całym okresie umów marże dla umów leasingu i dzierżawy.

W okresie objętym kontrolą⁴² z tytułu zawartych umów Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 14 465,2 tys. zł (w tym VAT 2 704,9 tys. zł), z czego: 13 399,1 tys. zł z tytułu zapłaty rat leasingowych (w tym VAT 2 505,5 tys. zł), 1 012,7 tys. zł – z tytułu zapłaty czynszów dzierżawnych (w tym VAT 189,4 tys. zł) oraz 53,5 tys. zł (43,5 tys. zł netto) z tytułu opłaty dodatkowej – zwrotu zapłaconego uprzednio przez leasingodawcę podatku od nieruchomości (w tym VAT 10,0 tys. zł). Ww. należności zostały zapłacone przez Gminę w terminach i kwotach wynikających z otrzymywanych faktur VAT.

Za okres objęty kontrolą⁴³, kwota podatku VAT, który Gmina będzie mogła odliczyć w związku z korzystaniem z leasingu i dzierżawy wyniesie 1 444,7 tys. zł⁴⁴ (tj. 53,4% kwoty podatku VAT zapłaconego na rzecz leasingodawcy z tytułu zawartych umów). Ostatecznym kosztem Gminy, powiększającym koszty transakcji leasingu, będzie kwota 1 260,1 tys. zł (46,6% podatku VAT zapłaconego przez Gminę).

Na mocy zawartych umów Gmina zapewniła sobie kontynuację wpływów z najmu części powierzchni Nieruchomości. Za okres od września⁴⁵ do grudnia 2012 r. Gmina otrzymała z tego tytułu 193,1 tys. zł, za 2013 r. 589,4 tys. zł a za okres od stycznia do marca 2014 r. – 152,9 tys. zł.

W związku z tym, że powierzchnia leasingowanych budynków oddana w najem osobom trzecim nie była zajęta na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, nabywca Nieruchomości nie korzystał w tym zakresie ze zwolnienia z podatku od nieruchomości⁴⁶. W konsekwencji, co do tych części Nieruchomości objętych transakcjami leasingu, nabywca zobowiązany był uiszczać na rzecz Gminy podatek od nieruchomości. Na mocy zawartych w dniu 27 września 2012 r. umów uiszczany podatek od nieruchomości zwracany był przez Gminę nabywcy jako opłata dodatkowa, powiększona o kwotę VAT. Łączna kwota zapłaconego przez leasingodawcę podatku od nieruchomości objętych transakcjami leasingu w okresie objętym kontrolą wyniosła 43,5 tys. zł, natomiast łączna kwota zwrotu dokonanego przez Gminę, w formie opłaty dodatkowej wyniosła 53,5 tys. zł (w tym 10,0 tys. zł VAT).

Spośród kwoty 10 893,6 tys. zł (netto), którą Gmina zapłaciła w okresie objętym kontrolą tytułem rat leasingowych, spłata kapitału obejmowała łącznie 4 596,2 tys. zł (42,2 % kwoty rat netto ogółem) natomiast zapłata odsetek obejmowała 6 297,4 tys. zł (57,8% kwoty rat netto ogółem)⁴⁷.

W przypadku czynszów dzierżawnych gruntu ich zapłata obejmowała wyłącznie odsetki (nie był spłacany kapitał). Łączne raty czynszu w okresie objętym kontrolą wyniosły 823,3 tys. zł netto.

Zgodnie z zapisami zawartych umów, skorzystanie przez Gminę z prawa odkupu nieruchomości po upływie okresu na które zostały zawarte, skutkować będzie zapłatą ceny netto, będącej sumą wartości początkowej netto gruntów i wartości hipotetycznej netto przedmiotu umów leasingu, stanowiącej 46% ich wartości początkowej netto. Tak ustalone łączne ceny odkupu dla nieruchomości gruntowych zabudowanych⁴⁸ położonych we Wrocławiu, kształtowałyby się następująco: [1] 19 889,0 tys. zł netto dla nieruchomości położonej przy ul. Świdnickiej 53/ Marszałka Józefa Piłsudskiego 45-47, tj. 50,3% ceny sprzedaży netto

⁴² Za okres ten Gmina dokonała zapłaty po 18 ze 120 (15%) rat leasingowych, czynszów dzierżawnych i opłat dodatkowych.

⁴³ 18 miesięcy.

⁴⁴ Jest to kwota szacunkowa, bowiem Gmina w toku kontroli przygotowywała korekty podatku VAT naliczonego za 2012 r. i 2013 r.

⁴⁵ Przy czym umowy transakcje leasingu zostały zawarte w dniu 27 września 2012 r.

⁴⁶ Art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849).

⁴⁷ Stosownie do zawartych umów leasingu kapitał podlegający spłacie w okresie obowiązywania umów (zapłata po 120 rat dla każdej z umów) stanowił 54% ceny sprzedaży budynków, a pozostała niespłacona część kapitału tj. 46%, zostanie zapłacona przez Gminę w przypadku realizacji prawa odkupu nieruchomości.

⁴⁸ Stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014, poz. 121) część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych.

(39 576,6 tys. zł); [2] 22 645,5 tys. zł netto dla nieruchomości położonej przy ul. Gabrieli Zapolskiej 4/Wojciecha Bogusławskiego 6,8, tj. 53,0% ceny sprzedaży netto (42 737,4 tys. zł). Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła, że na gruncie obowiązującego obecnie oraz w dniu zawarcia umów leasingowych stanu prawnego transakcja odkupu, tj. dostawy nieruchomości korzystać będzie ze zwolnienia z VAT. Ponadto na mocy zawartych umów Gmina zobowiązana została m.in. do ponoszenia kosztów ubezpieczenia Nieruchomości⁴⁹, zachowania Nieruchomości w stanie niepogorszonym, dokonywania napraw i remontów leasingowanych obiektów budowlanych.

(dowody: akta kontroli str. 113-184, 860-863, 2618-2646, 3652-3656, 4039-4045, 4054-4065, 4103-4105, 4107-4116, 4264-4282, 4286-4307, 4783-4796)

5. Przeprowadzenie przez Gminę postępowań przetargowych na sprzedaż nieruchomości, skierowanych do podmiotów prowadzących działalność w zakresie leasingu skutkowało poniesieniem przez Gminę kosztów nie niższych niż 116,6 tys. zł, obejmujących: [1] obsługę prawną i pozyskanie opinii prawnych dotyczących transakcji leasingu, w tym sporządzanych po zawarciu tych transakcji (łącznie 100,5 tys. zł); [2] sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości⁵⁰ (łącznie 12,8 tys. zł) oraz [3] publikację ogłoszeń prasowych (3,3 tys. zł).

(dowody: akta kontroli str. 3696-3722, 3725-3747, 4311-4344, 4742)

6. W wyniku przeprowadzenia transakcji leasingu Nieruchomości zostały wyłączone z gminnego zasobu nieruchomości, gdyż stosownie do art. 24 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 2 *u.g.n.* do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

(dowód: akta kontroli str. 4753)

7. W Wieloletnich Prognozach Finansowych Gminy przyjmowanych do końca okresu objętego kontrolą nie były uwzględniane środki finansowe na odkup nieruchomości będących przedmiotem transakcji leasingu zwrotnego. Ujmwano w nich natomiast środki finansowe na zapłatę zobowiązań wynikających z przeprowadzonych transakcji⁵¹.

(dowody: akta kontroli str. 4161-4165, 4219-4220, 4645-4664)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Protokoły z postępowań przetargowych z dnia 14 sierpnia 2012 r. nie zostały podpisane przez jednego z siedmiu członków komisji przetargowych, pomimo tego, że zgodnie z § 10 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie przetargów* protokół przeprowadzonego przetargu podpisują przewodniczący i członkowie komisji przetargowej. Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, że wynikało to z przebywania osoby wchodzącej w skład komisji przetargowej na urlopie.

NIK nie przychyliła się do złożonych wyjaśnień, gdyż stosownie do § 10 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie przetargów* protokół przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę zawarcia umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego. W takiej sytuacji jak powyższa, w protokole powinna zostać zamieszczona wzmianka o przyczynie braku podpisu jednego z członków komisji przetargowych.

(dowody: akta kontroli str. 767-827, 4168, 4215)

2. W toku realizacji zawartej w dniu 30 listopada 2010 r. z kancelarią prawną umowy na sporządzenie opinii prawnej i dokumentacji związanej z przeprowadzeniem postępowania przetargowego, doszło do zmiany zakresu przedmiotowego umowy i terminu jej realizacji. Pomimo tego umowa nie została aneksowana. Było

⁴⁹ Podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania wynikającym z polisy był nabywca nieruchomości.

⁵⁰ W tym dwóch nieruchomości, które nie zostały objęte transakcją leasingu.

⁵¹ Stosownie do art. 227 ust. 1 *u.f.p.* Wieloletnia Prognoza Finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych.

to niezgodne z postanowieniem pkt 7 tejże umowy, nakładającego obowiązek dokonywania wszelkich zmian w formie pisemnej.

Dyrektor Wydziału Finansowego Urzędu wyjaśniła, że w toku przygotowywania dokumentacji zmieniała się koncepcja przetargu na sprzedaż nieruchomości komunalnych do podmiotów prowadzących działalność w zakresie leasingu zwrotnego. Wykonawca zrealizował zmieniony przedmiot umowy zgodnie z wolą Gminy. Wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie, gdyż zapisy umowy z dnia 30 listopada 2010 r. jednoznacznie wskazywały, w jaki sposób należy dokonywać jej zmian.

(dowody: akta kontroli str. 1038-1054, 3660-3708, 3790-4005)

NIK zwraca uwagę, że

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Gmina nie uwzględniała środków na odkup nieruchomości w Wieloletnich Prognozach Finansowych opracowywanych na lata 2012-2041, 2013-2043, 2014-2043, 2015-2043. W przypadku realizacji przez Gminę w 2022 r. prawa odkupu Nieruchomości, koniecznym jednak może okazać się zaciągnięcie zobowiązania o charakterze kredytu lub pożyczki na pokrycie deficytu budżetu, gdyż wyniki budżetu⁵² w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2015-2043 w latach 2015-2022 nie gwarantują odkupu nieruchomości z wy gospodarowanej nadwyżki budżetu, lecz wskazują na konieczność zaciągnięcia przez Gminę zobowiązania w celu jego realizacji⁵³.

(dowody: akta kontroli str. 4037-4045, 4219, 4645-4664)

2. NIK zwraca ponadto uwagę, że przygotowując ogłoszenie o przetargu Gmina nie rozważyła możliwości podania w ogłoszeniu znaczenia jakie przypisuje poszczególnym kryteriom wyboru oferty.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w ww. obszarze.

Ocena cząstkowa

2. Dopłaty zwrotne do spółek z udziałem Gminy Wrocław

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie, zadania z zakresu nadzoru nad spółkami z udziałem Gminy – wykonuje Biuro Nadzoru Właścicielskiego (dalej: „BNW” lub „Biuro”). Wśród przyznanych tej jednostce kompetencji⁵⁴ nie znalazły się zadania z zakresu monitorowania i oceny działalności ekonomicznej i finansowej spółek z udziałem Gminy celem szybkiego reagowania na negatywne zjawiska, które mogą zachodzić w ich działalności. Zadanie te, stosownie do postanowień *k.s.h.*, wykonują statutowe organy spółek prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 473)

2. W latach 2011-2014 (I kwartał) Gmina posiadała udziały w 17 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. W 11⁵⁵ z tych spółek udziały Gminy wynosiły

⁵² Zgodnie z art. 217 ust. 1 *u.f.p.* różnica pomiędzy dochodami, a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt. Stosownie do zapisów WPF (poz. 20) jako wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy rozumieć nadwyżkę budżetu, bądź deficyt budżetu.

⁵³ W Uchwale Nr/18/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej, w 2022 r. przewidziano nadwyżkę budżetu w kwocie 14 823,7 tys. zł, niemniej (przy deficycie w latach 2015 oraz 2017-2021 w przedziałach od 6 183,0 tys. do 290 000,0 tys. zł, w 2016 r. przewidziano nadwyżkę budżetu w wysokości 34 336,3 tys. zł) kwota ta przy zamiarze realizacji praw odkupu będzie niewystarczająca do jego pełnej realizacji.

⁵⁴ Do kompetencji BNW należy: [1] wykonywanie praw korporacyjnych i majątkowych Gminy w spółkach prawa handlowego z udziałem Gminy, [2] prowadzenie ewidencji spółek z udziałem Gminy oraz dokumentacji organizacyjnej tych podmiotów, [3] opracowanie strategii w zakresie tworzenia, przystępowania, łączenia lub likwidacji spółek z udziałem Gminy, [4] współpraca z innymi współnikami lub akcjonariuszami spółek z udziałem Miasta, [5] współpraca przy tworzeniu strategii spółek z udziałem Gminy, [6] monitorowanie pozycji rynkowej i finansowej spółek z udziałem Gminy, [7] współpraca z organami spółek z udziałem Gminy w zakresie zmian majątkowych lub udostępniania innym podmiotom składników majątkowych (w tym nieruchomości), [8] prowadzenie zbioru dokumentacji związanej ze sprawami kadrowymi organów spółek z udziałem Gminy, [9] prowadzenie zasobu archiwalnego w zakresie dokumentacji i uchwał organów spółek z udziałem Gminy.

⁵⁵ [1] MPK sp. z o.o.; [2] TBS Wrocław sp. z o.o.; [3] Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o.; [4] Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.; [5] Wrocław 2012 sp. z o.o.; [6] Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o.; [7] ZOO Wrocław sp. z o.o.; [8] Wrocławskie Centrum Rehabilitacji i Medycyny Sportowej sp. z o.o.; [9] Wrocławska Rewitalizacja sp. z o.o.; [10] Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 sp. z o.o.; [11] MPWiK sp. z o.o.

100%, w trzech⁵⁶ spółkach przekraczały 50% oraz w trzech⁵⁷ spółkach nie przekraczały 50%.

W okresie objętym kontrolą kapitał zakładowy spółek gminnych wzrastał. Na koniec 2011 r. wynosił on: 1 062 650,6 tys. zł, na koniec 2012 r. – 1 159 764,1 tys. zł (wzrost o 9,1%), na koniec 2013 r. – 1 265 026,4 tys. zł (wzrost o 9,8%) oraz na koniec I kw. 2014 r. – 1 363 131,4 tys. zł (wzrost o 7,8%). Wzrosła również wartość udziałów, które w spółkach posiadała Gmina. Wynosiła ona: 1 032 899,2 tys. zł w 2011 r., 1 146 992,2 tys. zł (wzrost⁵⁸ o 11,1%) w 2012 r., 1 251 444,5 tys. zł (wzrost o 9,1%) w 2013 r. oraz 1 349 549,5 tys. zł (wzrost o 7,8%) w I kw. 2014 r. Wartość udziałów Gminy w spółkach będących 100% jej własnością wynosiła: 932 545,7 tys. zł w 2011 r., 988 441,7 tys. zł w 2012 r., 1 076 894,0 tys. zł w 2013 r. oraz 1 158 999,0 tys. zł w I kw. 2014 r.

W latach 2011-2014 (I kwartał) wartość udziałów, zgodnie z umowami spółek, do której Gmina, jako wspólnik, mogła wносить dopłaty, wynosiła:

- 590 145,7 tys. zł w 2011 r., 602 073,7 tys. zł w 2012 r., 625 889,0 tys. zł w 2013 r. i 629 538,0 tys. zł w I kw. 2014 r., co stanowiło 100% wartości posiadanych udziałów w jednoosobowych spółkach Gminy Wrocław, z wyłączeniem spółki Wrocław 2012 sp. z o.o.;
- nie więcej niż 700 000 tys. zł w terminie do 31 grudnia 2024 r. (dot. spółki Wrocław 2012 sp. z o.o.);
- w wysokości proporcjonalnej do wielkości posiadanych udziałów, jednak z możliwością zobowiązania wspólników do wniesienia dwukrotnej wartości objętych udziałów, tj. do 400,0 tys. zł (dot. Data Techno Park sp. z o.o.).

(dowody: akta kontroli str. 187-190, 315-316)

3. Jeden z Wiceprezydentów Wrocławia wyjaśnił, że decyzje o zamieszczeniu w umowach spółek już na etapie ich tworzenia, zapisów zobowiązujących wspólnika do dokonywania dopłat, wynikały przede wszystkim z zapisów zawartych w art. 177 § 1 *k.s.h.*, zgodnie z którymi instytucja dopłaty do spółki funkcjonować będzie w konkretnej spółce kapitałowej, jeżeli umowa tejże spółki to przewiduje. W przeciwnym bowiem wypadku każda decyzja wspólnika o wniesieniu dopłaty do konkretnej spółki musiałaby zostać poprzedzona szeregiem czynności faktycznych i prawnych, dokonywanych przez organy spółki, których celem byłoby dokonanie zmian w treści umowy spółki i ich zarejestrowanie.

(dowód: akta kontroli str. 914 - 916)

4. W okresie objętym kontrolą zarządy spółek w terminie do dnia 31 sierpnia każdego roku budżetowego były zobowiązane do składania w BNW wniosków o zamieszczenie w planie rzeczowo-finansowym Biura na następny rok budżetowy kwot dopłat do kapitału wraz z uzasadnieniem.

W latach 2010-2013, tj. w okresie prac nad uchwałami budżetowymi dla Gminy na lata 2011-2014, spółki w terminie do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego roku budżetowy: [1] nie występowały o zagwarantowanie środków w budżecie Gminy na lata 2011 i 2014, [2] w budżecie na lata 2012 i 2013 jedynie MPK sp. z o.o. wnioskowała o zapewnienie odpowiednio kwot 58 000,0 tys. zł i od 10 000,0 tys. zł do 30 000,0 tys. zł. W toku prac nad uchwałą budżetową na 2012 r. MPK sp. z o.o. zadeklarowało zwrot wniesionych w 2012 r. dopłat w kwocie 40 000,0 tys. zł. w tym samym roku, a w odniesieniu do dopłat, które miały być wniesione w 2013 r. MPK sp. z o.o. zadeklarowało zwrot tych dopłat w kwocie od 10 000,0 tys. zł do 30 000,0 tys. zł nie określając terminu jego dokonania. W 2011 r. oraz w 2014 r. Spółki nie deklarowały zwrotu dopłat.

⁵⁶ [1] Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o.; [2] Ekosystem sp. z o.o.; [3] Wrocławskie Centrum Badań EIT+.

⁵⁷ [1] Dolnośląski Fundusz Gospodarczy sp. z o.o.; [2] Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Technologiczny sp. z o.o.; [3] Data Techno Park sp. z o.o.

⁵⁸ Wzrost rok do roku.

W projektach planów rzeczowo-finansowych przedstawianych w toku prac nad projektem uchwał budżetowych BNW ujmowało corocznie po stronie wydatków budżetowych z tytułu dopłat, które miały być wniesione, kwoty wyższe niż wynikało to z wniosków spółek, tj.: w 2011 r. - kwotę 131 778,0 tys. zł (przy braku wniosków spółek w tym zakresie), w 2012 r. - 150 000,0 tys. zł (tj. 375% wnioskowanej przez spółki kwoty), w 2013 r. - 200 000,0 tys. zł (od 2000,0% do 666,7% wnioskowanej przez Spółki kwoty) i w 2014 r. - 50 000,00 tys. zł (przy braku wniosków spółek w tym zakresie). Podobnie corocznie z tytułu planowanego zwrotu dopłat do budżetu w projektach planów rzeczowo-finansowych Biuro ujmowało jako dochody budżetowe kwoty wyższe niż deklarowane przez spółki tj.: w 2011 r. - 131 778,0 tys. zł (przy braku deklaracji zwrotów dopłat), w 2012 r. 155 273,2 tys. zł (388,2% deklarowanych zwrotów), w 2013 r. - 224 783,2 tys. zł⁵⁹ oraz w 2014 r. - 20 000,0 tys. zł (przy braku deklaracji zwrotów dopłat).

Wyjaśniając te rozbieżności Dyrektor BNW poinformowała, że plany wydatków i dochodów w zakresie wnoszenia i zwrotu dopłat w okresie objętym kontrolą były określane przede wszystkim na podstawie wykonania w latach poprzednich, z uwzględnieniem aktualnej i przyszłej sytuacji spółek, a w szczególności ich planów inwestycyjnych. Plany powinny uwzględniać najbardziej prawdopodobne zapotrzebowanie miejskich spółek na dopłaty. Nieuwzględnianie w planie budżetu dynamicznie rozwijających się planów inwestycyjnych spółek rodziło ryzyko, że część wniosków spółek o wniesienie dopłat, składanych w trakcie roku budżetowego nie zostałyby sfinansowane. W odniesieniu do projektów planów rzeczowo-finansowych Dyrektor BNW nie była w stanie określić jakie kwoty dopłat miały otrzymać (a w konsekwencji zwrócić) poszczególne spółki, bowiem zarówno wniesienie dopłat jak i zwroty dopłat planowane były w kwocie ogólnej budżetu, jako potencjalne zapotrzebowanie na środki, przez co nie było możliwe przedstawienie planów w przedmiotowym zakresie dla poszczególnych spółek.

Relacje planowanych przez Biuro kwot dopłat kapitału spółek do deklarowanych planowanych nakładów inwestycyjnych spółek znacznie się różniły w okresie objętym kontrolą. W 2011 r. wynosiły one 16,9% łącznych nakładów inwestycyjnych spółek, w 2012 r. – 64,4%, w 2013 r. – 47,7%, natomiast w 2014 r. 18,5%. Zastępca Dyrektora BNW wyjaśniła, że z uwagi na fakt, że planowane w spółkach nakłady inwestycyjne nie były jedynym kryterium, na podstawie którego określono plan wydatków i dochodów w zakresie wnoszenia dopłat. Z-ca Dyrektora BNW wyjaśniła również, że przedstawiona relacja kwot planowanych do przekazania dopłat do planowanych nakładów inwestycyjnych nie jest w żaden sposób miarodajna, gdyż nie uwzględnia innych konieczności wnoszenia dopłat.

W przyjętych przez Radę Miejską Wrocławia pierwotnych wersjach uchwał budżetowych na lata 2011-2013 ujmowane były po stronie planowanych wydatków i dochodów z tytułu odpowiednio wniesienia i zwrotu dopłat kwoty wynikające z projektów planów rzeczowo-finansowych opracowywanych przez BNW. Natomiast w uchwale budżetowej na 2014 r. przyjęto poziom dopłat wnoszonych do spółek w wysokości 150 000,0 tys. zł, natomiast kwotę ich zwrotu określono na 164 000,0 tys. zł (w projekcie planu rzeczowo-finansowego opracowanego przez BNW kwoty te wynosiły odpowiednio 50 000,0 tys. zł i 20 000,0 tys. zł).

Wyjaśniając proces planowania wydatków i dochodów związanych z dopłatami zwrotnymi Skarbnik Miasta Wrocławia wskazał m.in, że z uwagi na fakt, iż wnioski spółek składane były do dysponenta środków – zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Wrocławia Nr 4715/08 w sprawie zasad i trybu wnoszenia na pokrycie kapitału zakładowego spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław wkładów pieniężnych i niepieniężnych oraz dopłat (dalej: „zarządzenie Nr 4715/08”) –

⁵⁹ Przy założeniu, iż zwrot dopłat zostałby dokonany w roku ich wniesienia przez Gminę planowane kwoty zwroty stanowiłyby od 2 247,8% do 749,3% deklarowanych przez Spółki zwrotów dopłat.

w terminie do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, istniało ryzyko niedoszacowania faktycznego zapotrzebowania spółek na środki finansowe w trakcie roku. Skarbnik Miasta Wrocławia stwierdził również, że w przypadku uwzględnienia na etapie konstruowania budżetu Gminy w planie dochodów i wydatków tylko i wyłącznie dopłat w kwocie wynikającej z *zarządzenia Nr 4715/08* (tj. informacji uzyskiwanych od spółek w roku poprzedzającym rok budżetowy), istniało duże ryzyko, iż część wniosków spółki o dopłaty już w trakcie roku budżetowego pozostałaby nieuwzględniona i spółki pozostałyby bez koniecznego finansowania.

(dowody: akta kontroli str. 4068-4095, 4160, 4230-4249)

5. Wniesienie dopłaty do spółki odbywało się każdorazowo na wniosek zarządu spółki zawierający stosowną uchwałę tego organu wraz z uzasadnieniem oraz opinię rady nadzorczej. Taki wniosek składano do Prezydenta Wrocławia, a jego kopię do BNW w celu weryfikacji jego kompletności oraz analizy jego zasadności, powyższe było zgodne z postanowieniami *zarządzenia Nr 4715/08*.

W latach 2011-2014 (I kwartał) BNW udokumentowało weryfikacje kompletności i analizę zasadności 34 z 40 (tj. 85%) wniosków o wniesienie dopłaty do spółki w zakresie: aktualnej sytuacji ekonomicznej spółki, zgodności wniosku z planem rocznym i wieloletnim spółki, planowanych efektów ekonomicznych związanych z wniesieniem dopłaty oraz zgodności wniosku z decyzjami wcześniej podjętymi przez Prezydenta Wrocławia lub jego Kolegium.

Wnoszenie dopłat zwrotnych z wyjątkiem jednego przypadku (dopłaty w kwocie 6 000,0 tys. do spółki Wrocław 2012 Sp. z o.o.) poprzedzone było stosowną uchwałą zgromadzenia wspólników spółki, tj. z dochowaniem wymogów wynikających z art. 178 ust. 1 *k.s.h.* oraz § 7 *zarządzenia nr 4715/08*.

(dowody: akta kontroli str. 225-314, 463-468, 308-314, 4634-4644)

6. W latach objętych kontrolą Gmina wniosła do dziewięciu z jedenastu spółek, których była jedynym właścicielem, dopłaty w łącznej wysokości 734 721,0 tys. zł, z czego 260 990,0 tys. zł w 2011 r., 225 829,0 tys. zł w 2012 r., 207 902,0 tys. zł w 2013 r. oraz 40,0 tys. zł w I kwartale 2014 r.⁶⁰.

Korzystając z dopłat spółki na ogół osiągnęły zaplanowane cele gospodarcze⁶¹ i zachowały bieżącą płynność finansową, z zastrzeżeniem przypadków ujemnego wyniku finansowego w wysokości: (-) 7,9 tys. zł i (-) 5,9 tys. zł wynikającego z wniesienia dopłat odpowiednio do Ekosystem sp. z o.o. i TBS sp. z o.o. Uwzględniając czas od wniesienia dopłaty do jej zwrotu, Spółki⁶² dysponowały dopłatami w okresie do 90 dni (67% przypadków), do 180 dni (12%), do 270 dni (3%) oraz do 360 dni (18%).

Tytułem zwrotu wniesionych dopłat, spółki przekazały Gminie środki finansowe w łącznej wysokości 669 937,8 tys. zł, z czego: 248 216,8 tys. zł w 2011 r., 213 819,0 tys. zł w 2012 r., 207 402,0 tys. zł w 2013 r. oraz 500,0 tys. zł w I kwartale 2014 r. Była to kwota niższa od przekazanej spółkom w sumie o 64 783,2 tys. zł, a w poszczególnych latach badanego okresu odpowiednio o: 12 773,2 tys. zł, 12 010,0 tys. zł, 500,0 tys. zł oraz 39 500,0 tys. zł.

Wysokość wniesionych dopłat oraz ich zwrotów kształtowała się na zbliżonym poziomie w latach 2011-2013, by ulec następnie znaczącemu obniżeniu w 2014 r. (łączna kwota wniesionych w tym roku dopłat wyniosła 84 000,0 tys. zł i stanowiła 40,4% dopłat wniesionych w 2013 r. a łączna kwota zwróconych przez spółki dopłat

⁶⁰ [1] MPK sp. z o.o. - łącznie 350 mln zł; [2] Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o. - łącznie 19 mln zł; [3] ZOO sp. z o.o. - łącznie 250 mln zł; [4] Spartan sp. z o.o. - 7,5 mln zł; [5] Wrocław sp. z o.o. - łącznie 42,8 mln zł; [6] TBS sp. z o.o. - 10 mln zł; [7] Ekosystem sp. z o.o. - 2,9 mln zł; [8] Wrocławskie Centrum Rehabilitacji i Medycyny Sportowej sp. z o.o. - łącznie 2,5 mln zł.

⁶¹ Planowanymi efektami ekonomicznymi związanymi z wnoszeniem dopłat było uregulowanie płynności spółki, pozostające bez wpływu na jej sytuację finansową (MPK sp. z o.o., ZOO sp. z o.o., Wrocław 2012 sp. z o.o., MPWiK sp. z o.o., Ekosystem sp. z o.o.), zabezpieczenie środków finansowych w okresie realizacji zwiększonego zakresu działań brygady remontowo-rozbiórkowej, pozostające bez wpływu na sytuację finansową spółki (Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o.).

⁶² W przedmiotowej statystyce nie uwzględniono danych Wrocław Sp. z o.o.

wyniosła 83 000,0 tys. zł i stanowiła 40,0% dopłat zwróconych przez Spółki w 2013 r.).

Według stanu na dzień 31 marca 2014 r. na łączną kwotę 64 783,2 tys. zł niezwróconych dopłat składały się dopłaty wniesione do Wrocław 2012 sp. z o.o. o łącznej wartości 24 783,2 tys. zł⁶³ oraz do ZOO Wrocław sp. z o.o. w wysokości 40 000,0 tys. zł⁶⁴.

Według stanu na 31 marca 2014 r. z łącznej kwoty dopłaty podlegającej zwrotowi, kwotę 10 783,2 tys. zł przeznaczono na pokrycie straty netto Wrocław 2012 sp. z o.o. Pozostała kwota dopłat pozostawała do zwrotu, w tym kwota 14 000,0 tys. zł – z uwagi na spór Spółki z organizatorami imprez i brakiem wniosku Zarządu w tej sprawie oraz kwota 40 000,0 tys. zł z uwagi na termin zwrotu do 19 grudnia 2014 r. (uchwała nr 2/14 NZW z 4 lutego 2014 r.).

(dowody: akta kontroli str. 225-305, 315-320, 458-462, 481, 932-951)

7. W Urzędzie dopłaty do spółek kwalifikowane były jako aktywa finansowe z uwagi na ich zwrotny charakter i treść ekonomiczną przeprowadzonej operacji gospodarczej.

W okresie objętym kontrolą wszystkie dopłaty wniesione przez Gminę do spółek ujmowane były na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”. Według klasyfikacji budżetowej operacje te ujmowane były jako wydatki bieżące (w Dziale 758 Różne rozliczenia, Rozdziale 75814 Różne rozliczenia finansowe, Paragrafie 415 Dopłaty w spółkach prawa handlowego). Sposób ujmowania wnoszonych przez Gminę do spółek dopłat wynikał z załącznika nr 4⁶⁵ do *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁶⁶, zgodnie z którym dopłaty w spółkach prawa handlowego stanowiły bieżące wydatki budżetowe.

Natomiast zwroty dopłat od 1 stycznia 2011 r. do 28 września 2011 r. w łącznej kwocie 116 000,0 tys. zł ujmowane były na koncie 750 „Przychody finansowe”, które stosownie do Zarządzenia Nr K/47/10 Prezydenta Wrocławia w sprawie *wprowadzenia w życie: „Zakładowego Planu Kont dla Urzędu Miejskiego Wrocławia”* służyło do ewidencji przychodów niestanowiących dochodów budżetowych.

Wyjaśniając klasyfikowanie dopłat w tym okresie jako dochodu budżetowego, pomimo ujmowania zwrotu dopłat na koncie 750, Skarbnik Miasta Wrocławia wyjaśnił m.in., że przywołany zapis został wprowadzony do Zarządzenia K/47/10 na podstawie 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*⁶⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont”).

Od 7 grudnia 2011 r. do 31 marca 2014 r.⁶⁸ zwroty dopłat były ewidencjonowane na koncie 720 „Przychody z dochodów budżetowych”.

⁶³ W tym kwota: [1] 4 783 232,47 zł, będąca częścią dopłaty o łącznej wartości 15 000 000,00 zł wniesionej w 2011 r. z przeznaczeniem na pokrycie kosztów organizacji koncertu Georga Michaela (17 września 2011 r.) oraz na pokrycie kosztów organizacji walki bokserskiej Kliczko - Adamek (10 września 2011 r.); [2] 2 500 000,00⁶³ zł, przeznaczona na pokrycie kosztów związanych z realizacją budowy stadionu miejskiego we Wrocławiu, powstałych w wyniku konieczności zapłaty jednemu z podwykonawców tej inwestycji; [3] 3 500 000,00 zł, przeznaczona na pokrycie kosztów organizacji na stadionie miejskim we Wrocławiu wydarzenia sportowego - towarzyskiego meczu piłkarskiego pomiędzy reprezentacjami Brazylii i Japonii (16 października 2012 r.); [4] 14 000 000,00 zł przeznaczona na organizację imprez masowych: Prince, Polish Masters oraz Rock Festiwal.

⁶⁴ Z przeznaczeniem na zabezpieczenie środków na koszty finansowe inwestycji prowadzonych w ogrodzie zoologicznym oraz terminami zwrotu do 26 września 2014 r. i 19 grudnia 2014 r.

⁶⁵ Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków /z objaśnieniami.

⁶⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1053.

⁶⁷ Dz.U. Nr 128, poz. 861.

⁶⁸ Pomiędzy 28 września 2011 r. a 7 grudnia 2012 r. dopłaty do kapitału nie były zwracane przez spółki.

W całym okresie objętym kontrolą zwroty dopłat ujmowane były według pozycji planu finansowego jako dochody bieżące w Dziale 758 Różne rozliczenia, Rozdziale 75814 Różne rozliczenia finansowe, Paragrafie 097 „Wpływy z różnych dochodów”.

W przeciwieństwie do operacji wnoszenia przez Gminę dopłat do spółek, operacje zwrotu tych dopłat nie zostały enumeratywnie sklasyfikowane w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*.

Skarbnik Miasta Wrocławia wyjaśniając traktowanie dopłat jako dochodów bieżących wskazał m.in., że w przypadku zwrotu dopłaty, która wcześniej została ujęta w budżecie jednostki samorządu terytorialnego jako wydatek i zaklasyfikowana w paragrafie 415 (co miało miejsce w budżecie Gminy), wpływ tych środków został ujęty jako dochód, tak aby w sposób rzeczywisty odzwierciedlić wpływy i wypływy z/do budżetu jednostki samorządu terytorialnego i jego kasowy charakter. Stwierdził również, że wpływ środków do budżetu miasta z dopłat zwrotnych należy do dochodów publicznych z mienia, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 4 *u.f.p.*

(dowody: akta kontroli str. 321-324, 952, 4068-4095, 4117-4127)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Weryfikując wnioski o wniesienie dopłat do trzech spółek (na dziewięć spółek, które występowały o takie dopłaty), w BNW nie dokonano pisemnej weryfikacji sześciu wniosków⁶⁹ oraz w jednym przypadku⁷⁰ nie wykazano planowanych efektów ekonomicznych wynikających z wniesienia dopłaty, czym naruszono postanowienia § 5 w zw. z § 9 *zarządzenia Nr 4715/08*. Zgodnie z tymi dyspozycjami Biuro przeprowadza weryfikację kompletności wniosku oraz analizę jego zasadności w zakresie: aktualnej sytuacji ekonomicznej spółki; zgodności z planami rocznymi i wieloletnimi spółki; planowanych efektów ekonomicznych związanych z wniesieniem wkładu pieniężnego i wkładu niepieniężnego; zgodności wniosku z decyzjami wcześniej podjętymi przez Prezydenta Wrocławia lub Kolegium Prezydenta⁷¹. Dyrektor BNW wyjaśniła, że weryfikacja kompletności wniosków zarządów spółek o dopłaty oraz ich analiza w zakresie zgodności z *zarządzeniem nr 4715/08* nie została udokumentowana we wskazanych przypadkach, ponieważ nie zawsze zachowana była forma pisemna weryfikacji. Ponadto z *zarządzenia 4715/08* nie wynika obowiązek dokumentowania w formie pisemnej wzmiankowanej weryfikacji, zaś dotychczasowa forma pisemności została wypracowana w drodze praktyki. Brak pisemnej formy weryfikacji wniosków był spowodowany trudnościami organizacyjnymi takimi jak zbyt krótki czas na przygotowanie pisemnej analizy. W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ brak pisemnej weryfikacji wniosków dotyczył dopłat ze środków publicznych w łącznej kwocie 34,49 mln zł, w odniesieniu do których wymagana jest szczególna troska o rzetelne udokumentowanie ich zgodnego z prawem i gospodarnego wydatkowania.

(dowody: akta kontroli str. 225-305, 308-314, 463-467, 1036-1037)

2. Wniesienie do Wrocław 2012 sp. z o.o. dopłaty w kwocie 6 000,0 tys. zł⁷² nastąpiło przed podjęciem uchwały zgromadzenia wspólników. W świetle art. 178 §

⁶⁹ Nie sporządzono pisemnej weryfikacji wniosków: 1. Zarządu Spółki Spartan sp. z o.o., do której w dniu 14 kwietnia 2011 r. wniesiono kwotę dopłaty w wysokości 7.500.000,00 zł; 2. Zarządu Spółki Wrocław 2012 sp. z o.o. w odniesieniu do trzech wniosków o dopłaty w kwotach odpowiednio 490.000,00 zł, 15.000.000,00 zł, 2.500.000,00 zł; 3. Zarządu Spółki Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o. w odniesieniu do dwóch wniosków o dopłaty w kwotach 4.000.000,00 zł i 5.000.000,00 zł

⁷⁰ Weryfikując wniosek Zarządu TBS spółki z o.o., BNW nie przedstawiło planowanych efektów ekonomicznych wynikających z wniesienia dopłaty, wskazując na obniżenie kosztów remontów poprzez ich finansowanie środkami niepochodzącymi z kredytu bankowego oraz stwierdziło jedynie, że wniesienie dopłaty nie wpłynie na wynik finansowy Spółki, nie zwiększy jej przychodów.

⁷¹ Stosownie do § 29 Regulaminu Organizacyjnego UM Wrocławia jest to organ opiniodawczo-doradczy Prezydenta Wrocławia. W jego skład wchodzi: Prezydent, Wiceprezydenci, Skarbnik, Sekretarz, Dyrektorzy Departamentów UM Wrocławia.

⁷² Przeznaczonej na pokrycie kosztów organizacji na stadionie imprez Rock Festival oraz Polish Masters.

1 k.s.h., § 6 oraz 7 zarządzenia Nr 4715/08 przekazanie środków pieniężnych tytułem wniesienia dopłaty do kapitału mogło nastąpić wyłącznie po podjęciu stosownej uchwały zgromadzenia wspólników spółki. Środki pieniężne zostały przekazane w dniu 20 czerwca 2012 r., a stosowna uchwała została podjęta dnia 21 czerwca 2012 r.⁷³ Dyrektor BNW, która przekazała do Skarbnika Miasta Wrocławia pismo z prośbą o wydanie dyspozycji przelewu przed podjęciem uchwały wspólników wyjaśniła, że wydatkowanie wspomnianej kwoty nastąpiło na podstawie Zarządzenia Prezydenta z 20 czerwca 2012 r., a w tym samym dniu została przygotowana stosowna uchwała. Z uwagi na nieobecność Prezydenta oraz brak udzielenia przez Prezydenta pełnomocnictwa do podjęcia stosownej uchwały, została ona podjęta 21 czerwca 2012 r. i w ten sposób zostały spełnione wymogi wynikające z art. 178 § 1 k.s.h. oraz § 7 w zw. z § 9 zarządzenie nr 4715 Prezydenta Wrocławia. Z kolei Dyrektor Wydziału Finansowego wyjaśniła m.in., że Wydział Finansowy przyjął dyspozycję zapłaty wystawioną przez Dyrektora Biura Nadzoru Właścicielskiego, jako właściwą merytorycznie jednostkę organizacyjną.

NIK nie uwzględniła przedłożonych wyjaśnień, gdyż z art. 178 § 1 k.s.h. oraz § 6 i 7 zarządzenia Nr 4715/08 wynikało, że przekazanie przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego dokumentacji celem wniesienia dopłaty do kapitału oraz realizacja przelewu mogły odbyć się dopiero po podjęciu stosownej uchwały Zgromadzenia Wspólników, a przedstawione ww. działania naruszało postanowienia ww. aktów.

(dowody: akta kontroli str. 463-468, 4226-4229, 4634-4644)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

W latach 2011-2013, w zakresie związanym z wnoszeniem i zwrotem dopłat występowały schematy postępowania polegające na tym, że Gmina wносиła do danej spółki dopłaty, a po zwrocie ponownie wnoszono dopłaty i zwracano je do budżetu⁷⁴. Każdorazowo wpływy dopłat traktowane były jako dochody bieżące. Takie postępowanie skutkowało zwiększeniem poziomu dochodów nieadekwatnym do rzeczywistego dochodu uzyskiwanego przez Gminę. Mechanizm wnoszenia i zwrotu dopłat, który co do zasady jest neutralny z punktu widzenia deficytu budżetowego (tj. różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu), w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., wywierał zatem wpływ na wskaźnik zadłużenia Gminy poprzez jego obniżenie.

Należy zauważyć, że do jednostek samorządu terytorialnego nie stosuje się rozwiązania przewidzianego w § 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁷⁵, zgodnie z którym, uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym zmniejszają wykonanie planowanych wydatków w tym roku budżetowym.

(dowody: akta kontroli str. 317-319)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

⁷³ Uchwała Nr 11/12 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki Wrocław 2012 sp. z o.o.

⁷⁴ Np. w 2013 r. do MPK sp. z o.o.: [1] Gmina wniosła 8 stycznia 2013 r dopłatę w kwocie 40 mln, która została zwrócona przez spółkę dnia 20 marca 2013 r., następnie [2] Gmina wniosła 10 kwietnia 2013 r. dopłatę w kwocie 20 mln zł, która została zwrócona przez Spółkę 25 czerwca 2013 r, następnie [3] Gmina wniosła 4 i 10 lipca 2013 r. dopłaty w łącznej kwocie 30 mln zł, które zostały zwrócone dnia 26 września 2013 r. W rezultacie tych operacji Gmina wykazała w 2013 r. wydatki i dochody budżetu w łącznej kwocie po 90 mln zł.

⁷⁵ Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.

3. Realizacja obowiązku zamieszczania w BIP dokumentacji dotyczącej przebiegu kontroli uprzednio przeprowadzonych przez NIK, w tym m.in. wystąpień pokontrolnych i informacji o realizacji wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 (I kwartał) w Urzędzie przeprowadzono 158 kontroli zewnętrznych, w tym 15 (9,5%) kontroli Najwyższej Izby Kontroli. W okresie tym Urząd nie udostępniał w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) informacji publicznej w postaci danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie *u.d.i.p.*, wynikających z kontroli przeprowadzonych przez NIK, tj. w szczególności wystąpień pokontrolnych oraz wniosków.

(dowody: akta kontroli str. 953-965, 1029-1035)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Badanie udostępniania w BIP wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK wykazało, że w latach 2011 – 2014 (I kwartał) Urząd nie udostępniał informacji publicznej w postaci danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie *u.d.i.p.*, tj. dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii. Zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 3 *u.d.i.p.* organy samorządu terytorialnego są obowiązane do udostępniania tych informacji w BIP. Dopiero w dniu 13 czerwca 2014 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Urząd udostępnił na stronie internetowej BIP w formie tabeli informacje o kontrolach przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne, w tym o kontrolach przeprowadzonych przez NIK w latach 2011 – 2013. W tabeli wskazano: nazwę jednostki kontrolującej, termin kontroli, przedmiot kontroli oraz w niektórych przypadkach linki z adresami internetowymi do dokumentów. Na 15 kontroli przeprowadzonych przez NIK, linki z adresami internetowymi umieszczono w przypadku 11 kontroli. Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, że obowiązek zamieszczania w BIP dokumentacji z kontroli przeprowadzonych przez NIK jest realizowany w Urzędzie poprzez publikowanie tej dokumentacji przez NIK w jej BIP. Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli Urzędu wyjaśnił, że dane publiczne z kontroli udostępniane są w BIP jedynie w przypadku, gdy chodzi o kontrole wewnętrzne i zewnętrzne realizowane z upoważnienia Prezydenta Wrocławia przez Wydział Kontroli Urzędu. W przypadku kontroli NIK, przyjęto stanowisko, w myśl którego obowiązek udostępniania tych dokumentacji spoczywa na NIK, nie na Urzędzie. W ocenie Urzędu, obowiązek udostępniania przez Urząd w BIP dokumentacji kontrolnej NIK byłby obciążony ryzykiem upublicznienia ich treści w sposób sprzeczny z intencjami kontrolerów. Dokumentacja posiadana przez Urząd z kontroli przeprowadzanych przez NIK stanowi informację publiczną i jako taka jest udostępniana w trybie wnioskowym. Jak wyjaśniła Dyrektorka Wydziału Kontroli Urzędu, pomimo braku obowiązku zamieszczania w BIP ww. danych publicznych, w Urzędzie uznano, że społeczna korzyść wynikająca z zamieszczenia w BIP zestawienia kontroli przeprowadzonych przez jednostki zewnętrzne powinna przeważać nad brakiem obowiązku w tym zakresie, dlatego też od dnia 13 czerwca 2014 r. Urząd zamieścił na stronie internetowej BIP informację o kontrolach przeprowadzonych w nim przez organy zewnętrzne, tym przez NIK. W ocenie NIK, złożone wyjaśnienia w sprawie przyczyn nieudostępniania przez Urząd w BIP dokumentacji z kontroli NIK nie zasługują w żadnym wypadku na uwzględnienie. Treść postanowień art. 8 ust 3 *u.d.i.p.* w sposób jednoznaczny nakłada na organy samorządu terytorialnego obowiązek udostępniania w BIP informacji publicznej wymienionej w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie *u.d.i.p.*

(dowody: akta kontroli str. 325-330, 953-967, 978, 1011-1028)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że:

Gmina przeprowadziła transakcje leasingu zwrotnego nieruchomości komunalnych, w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wydanych do niej przepisów wykonawczych, bez stosowania przepisów ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷⁶. Jakkolwiek taki tryb działania nie był prawnie niedopuszczalny, to jednak przepisy w oparciu o które przeprowadzono postępowanie nie regulują w szczególności sposób procedury przeprowadzania postępowań przetargowych dla tak specyficznej transakcji jaką jest leasing zwrotny. Nie gwarantują tym samym zapewnienia należytego poziomu konkurencyjności, jawności i przejrzystości prowadzonych postępowań.

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁷⁷ wnosi o:

1. Rozważenie podjęcia działań organizacyjnych zmierzających do poprawy działania Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu w przedmiocie weryfikowania i analizowania zasadności wniosków spółek komunalnych o dopłaty zwrotne.
2. Udostępnianie w BIP informacji publicznej w postaci danych publicznych wymienionych w art. 6 ust. 4 tiret drugie *u.d.i.p.* zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 3 tej ustawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 6 maja 2015 r.

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
z up. Radosław Kujawiński

Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

⁷⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁷⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.