



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-025-01/2014
P/14/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/066 – Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego ¹	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Beata Pawłowska, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 91458 z dnia 12 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku (zwana w dalszej treści „Izbą” lub „RIO”), ul. J.K. Branickiego 13, 15-085 Białystok	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Srocki, Prezes RIO (dowód: akta kontroli str. 3)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

RIO rzetelnie i zgodnie z prawem wykonywała zadania ustawowe w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu narastaniu długu w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”)

Właściwemu wykonywaniu zadań sprzyjała dobra organizacja pracy Izby, w tym: zatrudnienie wysokokwalifikowanych członków Kolegium, zapewnienie odpowiednich szkoleń oraz sprawnie funkcjonujący system przekazywania informacji, analiz i wyników kontroli.

Dokonywane przez RIO analizy oraz kontrole gospodarki finansowej pozwalały na rzetelną ocenę zadłużenia kontrolowanych j.s.t., a ich wyniki wykorzystywano w działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz szkoleniowo-informacyjnej Izby. W razie potrzeby podejmowano, takie środki oddziaływania, jak: raporty o stanie gospodarki finansowej, wezwanie do sporządzenia programów postępowania naprawczego na podstawie art. 240 a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² oraz zawiadomienia o popełnieniu czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych.

W stosunku do uchwał organów j.s.t., w których naruszono przepisy dotyczące zadłużenia, Kolegium Izby stosowało środki nadzoru określone w art. 11 i 12 ustawy o RIO, w u.f.p oraz w ustawach regulujących ustrój j.s.t. Także opinie składów orzekających RIO, w tym odnoszące się do prawidłowości planowanej kwoty długu, służyły m.in. zapobieganiu powstawania nadmiernego zadłużenia nadzorowanych j.s.t.

Kontrola wykazała jednak również problemy w zakresie możliwości szybkiego i skutecznego oddziaływania RIO na nadmierne zadłużanie j.s.t. Zastąpienie dotychczasowych wskaźników zadłużenia z art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³, wskaźnikiem z art. 243 u.f.p. ograniczyło możliwość reagowania na zadłużenie, na podstawie bieżącej analizy kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetu. Nowy wskaźnik określa bowiem dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań w kolejnych latach budżetowych, a nie ogólny poziom zadłużenia poszczególnych j.s.t., dający się łatwo zweryfikować. Wykazuje on także dużą podatność na manipulacje. J.s.t chcąc spełnić ustawowe relacje, musiały niekiedy restrukturyzować zadłużenie, zwiększając przy tym koszt jego ogólnej obsługi. Izba kierując się kryterium legalności (jedynym

¹ Kontrolą objęto lata 2012-2014 (do zakończenia czynności kontrolnych).

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. – Ustawa zwana w dalszej treści „u.f.p.”

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104. Ustawa zwana w dalszej treści „u.f.p. z 2005 r.”

możliwym), musiała uznawać takie działania za prawidłowe, choć z punktu widzenia finansów j.s.t. mogły być one nieuzasadnione lub nawet niekorzystne.

W działalności opiniodawczej i nadzorczej Izba opierała się na materiałach przedkładanych przez j.s.t. (uchwałach, zarządzeniach itp.). Istotne znaczenie ma więc wiarygodność zawartych w nich danych. Tymczasem zdarzało się, że j.s.t. prezentowały nierzetelne dane (w szczególności w wieloletniej prognozie finansowej), unikając w ten sposób zarzutów naruszenia prawa związanych z niezachowaniem relacji wskazanej w art. 243 u.f.p. Dopiero kontrola przeprowadzona w j.s.t. pozwalała na uzyskanie informacji o rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki oraz o przyczynach ewentualnych nieprawidłowości, stwierdzonych również w ramach działalności nadzorczej. Działalność kontrolna RIO ma więc kluczowe znaczenie w przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużaniu się j.s.t. i dlatego też – zdaniem NIK – powinna być jak najszerszej wykorzystywana do tego celu.

Na koniec III kwartału 2014 roku zadłużenie j.s.t. w województwie podlaskim wynosiło 1.626,9 mln zł i było co prawda wyższe o 3,1% niż na koniec 2011 roku (wynosiło wówczas 1.578,3 mln zł), lecz niższe niż na koniec lat 2012 i 2013, odpowiednio o 1,8% i 4,9% (1.657,5 mln zł i 1.710,8 mln zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą nadzorowi RIO podlegało 140 j.s.t i ich związków, w tym: województwo samorządowe, trzy miasta na prawach powiatu, 14 powiatów, 115 gmin oraz siedem związków międzygminnych⁴. (dowód: akta kontroli str. 4)

1.2. W RIO wyodrębnione były dwa wydziały merytoryczne: Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej (dalej „WKGF”) oraz Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń (dalej „WIAS”). Określony w regulaminie organizacyjnym Izby zakres działania tych wydziałów był zgodny ze wskazanym w § 4 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁵. (dowód: akta kontroli str. 5-15)

W RIO nie opracowano szczegółowych zasad współpracy między wydziałami merytorycznymi (nie ma takiego obowiązku). Jednak istotne informacje dotyczące sytuacji poszczególnych j.s.t., uzyskane w ramach bieżącej działalności, przekazywane były między WIAS i WKGF, a ponadto:

- przed każdą kontrolą wspólnie analizowano dokumenty przesłane przez j.s.t., którymi dysponował WIAS, a także rozstrzygnięcia nadzorcze i inne uchwały Kolegium RIO oraz opinie składów orzekających,
- uzgadniano stanowiska w przedmiocie interpretacji przepisów, w celu ujednolicenia podejścia do kluczowych zagadnień, w tym dotyczących długu j.s.t.

Wyniki kontroli WKGF oraz analizy wykonywane przez WIAS wykorzystywane były w działalności nadzorczej i opiniodawczej RIO. (dowód: akta kontroli str. 643-649, 657-665)

1.3. Na koniec lat 2011, 2012 i 2013 w RIO zatrudnionych było (w przeliczeniu na pełne etaty) odpowiednio: 60, 57 i 57 pracowników, w tym: 25, 23 i 22 w WKGF oraz – w każdym roku - 13 pracowników w WIAS⁶. W ww. latach z pracy w wydziałach merytorycznych RIO odeszło pięć osób (cztery z WKGF i jedna z WIAS), a zatrudniona została jedna osoba (w 2012 roku w WKGF). Odejścia z pracy następowały głównie za porozumieniem stron⁷.

⁴ W dniu 11 marca 2014 r. wyrejestrowany został Związek Gmin Puszczy Knyszyńskiej Dorzecza Rzeki Supraśl, tym samym liczba związków międzygminnych podlegających nadzorowi RIO zmniejszyła się do sześciu.

⁵ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

⁶ W liczbie osób zatrudnionych w WIAS nie uwzględniono dwóch informatyków (w 2013 roku stali się oni pracownikami Biura RIO), a w WKGF – jednego pracownika do obsługi biurowej. Osób tych nie uwzględniono również w dalszej części, dotyczącej fluktuacji zatrudnienia w wydziałach merytorycznych.

⁷ W jednym przypadku nastąpiło wygaśnięcie stosunku pracy z powodu śmierci pracownika WKGF.

W badanym okresie na jednego pracownika WIAS przypadało przeciętnie 11 j.s.t. nadzorowanych przez RIO, zaś każdy inspektor WKGF przeprowadził średnio trzy kontrole rocznie⁸.
(dowód: akta kontroli str. 4, 16-20, 454)

1.4. W skład Kolegium RIO w latach 2011, 2012 i 2013 wchodziło odpowiednio: 10, 13 i 12 członków⁹ (w tym: 8, 8 i 7 etatowych). Zbadali oni w ww. latach 16.343 uchwały i zarządzenia j.s.t. (5.748 w 2011 roku, 5.206 w 2012 roku i 5.389 w 2013 roku), w tym m.in.: 426 uchwał budżetowych, 8.182 uchwały i zarządzenia w sprawie zmian w budżetach, 2.240 uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (dalej: „WPF”) i jej zmian oraz 501 uchwał w sprawie zaciągania kredytów i pożyczek. Przeciętnie na jednego członka kolegium RIO w 2011 roku przypadało do zbadania 575 uchwał i zarządzeń, w 2012 roku – 400, a w 2013 roku - 449.

Składy orzekające w latach 2011-2013 wydały łącznie 3.970 opinii (1.523 w 2011 roku, 1.219 w 2012 roku oraz 1.228 w 2013 roku).

RIO sporządziła trzy raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t.: w 2011 roku Gminie Szudziałowo, w 2012 roku Miastu Sejny oraz w 2013 Gminie Nowinka (szerzej - w pkt 2.15. wystąpienia).
(dowód: akta kontroli str. 23-113)

1.5. Wszyscy członkowie kolegium RIO spełniali wymogi określone w art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁰ (zwana dalej „ustawą o r.i.o.”)
(dowód: akta kontroli str. 21-22)

1.6. W latach 2011-2014 (III kwartały) pracownicy wydziałów merytorycznych RIO oraz członkowie Kolegium Izby uczestniczyli w szkoleniach, kursach oraz seminariach obejmujących problematykę zadłużenia j.s.t., w tym:

1. Organizowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”, na których omawiana była problematyka zadłużenia j.s.t., finansowe instrumenty dłużne, wybrane zagadnienia funkcjonowania nadzoru nad j.s.t. oraz doświadczenia trzech lat budżetowych w zakresie WPF, konsekwencje przekroczenia dopuszczalnych poziomów zadłużenia j.s.t., a także wybrane aspekty prawne limitu zadłużenia j.s.t. w świetle u.f.p.
2. Organizowanych przez regionalne izby obrachunkowe (w tym we własnych) szkoleniach pracowników WIAS i WKGF oraz członków Kolegium RIO. Na przykład w 2014 roku członkowie Kolegium RIO uczestniczyli w szkoleniu na temat „Skutki prawne niespełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. dla budżetu”, a pracownicy WKGF i WIAS w szkoleniu poświęconym zagadnieniom dotyczącym długu i wskaźnika zadłużenia j.s.t., WPF (kontroli prawidłowości prognozowanych rozchodów, wydatków na obsługę długu, dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku) oraz kontroli realności założeń przyjmowanych w uchwałach budżetowych, zgodności z planem dochodów i wydatków z dokumentami stanowiącymi podstawę ich realizacji.
3. Szkoleniach organizowanych przez RIO dla j.s.t., w których pracownicy Izby uczestniczyli nie tylko jako prowadzący zajęcia, ale również słuchacze (szerzej na temat szkoleń j.s.t. napisano w pkt 2.16. wystąpienia).

Zagadnienia związane z zadłużeniem j.s.t. były ponadto tematem wykładów, wystąpień i dyskusji na posiedzeniach Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych („KRRIO”) oraz narad członków kolegium izb i naczelników wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 173-188)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁸ Przy założeniu, że każda kontrola prowadzona była przez jednego kontrolera oraz, że kontrole realizowali wszyscy pracownicy WKGF (łącznie z naczelnikami oraz osobą, której udział w kontrolach ma na celu praktyczne przygotowanie do samodzielnego wykonywania zadań).

⁹ Dane dotyczą średniej liczby członków. Na koniec lat 2011-2013 w skład Kolegium RIO wchodziło kolejno: 11, 12 i 11 członków Kolegium RIO, w tym 7, 7 i 6 etatowych oraz 4, 5 i 5 nieetatowych.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organizacja Izby zapewniała właściwe wykonywanie zadań dotyczących zadłużenia j.s.t.

2. Wykonywanie przez RIO zadań dotyczących zadłużenia j.s.t.

2.1. Prezes RIO terminowo, tj. zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o., przekazał ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej roczne sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Izby za lata 2011-2013. Sprawozdania te zostały upowszechnione na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej RIO¹¹. (dowód: akta kontroli str. 23)

2.2. W latach 2012-2014 (III kwartały) RIO nie opracowywała z własnej inicjatywy i na własne potrzeby zbiorczych analiz w zakresie sytuacji finansowej nadzorowanych j.s.t. Informacje i zestawienia dotyczące zadłużenia j.s.t. w województwie podlaskim sporządzano natomiast na prośbę innych organów i instytucji. I tak:

- Ministerstwu Finansów (dalej „MF”) przekazano m.in.: dane wynikające z uchwał w sprawie WPF, informacje dotyczące zachowania przez j.s.t. relacji wynikającej z art. 243 u.f.p., informacje o przyczynach naruszenia przez j.s.t. ustawowego wskaźnika zadłużenia oraz o j.s.t., które zostały wezwane do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego;
- Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku przekazano dane o kondycji finansowej gmin „pod kątem możliwości realizacji inwestycji w nowej perspektywie 2014-2020 z udziałem pożyczek WFOŚiGW”¹².

RIO przygotowywała też informacje dotyczące sytuacji j.s.t. w województwie podlaskim niezbędne do opracowania „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez j.s.t.”¹³ oraz na posiedzenia KRRIO, m.in. o przyczynach przekroczenia przez j.s.t. 60% limitu zadłużenia, o zachowaniu przez j.s.t. relacji wynikającej z art. 243 u.f.p., czy o sporządzonych raportach o stanie gospodarki finansowej j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 189-242)

Na stronach internetowych RIO udostępniane były m.in.: informacje o działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej (w tym wystąpienia pokontrolne) i szkoleniowej RIO, sprawozdania z działalności RIO, raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t. oraz wyjaśnienia i komunikaty RIO w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. (dowód: akta kontroli str. 244-245)

2.3. W latach 2011-2013 nastąpił wzrost zadłużenia j.s.t. w województwie podlaskim o 8,4% (z 1.578.349,3 tys. zł na koniec 2011 roku, do 1.657.471,0 tys. zł w 2012 roku i do 1.710.771,5 tys. zł w 2013 roku), z tego od 51,9% do 57,7% stanowiło zadłużenie miast na prawach powiatu. W relacji do wykonanych dochodów zadłużenie j.s.t. kształtowało się w ww. okresie na poziomie 30-31%.

Na koniec III kwartału 2014 r. zadłużenie j.s.t. województwa podlaskiego wynosiło ogółem 1.626,9 mln zł, w tym: gmin 596,3 mln zł (36,6%), miast na prawach powiatu 944,9 mln zł (58,1%), powiatów 73 mln zł (4,5%) i województwa samorządowego 12,7 mln zł (0,8%).

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

2.4. Z danych RIO wynika, że okresie objętym kontrolą:

- wskaźnik określony w art. 170 u.f.p. z 2005 r. (zadłużenie w wysokości maksymalnie 60% w relacji do dochodów wykonanych ogółem j.s.t. w danym roku) przekroczyło na koniec 2011 roku pięć j.s.t. (gminy: Nowinka – 106,6%, Giby 72,5%, Zawady – 70,7% i Szudziałowo – 68,7%, oraz Miasto Sejny – 91,6%), na koniec 2012 roku dwie j.s.t. (Miasto Sejny – 92,5% oraz Gmina Szudziałowo – 74,5%), a na koniec 2013 roku cztery j.s.t. (gminy: Rudka – 82,4%, Nowinka – 76,2%, Szudziałowo – 66,2% oraz Miasto Sejny 76,2%);

¹¹ <http://www.bip.bialystok.rio.gov.pl/index.php?p=2&r=15>

¹² Z analizy RIO wynikało, że na koniec 2011 roku 3,57% gmin nie miała możliwości zaciągania pożyczek (ze względu na zadłużenie), natomiast na koniec II kwartału 2012 roku ich odsetek zmniejszył się do 1,43%.

¹³ Na prośbę regionalnej izby obrachunkowej sporządzającej sprawozdanie zbiorcze.

- wskaźnik określony w art. 169 u.f.p. z 2005 r. (łączna spłata zobowiązań w relacji do planowanych na dany rok dochodów budżetowych nie większa niż 15%) w 2011 roku nie został zachowany przez jedną j.s.t. (Gmina Puńsk – 15,9%), w 2012 roku także przez jedną j.s.t. (Miasto Sejny – 42,7%), a w 2013 roku przez trzy j.s.t. (gminy: Nowinka – 80,6% i Gródek – 24,3% oraz Powiat Hajnowski – 28%);
- zasada określona w art. 242 u.f.p. (dochody budżetowe powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki wyższe od wydatków bieżących) została naruszona na koniec 2011 roku i 2012 roku w dwóch j.s.t. (odpowiednio Miasto Sejny i Gminie Trzcianne oraz gminy: Rudka i Jasionówka). (dowód: akta kontroli str. 248-277)

Z WPF, sporządzonych przez j.s.t. przy uchwalaniu budżetu na 2013 rok wynikało, że w 2014 roku w 17 j.s.t. nie zostanie zachowana relacja, określona w art. 243 u.f.p. Na etapie uchwalania budżetu na 2014 rok, okazało się jednak, że niespełnienie ww. relacji dotyczyło siedmiu j.s.t. (gmin: Szudziałowo, Nowinka, Puńsk, Jasionówka, Płaska¹⁴, Miasta Sejny oraz Miasta i Gminy Mońki), w tym trzech¹⁵, które korzystały z pożyczki z budżetu państwa. W celu doprowadzenia do spełnienia relacji określonej w art. 243 u.f.p. j.s.t. m.in.: [1] wyemitowały w 2013 roku obligacje na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co obniżyło poziom rozchodów w dalszych latach (Gmina Gródek i Powiat Hajnowski), [2] restrukturyzowały dług poprzez aneksowanie umowy kredytowej, wydłużając termin spłaty (Miasto Lipsk), [3] zrezygnowały z zaciągnięcia wcześniej planowanego kredytu (Powiat Bielsk Podlaski), [4] przesunęły część spłat kredytów z roku 2014 na rok 2016 (Gmina Krypno). Ponadto część j.s.t. spełniła wskaźniki zadłużenia, w związku z uzyskaniem w 2012 roku korzystniejszej relacji dochodów do wydatków budżetowych niż przewidywano w planie za III kwartały tego roku oraz w związku z zastosowaniem ustawowych wyłączeń, stosowanych przy obliczeniu wskaźnika z art. 243 u.f.p.

(dowód: akta kontroli str. 269-280, 282-284, 650-656)

Wobec j.s.t., które nie spełniały ustawowych wskaźników w zakresie zadłużenia, RIO stosowała środki oddziaływania, wynikające z ustawy o r.i.o. oraz u.f.p., opisane w dalszej części wystąpienia.

2.5. Każdy dokument j.s.t., dotyczący kwestii budżetowych lub okołobudżetowych, wpływający do RIO podlegał wstępnej analizie w WIAS. Sposób prowadzenia i dokumentowania tych analiz nie został w Izbie formalnie uregulowany, lecz wynikał z przyjętej praktyki i różnił się w zależności od rodzaju badanego dokumentu:

1. Do projektów budżetu i projektów WPF zostały opracowane formularze, zawierające wyspecyfikowane najważniejsze wymogi ustawodawcy co do zawartości i układu danych w uchwale budżetowej oraz WPF, do których należało się odnieść. Badając projekt uchwały budżetowej, pracownik WIAS zwracał uwagę m.in. na: zasadnicze elementy uchwały i jej szczegółowość, konstrukcję budżetu w kontekście możliwości finansowych j.s.t. (prawidłowość ustalenia wyniku budżetu oraz wskazania źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenia nadwyżki), limity zaciąganych zobowiązań (spełnienie relacji określonej w art. 242 i 243 u.f.p.) i upoważnienia w stosunku do przyjętych wartości w budżecie. W przypadku projektu WPF sprawdzane było m.in.: uwzględnienie wszystkich elementów wymaganych art. 226. ust. 1-3 u.f.p., zgodność kwot ujętych w WPF i projekcie uchwały budżetowej, zgodność czasokresu na jaki sporządzono WPF z czasem realizacji przedsięwzięć oraz czy projekt zawiera upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań, wynikające z art. 228 u.f.p.
2. W przypadku uchwał budżetowych, zmian w budżecie oraz WPF i zmian w WPF, a także uchwał w sprawie zaciągania kredytów i pożyczek nie określono enumeratywnie na jakie elementy należy zwrócić uwagę prowadząc wstępną ich analizę. Fakt przeprowadzenia analizy dokumentowany był poprzez zapisanie na druku analizy konkretnych uwag czy wątpliwości lub też zapisem „bez uwag” (bez wskazania jakie elementy zostały poddane badaniu). Naczelnik WIAS wyjaśniła, że uchwały

¹⁴ Rada Gminy Płaska nie ustaliła w ustawowym terminie budżetu na 2014 rok oraz nie uchwaliła na wezwanie RIO (na podstawie art. 240a u.f.p.) programu postępowania naprawczego, w związku z czym budżet tej gminy został ustalony przez Izbę. Szerzej na ten temat napisano w pkt 2.11. wystąpienia.

¹⁵ Szudziałowo, Sejny, Nowinka. Z WPF tych j.s.t. wynikało, że stosownie do art. 224 ust. 1 pkt.1 lit. b u.f.p., ustawowe relacje zostaną spełnione na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki z budżetu państwa.

i zarządzenia badane są: „pod względem poprawności rachunkowej, zgodności z przepisami zarówno w kwestii kompetencji jak i uregulowań materialnoprawnych. Weryfikacja dokumentów odbywa się w oparciu o wiedzę pracowników oraz posiadane dokumenty budżetowe i sprawozdawcze. W przypadku analizy WPF wykorzystywane są dostępne w systemie BeSTi@ raporty, umożliwiające wychwycenie podstawowych nieprawidłowości i niekonsekwencji w sporządzaniu dokumentu. Poza taką weryfikacją WPF, pracownicy dokonują analizy danych z uwzględnieniem wymogów ustawowych oraz specyfiki danej jednostki w zakresie zadłużenia lub przyjętej konstrukcji budżetów na lata przyszłe, realistyczności danych oraz innych elementów wymaganych prawem”.

3. Do badania sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t. wykorzystywano analizy wygenerowane z systemu BeSTi@. (dowód: akta kontroli str. 287-326, 643-649)

Analizy wraz z dokumentami źródłowymi przekazywane były wyznaczonemu członkowi kolegium, który przeprowadzał własne analizy, po czym wszystkie materiały trafiały na posiedzenie Kolegium RIO. Jak wyjaśniła naczelnik WIAS: „W każdym posiedzeniu Kolegium RIO bierze udział naczelnik lub zastępca naczelnika WIAS, którzy bez prawa głosu nad podejmowaniem uchwał biorą udział w dyskusji i w związku z tym znają motywy i argumentację prawną podejmowanych przez Kolegium RIO uchwał.”

WIAS uczestniczył w weryfikacji treści uchwał nadzorczych podjętych przez Kolegium RIO i uchwał składów orzekających RIO (w sprawie wydania opinii).

(dowód: akta kontroli str. 287-290, 643-649)

Badanie dokumentacji dotyczącej wybranych j.s.t.¹⁶ wykazało, że w RIO przestrzegano ww. zasad dotyczących sposobu prowadzenia przez WIAS wstępnej analizy dokumentów. Do każdej uchwały, zarządzenia j.s.t. objętego badaniem¹⁷ załączone były wypełnione formularze analizy, podpisane przez pracownika WIAS. Zawarte w analizach uwagi dotyczące zadłużenia (naruszenia ustawowych wskaźników/relacji) były trafne oraz sporządzone na bieżąco, w sposób umożliwiający terminowe wydanie rozstrzygnięć nadzorczych lub opinii.

Nie stwierdzono przypadków nieuwzględnienia przez Kolegium RIO lub skład orzekający RIO, uwag odnotowanych w analizach sporządzonych przez WIAS do materiałów j.s.t. Wystąpiły natomiast sytuacje, w których członek Kolegium RIO zwrócił uwagę na nieprawidłowości, które nie zostały odnotowane przez pracownika WIAS.¹⁸

(dowód: akta kontroli str. 292-326)

2.6. W RIO nie opracowano odrębnej metodologii dokonywania oceny zdolności j.s.t. do spłaty zobowiązań. Przy przeprowadzaniu takiej oceny opierano się na kryteriach wynikających z u.f.p. i zawartych w niej wskaźnikach. Badanie odbywało się na podstawie dokumentów przedstawionych przez j.s.t. (WPF, budżet, wniosek o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu, sprawozdania opisowe i z kasowego wykonania budżetu). Naczelnik WIAS wyjaśniła: „Izba nie posiada kompetencji do stosowania metod wykorzystywanych przez banki i agencje ratingowe, bowiem bazuje na wartościach brzegowych określonych przepisami prawa. Swobodne (jak np. w sytuacji banków) podejście do określania możliwości finansowych j.s.t., w tym zdolności kredytowej, nie jest właściwe z punktu widzenia przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej j.s.t., do respektowania których Izba jest zobligowana. (dowód: akta kontroli str. 643-649)

¹⁶ Szczegółowym badaniem objęto działania RIO wobec gmin: Giby, Gródek, Jasionówka, Nowinka, Płaska, Rudka, Szudziałowo, Sejny, Zawady oraz Powiatu Hajnowskiego. Każda z tych j.s.t. w latach 2011-2014 (III kwartały) przynajmniej raz (na koniec roku) nie spełniła jednego z ustawowych limitów zadłużenia, określonych w art. 169-170 u.f.p. z 2005 r. i art. 242 u.f.p., czy też nie zachowała w 2014 roku relacji określonej w art. 243 u.f.p.

¹⁷ Zbadano na przykładzie: projektów uchwał budżetowych i projektów WPF oraz uchwał budżetowych i ich zmian z lat 2012-2014 (przekazanych do RIO do 30 września 2014 r.).

¹⁸ Np. na druku analizy uchwały Rady Gminy Rudka nr XXVIII/155/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie zmian WPF Gminy Rudka na lata 2014-2017 w części przeznaczony na uwagi WIAS wpisano: „bez uwag”, natomiast członek Kolegium RIO zwrócił uwagę na brak spełnienia w 2014 roku wymogów określonych w art. 243 u.f.p. Uchwała Rady Gminy ostatecznie została uznana za podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

2.7. RIO w działalności opiniodawczej oraz nadzorczej w sposób właściwy reagowała na nieprawidłowości związane z zadłużeniem j.s.t.¹⁹. W latach 2013-2014 (III kwartały), w związku ze stwierdzeniem naruszeń w ww. zakresie m.in.:

- wydano negatywne opinie do ośmiu projektów budżetu (z 280 zbadanych) i do 26 projektów WPF (z 280), siedem negatywnych opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (z 451) i osiem w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (z 270),
- wskazano nieprawidłowości w sześciu uchwałach budżetowych, z wyznaczeniem terminu na ich usunięcie,
- stwierdzono nieważność w całości lub części ośmiu uchwał w sprawie WPF²⁰,
- w uzasadnionych przypadkach wskazywano na naruszenia prawa bez unieważniania uchwały, m.in. gdy przekroczenie określonych wskaźników zadłużenia było dopuszczalne w związku z korzystaniem przez j.s.t. ze środków z pożyczki budżetu państwa (np. w uchwałach w sprawie WPF Gminy Nowinka z 2013 i 2014 roku).

(dowód: akta kontroli str. 286, 582-642)

2.8. Opinie składów orzekających oraz rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium RIO, wydawane były w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.²¹ (dowód: akta kontroli str. 689-695)

2.9. W latach 2012–2014 (III kwartały) RIO nie zwracała się pisemnie do nadzorowanych j.s.t. o przekazanie dodatkowych informacji na temat zadłużenia. Naczelnik WIAS wyjaśniła: *„W przypadkach budzących wątpliwość, co do prawidłowości danych wykazanych w WPF czy też poprawności zapisów w uchwałach budżetowych lub zmieniających budżet przedstawiciele j.s.t. byli zapraszani na posiedzenia Kolegium RIO. W sposób szczegółowy odnosili się oni do zarzutów i wątpliwości oraz przedstawiali aktualną sytuację finansową j.s.t., wyliczenia, zamierzenia i przewidywania co do skutków zaciągania zobowiązań dłużnych. Nierzadko przedstawiciele j.s.t. wskazywali na patowe sytuacje związane z koniecznością zachowania wskaźnika z art. 243 u.f.p. Kolegium RIO podejmowała decyzję w przedmiocie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego zawsze po analizie wyjaśnień obecnych na posiedzeniu przedstawicieli j.s.t.”*

Sytuacja taka miała miejsce m.in. w przypadku Gminy Gródek i Powiatu Hajnowskiego, w związku z uchwaleniem przez te j.s.t. zmian w budżecie i w WPF²², powodujących niezachowanie w 2013 roku wskaźnika określonego w art. 169 u.f.p. z 2005 r. Przedstawiciele j.s.t. na posiedzeniu Kolegium RIO wykazali, że działanie to było celowe i miało służyć zachowaniu wskaźnika określonego w art. 243 u.f.p. w 2014 roku. W obu przypadkach Kolegium, po wysłuchaniu argumentów, postanowiło o wskazaniu, że przedmiotowe uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa, lecz nie stwierdzało ich nieważności. (dowód: akta kontroli str. 650-656)

RIO weryfikowała wykonanie rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań o nieistotnym naruszeniu prawa lub zgłaszanych uwag w opiniach składów, badając kolejne nadesłane dokumenty j.s.t. Jak wyjaśniła naczelnik WIAS: *„Ogólnie można zauważyć, że z uwagi na ustrojowe usytuowanie j.s.t. nie wydaje się możliwe wprowadzenie narzędzi, które umożliwiałyby organom nadzoru podejmowanie działań wyprzedzających poczynania j.s.t. w prowadzeniu gospodarki finansowej. Obowiązujące konstrukcje prawne nie dają możliwości, aby organ nadzoru w inny niż przewidziany ustawami sposób mógł ingerować w samodzielność finansową j.s.t. Płaszczyzną, w której działają rio w związku z prowadzoną działalnością nadzorczą jest wskazywanie na mankamenty w sferze przepisów prawnych regulujących działalność j.s.t. (formułowane wnioski de lege ferenda). Ich uwzględnianie przez ustawodawcę wpływa na możliwość eliminowania problemów z jakimi spotykają się j.s.t.*

¹⁹ W szczególności naruszenia art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 242-243 u.f.p.

²⁰ Dotyczy uchwał WPF bez zmian.

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm. – ustawa zwana dalej „kpa”.

²² Dot. uchwały Rady Gminy Gródek Nr XXXVI/261/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Gródek na 2013 r. i uchwały Rady Gminy Gródek Nr XXXVI/260/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2013-2031 oraz uchwały nr XXIX/197/13 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 31 października 2013 rok w sprawie zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2013-2023 i uchwały nr XXIX/196/13 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 31 października 2013 rok w sprawie zmian w budżecie na 2013 rok (protokół z posiedzenia Kolegium RIO dostępny na stronie:

http://www.bip.bialystok.rio.gov.pl/pliki/nadzor_rozstrzygnięcia/2013_12_03_P.pdf)

w prowadzeniu gospodarki finansowej jak i rio w wykonywaniu funkcji nadzorczych (np. wprowadzenie programów postępowań naprawczych – art. 240a u.f.p. – z inicjatywy rio w sytuacji niemożności uchwalenia budżetu przez jst w świetle art. 243 u.f.p.).”

(dowód: akta kontroli str. 643-649)

2.10. W okresie objętym kontrolą składy orzekające RIO wydały 10 negatywnych opinii o rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu (głównie ze względu na przekroczenie ustawowych wskaźników zadłużenia), w tym: za 2011 rok do sprawozdań gmin: Sejny, Nowinka, Giby, Zawady i Trzcianne, za 2012 rok do sprawozdań gmin: Giby, Jasionówka, Rudka oraz Miasta i Gminy Krynki, a za 2013 rok do sprawozdania Gminy Rudka. Opinie wydawane były m.in. na podstawie analizy sprawozdań z wykonania budżetu (w tym Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-UZ sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych), a także opisowego sprawozdania z wykonania budżetu, zawierającego informację o stanie mienia komunalnego.

Stosownie do wymogu art. 21 ust. 2 ustawy o r.i.o., Prezes RIO informował Ministra Finansów oraz Wojewodę Podlaskiego o negatywnych opiniach do rocznych sprawozdań j.s.t. Czynności tej nie dopełniono w jednym przypadku (dotyczy negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonaniu budżetu Gminy Giby za 2012 rok). Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że nastąpiło to przez niedopatrzenie. (dowód: akta kontroli str. 684-688, 696-700)

Niezachowanie ustawowych wskaźników zadłużenia w uchwałach budżetowych j.s.t. stanowiło w latach 2012-2014 przesłankę wszczęcia pięciu postępowań nadzorczych, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o r.i.o. Dotyczyło to uchwał budżetowych: Miasta Sejny na rok 2012²³, Miasta i Gminy Mońki na rok 2013²⁴ i na rok 2014²⁵, Gminy Puńsk na rok 2014²⁶ oraz Gminy Jasionówka na rok 2014²⁷. W każdym przypadku Kolegium RIO, stwierdzając naruszenie prawa, wezwało organ stanowiący j.s.t. do dokonania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej, a w 2014 roku także – w razie braku możliwości dokonania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej – do opracowania programu postępowania naprawczego i przedłożenia go do RIO w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania (na podstawie art. 240 a u.f.p.). Postępowania zakończyły się następująco:

1. W jednym przypadku (dotyczy uchwały budżetowej Miasta Sejny na rok 2012), mimo niewyeliminowania nieprawidłowości przez organ stanowiący j.s.t., Kolegium RIO odstąpiło od stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej oraz ustalenia budżetu²⁸, ze względu na brak możliwości tego ustalenia w zgodzie z obowiązującym prawem²⁹. Jednocześnie wezwało Radę Miasta Sejny do opracowania programu naprawczego spełniającego wymogi art. 224 ust. 1 pkt 2 u.f.p. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych

²³ Uchwała Nr XV/67/11 Rady Miasta Sejny z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2012 została podjęta z naruszeniem prawa, w szczególności art. 169 u.f.p. z 2005 r. w zakresie relacji planowanej spłaty długu wraz z odsetkami do dochodów budżetu miasta (wynosiła ona 42,87%).

²⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Mońkach Nr XXVIII/227/13 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Mońki na rok 2013 przewidywała zaciągnięcie kredytu długoterminowego, którego spłata spowodowałaby niezachowanie w latach 2014-2016 dyspozycji art. 243 u.f.p.

²⁵ W uchwale Nr XL/313/14 Rady Miejskiej w Mońkach z dnia 31 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Mońki na rok 2014 stwierdzono istotne naruszenie przepisów „w zakresie nieprawidłowo określonych źródeł sfinansowania deficytu oraz rozchodów budżetu, tj. art. 217 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 211 ust. 1 u.f.p., co ma bezpośredni wpływ na niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.”

²⁶ Uchwała nr XXVII/177/2013 Rady Gminy Puńsk z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Puńsk na rok 2014 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów w zakresie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

²⁷ W uchwale nr XXIV/184/14 Rady Gminy Jasionówka z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jasionówka na rok 2014 stwierdzono naruszenie przepisów „w zakresie niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.”

²⁸ Uchwała Kolegium RIO Nr 874/12 z 22 lutego 2012 r. (na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o r.i.o.).

²⁹ W uzasadnieniu zapisano m.in.: „Podnieść trzeba, że skoro niemożliwe (faktycznie i prawnie) jest działanie organu nadzoru zgodne z przepisami ustawy (w postaci zastąpienia aktu sprzecznego z prawem aktem z nim niesprzecznym), to należy uchylić się od obowiązku ustalenia budżetu dla nadzorowanej jednostki, z uwagi na wcześniej wymienione zasady konstytucyjne, a także ze względu na zasadę *impossibilium nulla obligatio est* (niemożliwe nie zobowiązuje), która ma zastosowanie nie tylko w stosunkach cywilnoprawnych, lecz także wobec norm nakładających obowiązki (tak: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach K 26/07 i P 18/08)”.

lub naprawczych.³⁰ Miasto Sejny przyjęło program naprawczy w czerwcu 2012 roku oraz uzyskało pożyczkę z budżetu państwa.

2. Cztery postępowania zostały umorzone:

- w trzech przypadkach (dotyczy uchwał Miasta i Gminy Mońki na rok 2013 i rok 2014 oraz uchwały Gminy Puńsk na rok 2014) organy stanowiące j.s.t. dokonały odpowiednich zmian w uchwale budżetowej i/lub uchwale w sprawie WPF, doprowadzając do zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p.³¹,
- w jednym przypadku (dotyczy uchwały Gminy Jasionówka na rok 2014) w związku z przyjęciem przez organ stanowiący j.s.t. programu postępowania naprawczego³², pozytywnie zaopiniowanego przez Skład Orzekający RIO³³.

(dowód: akta kontroli str. 327-391)

W zmienionej WPF Gminy Puńsk na lata 2014-2017 (stanowiącej podstawę umorzenia postępowania nadzorczego do uchwały budżetowej Gminy Puńsk na rok 2014) spełnienie wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 u.f.p., odnosiło się tylko do wskaźnika obliczonego w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, natomiast nadal nie był spełniony wskaźnik obliczony wg zasad określonych w art. 243 ust. 2 u.f.p. (przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu j.s.t.).³⁴ Należy zwrócić uwagę na rozbieżne interpretacje, co do możliwości uznania takiej sytuacji za prawidłową. Wg opinii MF³⁵: „Skoro przepis u.f.p. przewiduje ustalenie relacji, o której mowa w art. 243, na podstawie wartości planowanych, a więc wartości nie ostatecznych, to tym bardziej uzasadnione jest ustalenie tej relacji na podstawie wartości wykonanych wynikających ze sprawozdania rocznego za rok poprzedzający rok budżetowy, gdy jednostka dysponuje już tymi danymi”. Odmienne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 22 lipca 2014 r. (sygn. I SA/Rz 516/14)³⁶, stwierdzając m.in.: „Przepis art. 243 ust. 2 nie różnicuje zasad obliczania średniej arytmetycznej, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., w zależności od czasu podejmowania uchwał przez organ stanowiący j.s.t. w przedmiocie uchwalenia budżetu, czy też WPF. Nie ma więc znaczenia czy następuje to po sporządzeniu sprawozdania finansowego za ostatni rok budżetowy czy też przed tą datą. (...) Modyfikowanie sposobu wyliczenia tej średniej przez Kolegium, nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach, dlatego też takie działanie należy uznać za sprzeczne z prawem, jako oparte na kryteriach pozaustawowych, do odwoływania się do których organ nadzorczy nie był uprawniony”.

(dowód: akta kontroli str. 362-379)

W trakcie 2014 roku do opracowania programu postępowania naprawczego, na podstawie art. 240 a u.f.p., Izba wezwała Gminę Rudka³⁷. Powodem było stwierdzenie w uchwale w sprawie zmiany WPF³⁸, naruszenia prawa w zakresie niespełnienia wymogów określonych w art. 243 u.f.p. dla 2014 roku oraz naruszenia dyspozycji art. 226 ust. 1 w związku z ust. 2a u.f.p. w zakresie nierealistycznego prognozowania budżetów w okresie 2015–2037. Kolegium RIO zwróciło uwagę, że po dokonaniu aktualizacji danych dotyczących wykonania budżetu roku poprzedzającego rok budżetowy „dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy” –

³⁰ Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

³¹ Uchwały Kolegium RIO: Nr 1105/13 z dnia 11 marca 2013 r., Nr 1184/14 z dnia 19 marca 2014 r. i Nr 857/14 z dnia 5 lutego 2014 r., wydane na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.i.o., art. 105 §1 kpa, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.).

³² Uchwała nr 1587/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r. (na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.i.o., art. 105 §1 kpa oraz art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

³³ Uchwała Nr II-00314/14 z dnia 7 kwietnia 2014 r. (na podstawie art. 13 pkt 13 i art. 19 ust. 2 ustawy o r.i.o. oraz art. 240a u.f.p.).

³⁴ Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, przypadający na rok 2014 wynosił 6,37%, dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z wykonania z trzech poprzednich lat wynosił 6,79%, a ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną trzech ostatnich lat, w tym plan 3 kwartału 2013 roku wynosił 5,08%.

³⁵ Pismo MF z 23 lipca 2012 r., skierowane do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

³⁶ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/950B0FA790>

³⁷ Uchwała Kolegium RIO Nr 3437/14 z 31 lipca 2014 r.

³⁸ Uchwała Rady Gminy Rudka nr XXVIII/155/2014 z dnia 30 czerwca 2014 roku w sprawie zmian w WPF Gminy Rudka na lata 2014 – 2017.

kol. 9.6.1 WPF spadł do poziomu (-) 0,67%. Wartość ujemna powyższej wielkości powoduje, iż Gmina nie może zaplanować w roku 2014 wydatków na obsługę długu oraz rozchodów z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (pomijając wyłączenia)."

Rada Gminy Rudka opracowała program postępowania naprawczego na lata 2014-2016, który został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający RIO³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 429-453)

2.11. W okresie objętym kontrolą Kolegium RIO ustaliło jeden budżet j.s.t. – Gminie Płaska. Organ stanowiący tej j.s.t. nie przyjął uchwały budżetowej na 2014 rok w ustawowym terminie. Ze względu na: negatywną opinię składu orzekającego RIO do przedłożonego przez Wójta Gminy Płaska projektu WPF Gminy na lata 2014–2028⁴⁰, zastrzeżenia wniesione przez skład orzekający RIO do projektu uchwały budżetowej Gminy Płaska na 2014 rok⁴¹ i wykonanie budżetu Gminy Płaska za 2013 rok⁴², Kolegium Izby postanowiło wezwać Radę Gminy Płaska, na podstawie art. 240 a ust. 1 u.f.p., do uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do RIO w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania⁴³. Program nie został uchwalony w wyznaczonym terminie, w związku z czym Kolegium RIO, na podstawie art. 11 ust. 2a ustawy o r.i.o. oraz art. 240 a ust. 8 u.f.p., ustaliło budżet Gminy na 2014⁴⁴, opierając się na projekcie budżetu przyjętym przez Wójta Gminy zarządzeniem z 20 marca 2014 r.⁴⁵ (zmniejszając część wydatków, m.in. poprzez rezygnację z nowych inwestycji)

(dowód: akta kontroli str. 394-428)

2.12. Zgodnie z art. 9a ustawy o r.i.o. Izba kontrolowała pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów j.s.t., wykorzystując do tego m.in. raporty generowane w systemie BeSTi@. Prawidłowo przeprowadzana analiza sprawozdań pozwalała na uzyskanie danych przydatnych do oceny sytuacji finansowej j.s.t., oraz na wstępną identyfikację zagrożenia związanego z nadmiernym zadłużaniem j.s.t. Jej wyniki były wykorzystywane w działalności opiniodawczej, nadzorczej oraz kontrolnej RIO.

Przykładowo, analizując sprawozdanie Rb-27 Gminy Nowy Dwór za III kwartał 2014 r., zwrócono uwagę na niestandardowe dane dotyczące realizacji dochodów z majątku Gminy (wysoka realizacja kasowa dochodów). W celu szczegółowego zbadania zagadnienia przeprowadzono doraźną kontrolę ww. j.s.t., która wykazała, że 20 sierpnia 2014 r. Gmina zawarła umowę, na mocy której zbyła na rzecz firmy Magellan SA pięć nieruchomości gminnych za kwotę 1.166.148 zł i jednocześnie wydzierżawiła je od nabywcy na okres 60 miesięcy, za czynsz w wysokości ogółem 556.532,44 zł⁴⁶. Zgodnie z ww. umową, Gmina zobowiązała się też do nieodwołalnego i bezwarunkowego zawarcia do 31 lipca 2019 r. umowy odkupienia nieruchomości za taką samą kwotę, za jaką dokonała sprzedaży (1.166.148 zł). Z ustaleń kontroli RIO wynika, że transakcja została dokonana w celu uzyskania środków finansowych na inwestycję drogową, w związku z brakiem możliwości zaciągnięcia przez gminę zobowiązań na finansowanie deficytu, o których mowa w art. 89 ust. 1 u.f.p.

W wystąpieniu pokontrolnym RIO zwróciła uwagę, że Gmina na podstawie ww. umowy nabyła dzierżawę nieruchomości, będących przedtem jej własnością, za bardzo wysoki czynsz (sięgający 50% ich wartości za okres 5 lat) względem planowanego sposobu jej wykorzystania. Przywołała przy tym art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zdaniem RIO transakcja ta wywołuje

³⁹ Uchwałą nr II-00314-2/14 z dnia 29 września 2014 r.

⁴⁰ Uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V.-00311-12/13 z dnia 04 grudnia 2014 r. oraz Uchwała Kolegium RIO Nr 1/14 z dnia 9 stycznia 2014 roku.

⁴¹ Uchwała Nr RIO.V.-00310-12/13 z dnia 04 grudnia 2014 r.

⁴² Analiza sprawozdań budżetowych za grudzień 2013 roku: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych wskazywały, że wskaźnik spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p. nie będzie zachowany dla 2014 roku.

⁴³ Uchwała Kolegium RIO nr 864/14 z dnia 5 lutego 2014 r.

⁴⁴ Uchwała Kolegium RIO Nr 1518/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r.

⁴⁵ Projekt budżetu Gminy Płaska stanowił załącznik do przygotowanego przez Wójta Gminy Płaska programu postępowania naprawczego, przyjętego Zarządzeniem nr 257/2014 z 20 marca 2014 r.

⁴⁶ Czynsz brutto za okres od 31 sierpnia 2014 r. do 31 lipca 2019 r.

w zakresie gospodarki finansowej gminy skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu lub pożyczki. RIO zaleciła m.in.:

- zaniechanie zawierania umów, rodzących po stronie gminy – w związku z koniecznością sfinansowania budżetu – zobowiązania o skutkach analogicznych do zobowiązań wymienionych w art. 89 ust. 1 u.f.p., których zasadniczym celem jest możliwość niestosowania regulacji z art. 243 u.f.p. dla oceny zdolności spłaty zobowiązań z nich wynikających,
- rozważenie podjęcia działań w celu jak najszybszego zwrotu środków udostępnionych przez Magellan SA, mając na uwadze wysokość kosztów wynikających z obowiązku opłacenia czynszu w stosunku do wartości udostępnionego gminie kapitału.

(dowód: akta kontroli str. 512-523)

Naczelnik WIAS zwróciła uwagę na ograniczone obecnie możliwości weryfikacji danych o nadmiernym zadłużeniu j.s.t. na podstawie analizy sprawozdań budżetowych: *„Wyniki bieżącego formalno-rachunkowego badania sprawozdań „Rb” jak i treści zawarte w tych sprawozdaniach nie mają bezpośredniego wpływu na zachowanie wskaźnika, określonego art. 243 u.f.p., ponieważ oparty jest on w dużej mierze na danych historycznych. Tak zwany „indywidualny wskaźnik zadłużenia” de facto pokazuje potencjalne możliwości spłaty długu w danym roku budżetowym, nie zaś graniczne możliwości zaciągania długu przez j.s.t. Można skonstatować, że ustawodawca określając wzór wskaźnika nie wziął pod uwagę, że im wyższy poziom długu, tym dla zachowania wskaźnika można przyjąć dłuższy okres jego spłaty.”*

(dowód: akta kontroli str. 643-649)

2.13. W latach 2011-2014 (do 30. września) Izba przeprowadziła 272 kontrole gospodarki finansowej, w tym 131 kompleksowych⁴⁷, 107 problemowych i 34 doraźne.

(dowód: akta kontroli str. 454-455)

Kontrole kompleksowe realizowano zgodnie z układem tematycznym, określonym w załączniku do uchwały Nr 2/2011 KRRIO z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej j.s.t. Badano podczas nich m.in.: księgowość i sprawozdawczość j.s.t. (w tym rzetelność wykazywanych danych), prawidłowość uchwalania budżetu i dokonywania jego zmian (m.in. realistyczność planowanych dochodów i wydatków), dochody i wydatki budżetowe, zadłużenie j.s.t., prawidłowość udzielania zamówień publicznych oraz wykonanie zaleceń pokontrolnych. Dla każdej j.s.t. opracowywany był indywidualny program kontroli, w oparciu o analizę dokumentacji gromadzonej w WIAS (materiały j.s.t., rozstrzygnięcia nadzorcze i opinie RIO), z uwzględnieniem sygnalizacji przekazywanych przez obywateli, radnych i inne podmioty. Analiza dotycząca wybranych j.s.t. wykazała, że kontrole kompleksowe realizowane były nie rzadziej niż raz na cztery lata, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o r.i.o.

(dowód: akta kontroli str. 460-462, 464-476, 502)

Kontrole problemowe prowadzone były głównie w samorządowych jednostkach budżetowych, wykonujących zadania oświatowe, gdzie badano w szczególności osiąganie wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁴⁸. W ramach każdej kontroli problemowej w jednostkach budżetowych i zakładach budżetowych weryfikowano m.in. dane mające wpływ na poziom zadłużenia j.s.t., w tym na prawidłowe wykazywanie zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniach Rb-Z. (dowód: akta kontroli str. 24-108, 454-455, 569-581)

W latach 2012-2014 (III kwartały) RIO zrealizowała jedną własną kontrolę doraźną dotyczącą problematyki zadłużenia j.s.t. Przeprowadzono ją w styczniu 2014 r. w Gminie Mońki, w związku z nieprzedstawieniem przez tę jednostkę projektu budżetu na 2014 rok. Zakresem kontroli objęto „Podstawy prowadzenia gospodarki finansowej gminy Mońki od 1 stycznia 2014 r. i zagadnienia dotyczące spłaty zadłużenia gminy w kontekście odpowiedzi o wykonaniu wniosków pokontrolnych z dnia 23 grudnia 2013 r.” Ustalono, że „Niesporządzenie projektu uchwały budżetowej na 2014 r. oraz projektu uchwały

⁴⁷ Skontrolowano 113 gmin, 14 powiatów, trzy miasta na prawach powiatów oraz województwo samorządowe.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 191.

w sprawie WPF na 2014 rok wynikało z przedłużającej się procedury wydłużenia spłat kredytu w BGK⁴⁹.”
(dowód: akta kontroli str. 458, 464-476)

RIO uczestniczyła też w kontrolach dotyczących zadłużenia j.s.t., koordynowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi:

1. W 2013 roku w ramach kontroli „Zadłużenie j.s.t. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty”, skontrolowano pięć j.s.t. w tym trzy podczas kontroli kompleksowych (Samorząd Województwa Podlaskiego, Miasto i Gmina Mońki oraz Gmina Zbójna) i dwie jako kontrole doraźne (Miasto Białystok i Powiat Hajnowski). Doboru jednostek dokonano zgodnie z założeniami organizacyjnymi kontroli, z uwzględnieniem danych o zadłużeniu j.s.t. dostępnych w WIAS.
2. W IV kwartale 2014 roku RIO rozpoczęła kontrole j.s.t. na temat „Zadłużenie j.s.t.”, którą – zgodnie z założeniami organizacyjnymi – miały być objęte j.s.t., które po otrzymaniu negatywnej opinii do projektu uchwał budżetowych i projektów uchwał w sprawie w.p.f. na 2014 rok, uchwałyły budżet i w.p.f. na ten rok bez zastosowania procedury postępowania naprawczego, o której mowa w art. 240a u.f.p. W województwie podlaskim trzy j.s.t. spełniały ww. kryterium (gminy: Grajewo, Krypno i Puńsk). W związku z ograniczonymi zasobami kadrowymi w Zespole w Suwałkach, zrezygnowano z kontroli w Gminie Puńsk.

(dowód: akta kontroli str. 458-459, 503-504)

Rzetelnie prowadzone kontrole dostarczały Izbie informacje na temat rzeczywistej sytuacji finansowej j.s.t. oraz przyczyn występujących nieprawidłowości, których ustalenie wyłącznie na podstawie materiałów przedkładanych przez RIO mogło być utrudnione, a nawet niemożliwe. Przykładowo, w 2013 roku na podstawie przedstawionej przez Radę Miejską w Mońkach zmiany WPF, która wskazywała na doprowadzającej do zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p., umorzono postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej Miasta i Gminy Mońki na 2013 rok (napisano o tym w pkt 2.10 wystąpienia). Tymczasem przeprowadzona w III kwartale 2013 r. kompleksowa kontrola gospodarki finansowej Miasta i Gminy Mońki, wykazała że zgodność przypadających do spłaty w każdym roku rat kapitałowych i odsetek z przepisami art. 243 ustawy została w tej j.s.t. osiągnięta poprzez przyjęcie w WPF harmonogramu spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek sprzecznego z postanowieniami zawartych umów oraz zaniżonych wydatków na obsługę długu. Wyniki tej kontroli zostały wykorzystane w późniejszej działalności nadzorczej RIO.

(dowód: akta kontroli str. 464-476, 657-665)

W wyniku kontroli prowadzonych przez RIO w latach 2012-2014 stwierdzono następujące obszary nieprawidłowości odnoszących się do kwestii zadłużenia:

1. Bezpodstawne zawyżanie planowanych wydatków budżetowych, w celu powstania „sztucznego deficytu”, na sfinansowanie którego j.s.t. w końcu roku budżetowego zaciągają zobowiązania. Skutkiem jest – obok zwiększenia długu i konieczności poniesienia kosztów jego obsługi – powstanie wolnych środków. Sytuacje takie stwierdzono m.in. podczas kompleksowej kontroli w gminach: Białystok, Filipów, Bielsk Podlaski, Supraśl, Mielnik, Perlejewo czy Nowinka.
2. Nieuzasadnione zaliczanie do wydatków majątkowych kwot stanowiących wydatki bieżące (głównie remontowe), co ma wpływ na zwiększenie nadwyżki operacyjnej, a w konsekwencji zwiększenie możliwości j.s.t. do spłaty zadłużenia poprzez poprawę wskaźnika, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Nieprawidłowość tę stwierdzono podczas kontroli m.in. gmin: Grodzisk, Śniadowo, Jaświły, Szypliszki, Szczuczyn, Puńsk, Kołaki Kościelne, Sejny, Miasta Bielsk Podlaski, a także powiatów: sejneńskiego i monieckiego.
3. Ustalanie w planach zawyżonych (nierealistycznych dochodów), w szczególności majątkowych, co miało wpływ na kształtowanie się wskaźnika spłaty zadłużenia z art. 243 u.f.p. Nieprawidłowość stwierdzono m.in. w gminach: Perlejewo, Trzcianne, Wyszki i Suwałki.
4. Podawanie w WPF danych o rozchodach na zaniżonym poziomie, niemającym uzasadnienia w świetle zawartych umów kredytów i pożyczek oraz obowiązujących

⁴⁹ Restrukturyzacja zadłużenia była niezbędna do zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p.

harmonogramów spłaty rat kapitałowych. Ujawniono to w gminach: Mońki, Trzcianne i Dąbrowa Białostocka.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, RIO formułowało odpowiednie zalecenia przekazywane j.s.t do wykonania. Weryfikacja sposobu zrealizowania zaleceń odbywała się na podstawie informacji przekazywanych przez j.s.t. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, a także podczas ponownej kontroli w tych j.s.t. Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych j.s.t. wykazała, że RIO egzekwowała przedstawienie informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych od wszystkich skontrolowanych j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 464-481)

Kontrole dostarczały Izbie informacji na temat działań podejmowanych przez j.s.t w celu zachowania w 2014 roku wskaźnika z art. 243 u.f.p, tj.: emisji obligacji, tzw. „rolowania” kredytów lub też wydłużania terminu spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów. Zwracano przy tym uwagę, że działania te mogą generować dodatkowe koszty. Przykładowo kontrola koordynowana, przeprowadzona w Gminie Zbójna wykazała, że: *„W wyniku zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego (na sumę 4.149.904,85 zł) i wydłużenia okresu spłaty, spadły znacznie obciążenia budżetów w kolejnych latach w wyniku zmniejszenia rat kapitałowych i odsetek przypadających do zapłaty w danym roku, co jednakże – według symulacji sporządzonej przez Skarbnika w trakcie kontroli – pociągnie za sobą zwiększenie kosztów obsługi, w stosunku do kosztów przed restrukturyzacją, o około 1.670.287 zł⁵⁰.”*

(dowód: akta kontroli str. 488-500)

Na lata 2012-2014 (do 30 września) nie planowano kontroli problemowych w zakresie zadłużenia j.s.t. Prezes RIO wyjaśnił, że wynikało to z ograniczonych możliwości organizacyjnych oraz, że w pierwszej kolejności zabezpiecza się realizację kontroli, do których Izba jest zobligowana przepisami prawa (art. 7 ust. 1 ustawy o r.i.o. oraz art. 30b Karty Nauczyciela).

(dowód: akta kontroli str. 24-112, 569-580, 671-683)

W oparciu o ustalenia przeprowadzonych kontroli, RIO formułowała zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o stwierdzonych czynach noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W latach 2012-2014 (III kwartały) złożono 37 takich zawiadomień (w 14 wskazano więcej niż jeden czyn z katalogu określonego w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵¹), w tym sześć po kontrolach przeprowadzonych w j.s.t. objętych szczegółową analizą NIK, np. w związku ze stwierdzeniem: wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencji księgową, tj. czynu z art. 18 ust. 2 udfp (w Gminie Jasionówka i Powiecie Hajnowskim) lub dokonywaniem wydatków budżetowych albo zaciągnięciem kredytu z przekroczeniem zakresu upoważnienia, tj. czynu z art. 15 udfp (w Gminie Zawady i Mieście Sejny).

(dowód: akta kontroli str. 464-476)

Wystąpienia pokontrolne publikowane były na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej RIO. Wybrane problemy i nieprawidłowości wynikające z działalności kontrolnej RIO omawiane były także w ramach szkoleń j.s.t. i pracowników RIO.

(dowód: 173-177, 525-532)

2.14. W latach 2012-2014 (III kwartały) RIO nie stwierdziła zaciągania przez j.s.t. pożyczek w parabankach. Pierwszy przypadek uzyskania przez j.s.t. środków finansowych w niestandardowy sposób zaobserwowano w IV kwartale 2014 roku, w Gminie Nowy Dwór (szerzej na ten temat napisano w pkt 2.12 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 224, 657-665)

Kontrola przeprowadzona w Mieście Białystok ujawniła sytuację, którą można uznać za przykład „ukrywania” rzeczywistego stanu zadłużenia, w efekcie rozliczeń dokonywanych między budżetem j.s.t. a utworzoną przez tę j.s.t. osobę prawną.

⁵⁰ Z kwoty 1.548.767,24 zł obejmującej odsetki płatne w latach 2013-2019 do kwoty 3.219.054,72 zł obejmującej odsetki płatne w latach 2013-2024. Kwota o którą wzrosły koszty obsługi kredytu stanowiła blisko 10% dochodów ogółem wykonanych przez Gminę Zbójna w 2013 roku (16.732.836 zł).

⁵¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm. Ustawa zwana w dalszej części „udfp”.

W kwietniu 2013 roku Miasto Białystok podpisało ze Spółką z o.o. Stadion Miejski umowę wykonawczą dotyczącą wykonywania zadań własnych gminy z zakresu tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu (obowiązująca do 31 grudnia 2030 r.), na mocy której Miasto zobowiązało się do przekazywania Spółce rekompensaty rocznej z tytułu i w celu pokrycia części kosztów lub wydatków związanych ze świadczeniem usług publicznych. Przedmiotem umowy nie były konkretne kwoty rekompensaty rocznej, a jako podstawę prawną ich przekazywania podano decyzję Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

W celu pozyskania środków na dokończenie budowy stadionu, spółka wyemitowała obligacje. Terminową zapłatę zobowiązań wynikających z obligacji miała zapewnić umowa wsparcia zawarta w maju 2013 roku między Spółką, Miastem i bankiem, na mocy której Miasto zobowiązało się udzielić Spółce wsparcia finansowego w formie dopłat przez okres 16 lat (począwszy od 2013 roku) w wysokości nieprzekraczającej łącznie 176.017,6 tys. zł. Transakcja nie powodowała wzrostu zadłużenia miasta (dług zaciągała spółka), zaś w okresie spłaty zadłużenia, kwoty dokapitalizowania Spółki miały być wydatkami majątkowymi Miasta, a nie wydatkami na obsługę długu. RIO uznało, że nie ma możliwości kwestionowania zgodności z prawem ww. działań. (dowód: akta kontroli str. 657-665)

2.15. W latach 2012-2014 (III kwartały) RIO nie przeprowadzała kontroli w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej ani w spółkach komunalnych. Tematyka przeprowadzanej w 2013 roku kontroli koordynowanej w zakresie zadłużenia j.s.t., przewidywała natomiast ustalenie danych o zadłużeniu SP ZOZ i spółek komunalnych, dla których organem założycielskim była j.s.t. objęta kontrolą.

Naczelnik WIAS wyjaśniła, że RIO analizuje dane dotyczące SP ZOZ pod kątem zagrożenia dla budżetu j.s.t. lub ich wpływu na zachowanie wskaźników określonych w u.f.p. na podstawie m.in. informacji o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych osób prawnych (załączanych do informacji z przebiegu wykonania budżetu j.s.t.). Poinformowała też, że: *„zarówno z danych sprawozdawczych posiadanych przez Izbę jak i z uchwał w sprawie WPF nie wynika, aby którakolwiek z j.s.t., będąca w nadzorze RIO, przejęła zobowiązania SP ZOZ w oparciu o przepisy ustawy o działalności leczniczej.”*

Na temat zadłużenia spółek komunalnych, nie będących jednostkami sektora finansów publicznych RIO nie posiada wiedzy. (dowód: akta kontroli str. 650-656)

2.16. RIO sporządziła trzy raporty o stanie gospodarki finansowej, na podstawie art. 10a ustawy o r.i.o.:

1. W 2011 roku – Gminy Szudziałowo za lata 2008-2010. O opracowanie raportu wystąpił Wójt Gminy w związku z realizowaniem przez Gminę programu naprawczego i ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa, o której mowa w art. 224 ustawy u.f.p. Jako główną przyczynę pogarszającej się sytuacji finansowej Gminy wskazano niższe wykonanie dochodów od planu we wszystkich latach objętych analizą (o 2,32% w 2008 roku, o 15,29% w 2009 roku i o 30,18% w 2010 roku). Gmina charakteryzowała się wysokim poziomem inwestowania, które w znacznym stopniu obciążało budżet. Zaciągano zobowiązania, które w efekcie doprowadziły do wystąpienia zobowiązań wymagalnych. Rażąco niskie wykonanie dochodów budżetu, przy jednoczesnym rosnącym zadłużeniu Gminy, doprowadziło do przekroczenia wskaźnika określonego w art. 170 u.f.p. z 2005 r. Na koniec 2010 roku wyniósł on 64,8%, zaś po uwzględnieniu zobowiązań wymagalnych (w kwocie 912.970,34 zł) osiągnął 75,3% wykonanych dochodów. W Gminie występowały permanentne problemy z zachowaniem płynności finansowej, przejawiające się nieterminowym regulowaniem zobowiązań, skutkującym opłacaniem karnych odsetek oraz finansowaniem wydatków środkami niestanowiącymi dochodów lub przychodów budżetu. W raporcie stwierdzono, że „bez udziału środków z pożyczki budżetu państwa, o której mowa w art. 224 u.f.p., Gmina nie będzie w stanie skutecznie realizować obowiązkowych zadań własnych i utrzymać bieżącej płynności finansowej.”

2. W 2012 roku – Miasta Sejny za lata 2009-2011. Powodem sporządzenia raportu była trudna sytuacja finansowa j.s.t., wskazująca na zagrożenie niewykonania ustawowych zadań. Na dzień 31 grudnia 2011 r. zadłużenie Miasta w relacji do wykonanych dochodów wyniosło 91,6%, tj. w sposób rażąco przekraczało limit określony w art. 170 u.f.p. z 2005 r. Na sytuację tę wpływ miały przede wszystkim zmiany uchwały budżetowej, znacząco obniżające planowane dochody budżetowe (zrezygnowano z realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków europejskich), a także zrealizowanie płatności wynikających z wyroku sądowego, dotyczącego rozliczenia finansowego inwestycji „Oczyszczalnia ścieków w Sejnach wraz z systemem kolektorów sanitarnych”⁵², które w planowaniu budżetowym i sprawozdawczości nie było należycie wykazywane. Kolegium RIO wskazało w raporcie na brak odpowiedniego stopnia dbałości organów j.s.t. o stan finansów Miasta, w tym: brak należytej staranności w planowaniu dochodów i wydatków poczynając od 2010 roku, brak realizacji założeń przyjętych w WPF Miasta na lata 2011-2021 w zakresie zabezpieczenia źródeł spłaty zadłużenia, niepodjęcie przy planowaniu budżetu na 2012 rok (wobec trudnej sytuacji finansowej Miasta), żadnych kroków ograniczających wydatki bieżące, brak należytej staranności przy windykacji należności i pozyskiwaniu dochodów budżetowych.

W każdym roku objętym raportem (2009-2011) w Mieście wykonano ujemny wynik operacyjny, świadczący o problemach z płynnością finansową j.s.t. Końcowo wystąpił problem z uchwaleniem budżetu Miasta na 2012 rok. Kolegium RIO uznało, że nie ma możliwości uchwalenia budżetu na ten rok w zgodzie z obowiązującym prawem, wezwało więc do wdrożenia przez Miasto programu naprawczego, spełniającego wymogi art. 224 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (napisano o tym w pkt. 2.10 wystąpienia). Zdaniem Kolegium RIO bez zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa Miasto nie było w stanie skutecznie realizować obowiązkowych zadań własnych i utrzymać bieżącej płynności finansowej.

3. W 2013 roku – Gminy Nowinka za lata 2010-2012. Z wnioskiem o sporządzenie raportu Wójt Gminy wystąpiła do RIO 30 października 2012 r., w związku z zamiarem ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 u.f.p. W odpowiedzi została poproszona o przedstawienie uchwał i dokumentów związanych z podjętym postępowaniem naprawczym. W dniu 19 listopada 2012 r. Wójt Gminy przekazała do RIO uchwałę Rady Gminy z 14 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów gminy wraz z załącznikami. Kolegium RIO nie przystąpiło wówczas do sporządzenia raportu. Nastąpiło to dopiero w kwietniu 2013 roku. Prezes RIO wyjaśnił, że w 2012 roku Kolegium RIO nie widziało potrzeby sporządzania, określonego w art. 10a ustawy o r.i.o., raportu Gminy Nowinka, gdyż z posiadanych dokumentów (m.in. WPF, sprawozdań) nie wynikała konieczność zaciągania preferencyjnej pożyczki z budżetu państwa: Gmina w latach 2012 – 2013 spełniała ustawowe wskaźniki (60% długu i 15% rocznych spłat), dysponowała wolnymi środkami (z kredytu zaciągniętego w 2011 roku „na inwestycję, której nie zamierzano realizować w całości”), nie planowała zaciągania zobowiązań w roku 2012, budżety planowane na lata 2013–2021 wykazywały nadwyżkę budżetową w kwotach zabezpieczających rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat kredytów w poszczególnych latach, a dochody bieżące w poszczególnych latach były wyższe od wydatków bieżących (spełniony wymóg z art. 242 u.f.p.). Prezes RIO dodał, że z materiałów planistycznych wynikało wprawdzie, że relacja określona w art. 243 u.f.p. nie była zachowana w latach 2014–2019 (zwracały na to uwagę Składy Orzekające RIO), jednak taka sytuacja mogła zostać zmieniona poprzez zaostreżenie w kolejnych latach dyscypliny finansowej i ograniczenie wydatków, w tym bieżących. Stwierdził też, że nadesłana w 2012 roku dokumentacja była kwestionowana przez Kolegium RIO (m.in. uznano, że uchwała w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i stwierdzono jej nieważność), a Wójt Gminy została poinformowana w grudniu 2012 roku, że Kolegium RIO podejmie decyzję o sporządzeniu raportu po dokonaniu odpowiednich zapisów w uchwałach. Prezes RIO wyjaśnił, że dopiero w marcu 2013 roku Gmina „doprowadziła materiały planistyczne do zgodności w taki

⁵² Na dzień 31 grudnia 2010 r. zobowiązania Miasta wobec inwestora zastępczego z tytułu nierozliczonej inwestycji wynosiły 3.944.842,40 zł (2.464.076,53 zł – odsetki, 95.019,36 zł – koszty procesowe, 1.385.746,51 – należność główna).

sposób, który zezwalał na pozytywne zaopiniowanie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa”.

W raporcie wskazano, że na sytuację gminy wpływ miało „nienależyte podejście organów gminy do planowania wartości zarówno w budżetach jak i WPF”. W 2011 roku Gmina w znacznym stopniu przekroczyła limit długu określony w art. 170 u.f.p. z 2005 r. (wyniósł on 106,64%). Powodem było przede wszystkim bezpodstawne zaplanowanie w budżecie na 2011 rok wydatków i dochodów na inwestycje⁵³, oraz zbędne zaciągnięcie zobowiązań finansowych. Gmina w 2011 roku zrealizowała wydatki na zadanie inwestycyjne w wysokości 3.849,7 tys. zł (przy planowanych pierwotnie 33.693,7 tys. zł) oraz posiadała umowy przewidujące realizację w 2011 roku dochodów tytułem dofinansowania zadania w wysokości 2.856,6 tys. zł (planowano 28.639,7 tys. zł). Jednocześnie zaciągnęła kredyt w kwocie 7.532,1 tys. zł, tj. w wysokości określonej w budżecie, przy założeniu pełnej realizacji w 2011 roku zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem i osiągnięciem w związku z tym deficytu w kwocie 6.214,3 tys. zł. W raporcie wskazano też, że wartości przyjęte w prognozach finansowych przedkładanych w 2011 i 2012 roku nie zostały wdrożone w uchwalonym budżecie 2013 roku, jak też nie znalazły odbicia w kolejnych sporządzanych dokumentach prognoz, pomimo zapewnienia ich realistyczności. Podkreślono, że mimo trudnej sytuacji finansowej Gminy, w wykonaniu budżetu 2012 roku, jak i przy uchwalaniu budżetu na rok 2013, nie podjęto korków znacząco ograniczających wydatki bieżące, co mogłoby stanowić pozytywną przesłankę w zakresie działań naprawczych finansów i spłaty zadłużenia gminy.

(dowód: akta kontroli str. 113-172)

Zgodnie z art. 10a ustawy o r.i.o.:

- decyzję w sprawie sporządzenia każdego z ww. raportów podjęło Kolegium RIO w drodze uchwały, w której określono zakres⁵⁴ i termin raportu oraz wyznaczano członka kolegium odpowiedzialnego za jego przygotowanie,
- raporty sporządzone zostały na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej RIO,
- każdy raport, po jego przyjęciu przez Kolegium RIO, został przekazany organowi stanowiącemu i wykonawczemu właściwej j.s.t. oraz ogłoszony w systemie teleinformatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 113)

W latach 2011-2014 sporządzenie raportów o stanie gospodarki finansowej w każdym przypadku wiązało się z ubieganiem się j.s.t. o pożyczkę z budżetu państwa. Z przytoczonych wyżej wyjaśnień Prezesa RIO wynika, że do opracowania raportu Gminy Nowinka przystąpiono, mimo braku przekonania co do spełnienia przesłanek z art. 10a ustawy o r.i.o. Prezes RIO wyjaśnił: „Stanowisko reprezentowane przez MF w zakresie obowiązku sporządzania przez Izby raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t. jest odmienne od interpretacji przyjętej przez regionalne izby obrachunkowe. Zdaniem izb przepisy rozporządzenia, traktujące o dokumentacji niezbędnej w przypadku ubiegania się przez j.s.t. o pożyczkę z budżetu państwa w postępowaniu naprawczym należy rozumieć w ten sposób, że jeśli rio sporządziła taki dokument i w chwili składania dokumentów j.s.t. nim dysponuje, to należy go przedstawić. Natomiast MF traktuje rozporządzenie – akt prawny niższego rzędu w stosunku do zapisów ustawy o r.i.o. – jako priorytetowy

⁵³ Zaplanowano wydatki na inwestycje w wysokości 33.693.717 zł i dochody ze źródeł zewnętrznych w wysokości 28.639.659 zł. Kwoty te były związane z realizacją programu „Zrównoważony rozwój rejonu rzeki Rospuda” zakwalifikowanego do dofinansowania na podstawie umowy udostępnienia środków zawartej 22 czerwca 2010 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku. Przedmiotem umowy było udostępnienie WFOŚiGW środków w kwocie do 100.000.000 zł w celu udzielenia beneficjentom dotacji na przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu gospodarki wodnościekowej. W załączniku do umowy, zawierającym „listę przedsięwzięć wskazanych do dofinansowania w ramach umowy udostępnienia środków dla WFOŚiGW w Białymstoku”, wymieniono inwestycje gminy Nowinka z przewidywanym kosztem całkowitym 49.677.721 zł i wysokością maksymalnego dofinansowania – 41.366.455 zł. Gmina miała otrzymać środki na podstawie umów zawartych z WFOŚiGW w Białymstoku (termin składania wniosków o dofinansowanie upływał 30 czerwca 2013 r.). Umowa między NFOŚiGW i WFOŚiGW dawała podstawę do zawierania przez Gminę umów z WFOŚiGW o dofinansowanie poszczególnych etapów zadania, ale nie stanowiła okoliczności uzasadniającej planowanie w budżecie gminy na 2011 rok dochodów z tytułu dofinansowania.

⁵⁴ Raporty obejmowały takie zagadnienia jak: realizacja dochodów i wydatków budżetu w latach objętych raportem, wynik budżetu, przychody i rozchody, nadwyżka operacyjna, działalność opiniodawcza i nadzorczą, działalność kontrolną.

i nakazuje j.s.t. przedstawianie raportów o stanie gospodarki finansowej. Dlatego raport był napisany na wniosek, bowiem j.s.t. była tym zainteresowana i MF uzależniało rozpatrzenie wniosku od posiadania przez j.s.t. takiego dokumentu. Jak pokazują dane sprawozdawcze Gminy Nowinka pożyczka z budżetu państwa pozwala tej gminie na swobodne gospodarowanie środkami publicznymi, włącznie z tworzeniem lokat (sprawozdanie Rb z II i III kw. 2014 r.⁵⁵) oraz na niezachowanie wskaźników ustawowych przez wiele lat.”

(dowód: akta kontroli str. 671-683)

Wszystkie j.s.t., którym sporządzono raport uzyskały pożyczki z budżetu państwa na podstawie art. 224 u.f.p. Daje to możliwość przez wiele lat uchwalania budżetów tych j.s.t. bez zachowania zasad określonych w art. 242-244 u.f.p, które muszą być zachowane dopiero na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. RIO w działalności opiniodawczej oraz nadzorczej, dotyczącej uchwał budżetowych i WPF j.s.t. korzystających z ww. pożyczek, w latach 2012-2014 wskazywało jedynie na fakt przekroczenia określonych wskaźników (w formie uwag w opiniach lub stwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach nadzorczych) bez dalszych konsekwencji (jeżeli relacje zostały zachowane w ostatnim roku spłaty pożyczki).

(dowód: akta kontroli str. 602-607, 619-632)

RIO nie opracowała raportów o stanie gospodarki finansowej Gminy Rudka, Gminy Jasionówka i Gminy Giby, mimo że w latach 2012-2014 w wyniku działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej wskazywano na występujące w tych j.s.t. nieprawidłowości, a w 2014 roku wezwała je do opracowania programu naprawczego (przesłanki opracowania obu dokumentów są zbliżone – art. 240a u.f.p. i art. 10a ustawy o r.i.o.). Prezes RIO zwrócił uwagę, że „Sporządzenie przez Izbę raportu nie obliuguje organów j.s.t. do jakichkolwiek zachowań i nie skutkuje koniecznością podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania przez j.s.t. nieprawidłowości, będących podstawą podjęcia decyzji o sporządzeniu takiego dokumentu. (...) Przekazywane bieżąco wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej, w której Izba zwraca uwagę na naruszenia prawa nie przesądzają z góry o potrzebie odrębnego informowania organów o powtarzających się nieprawidłowościach, czy wynikającego z tych nieprawidłowości zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. Okoliczność występowania nieprawidłowości, nawet licznych, w różnych obszarach działalności j.s.t. objętej właściwością RIO nie przesądza też, że naruszenia prawa w każdym z przypadków miały charakter ciągły lub powtarzający się. (...) Raport o stanie gospodarki j.s.t. należy traktować jako fakultatywne narzędzie umożliwiające regionalnym izmom obrachunkowym wyrażne zaakcentowanie sytuacji „nadzwyczajnych” związanych z nieprawidłowym prowadzeniem gospodarki finansowej przez j.s.t. (...) Wezwanie uprzednio wymienionych j.s.t. do opracowania programów postępowania naprawczego miało miejsce wskutek znowelizowania u.f.p. i ustawy o r.i.o. Zawarte w tych przepisach regulacje, mimo zbieżności przesłanek (np. zagrożenie realizacji zadań publicznych) stanowiących podstawę do działania RIO, odmiennie sytuują organy j.s.t. i ich obowiązki w zakresie konsekwencji działań Izby. Wezwanie przez RIO do opracowania programu postępowania naprawczego wiąże się bowiem z ograniczeniami i obowiązkami wynikającymi z art. 240a u.f.p. i ma na celu doprowadzenie do spełnienia ustawowego wskaźnika, określonego art. 243 u.f.p., a w konsekwencji do możliwości uchwalenia legalnego budżetu przez daną j.s.t. (...) Okoliczność sporządzania bądź niesporządzania raportów nie może być traktowana jako mająca wpływ na kondycję finansową j.s.t. i zachowanie ustawowych wskaźników. (...) Niezachowanie ustawowych wskaźników nie jest równoznaczne z trudną sytuacją finansową oraz zagrożeniem realizacji zadań publicznych. Sytuacja taka świadczy jedynie o braku możliwości uchwalenia budżetu w normalnym trybie, co ustawodawca zauważył dodając (w kolejnej nowelizacji na skutek monitów KR RIO) do u.f.p. art.240b.” (dowód: akta kontroli str. 582-588, 594-601, 614-619)

⁵⁵ Z kwartalnego sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za II kwartał 2014 roku wynika, że Gmina Nowinka posiadała należności z tytułu depozytu w banku na kwotę 1.200.000, a wg sprawozdania Rb-N za III kwartał 2014 roku należności z tego tytułu wynosiły 800.000 zł.

2.17. W latach 2012-2014 (III kwartały) RIO zorganizowała i przeprowadziła 10 szkoleń dla pracowników j.s.t., w tym trzy poświęcone szeroko rozumianej problematyce zadłużenia sektora samorządowego:

1. W kwietniu 2012 roku, w ramach szkolenia skarbników j.s.t. zrealizowano m.in. tematy: „WPF i uchwała budżetowa” (wykładowcą był członek kolegium RIO) oraz „Zagadnienia dotyczące gospodarki finansowej j.s.t. – spraw bieżących” (wykładowcami byli pracownicy WIAS).
2. W październiku 2012 roku przeprowadzono szkolenie skarbników m.in. na temat: „Praktyczne aspekty zarządzania długiem” (wykładowcą był wiceprezes zarządu LEMA finance) oraz „Projekt uchwały budżetowej, WPF na 2013 rok oraz nowe regulacje w ustawach i rozporządzeniach związanych z realizacją uchwały budżetowej” (wykładowcami byli pracownicy WIAS).
3. W marcu 2013 roku odbyło się bezpłatne szkolenie m.in. w zakresie rozporządzenia z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie WPF j.s.t., skierowane do osób zajmujących się w j.s.t. zagadnieniami omawianymi na szkoleniu.

Kolejne szkolenie skarbników j.s.t. przeprowadzono w październiku 2014 roku. Dotyczyło ono m.in. wybranych problemów w budżetach j.s.t. (wykładowcą był członek Kolegium RIO), WPF i budżetów j.s.t. (wykładowcami był Zastępca Prezesa RIO i Naczelnik WIAS) oraz zagadnień dotyczących gospodarki finansowej j.s.t. (wykładowcami byli pracownicy WIAS).

(dowód: akta kontroli str. 524-532)

Na prośbę j.s.t. oraz innych podmiotów, RIO udzielała instrukcji i wyjaśnień w zakresie praktycznego stosowania przepisów dotyczących gospodarki finansowej j.s.t. W latach 2012-2014 (III kwartały) udzielono 128 odpowiedzi na zapytania prawne, w tym pięć dotyczących problematyki zadłużenia j.s.t., tj.: możliwości zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego, sposobu wykazywania danych w sprawozdaniach (dwukrotnie), wyłączeń z art. 243 u.f.p. oraz emisji obligacji. Odpowiedzi udzielane były w terminie nie dłuższym niż 30 dni od wpływu zapytania.

(dowód: akta kontroli str. 533-543)

2.18. W latach 2012-2014 (III kwartały) RIO nie kierowała skarg do sądu administracyjnego na uchwały podejmowane przez j.s.t. Żadna z analizowanych j.s.t. nie wniosła też skargi do WSA na rozstrzygnięcia RIO dotyczące ich zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 544-545)

2.19. W okresie objętym kontrolą do RIO nie wpłynęły skargi (na podstawie art. 229 pkt 1 k.p.a), dotyczące zadłużenia j.s.t. Wpłynęły natomiast cztery sygnalizacje związane z tym zagadnieniem, w których zwracano się m.in. o sprawdzenie sposobu dokonywania zmian w uchwale budżetowej j.s.t., warunków zaciąganych kredytów czy realistyczności budżetu. Brano je pod uwagę przy realizacji kontroli w danych j.s.t., zaś wnioskodawcom udzielono odpowiedzi w terminie nie dłuższym niż 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 546-566)

2.20. W latach 2011-2013 zadłużenie j.s.t. objętych szczegółowym badaniem NIK zmniejszyło się ogółem z 91.948,4 tys. zł do 83.596,4 tys. zł (o 10%).

(dowód: akta kontroli str. 582-642)

2.21. W opinii Prezesa RIO, podstawowym problemem mającym wpływ na możliwość oddziaływania regionalnych izb obrachunkowych na nadmierne zadłużenie j.s.t. jest: „zastąpienie w obecnie obowiązującej u.f.p. dotychczasowych wskaźników zadłużenia z art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r. Wskaźnik z art. 243 u.f.p. określa dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań w kolejnych latach budżetowych, a nie ogólny poziom zadłużenia poszczególnych j.s.t. Wymusza on na samorządzie wydłużanie okresu spłaty zadłużenia i tym samym wzrost kosztów obsługi tego zadłużenia. Izby w latach 2010-2014, czyli od wejścia w życie u.f.p. do jej nowelizacji w grudniu 2013 roku (...) stosując prawo sugerowały pośrednio i nie ze swej woli samorządom wydłużanie okresu spłaty zobowiązań wskazując w opiniach o projektach WPF i o projektach budżetów, a także w rozstrzygnięciach nadzorczych, że przy prognozowanych w WPF i budżetach wielkościach dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, j.s.t. nie będą mogły uchwalić budżetów na rok 2014 i następne. (...) Zastosowany w art. 243 u.f.p. środek przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużenia j.s.t. należy uznać za niewystarczający i wskazać, że jest on podstawą konstrukcyjną innych, pochodnych

od niego środków przeciwdziałania (opinii, rozstrzygnięć nadzorczych, a także wyznacza treść kryterium kontroli – zgodności z prawem). Środek ten pozwala jedynie na ocenę zgodności z prawem wieloletniej prognozy, a więc poprawności planowania zamierzeń, a nie ocenę wyprzedzającą przyszłych i niedokonanych działań samorządu, co jest z natury rzeczy niemożliwe. Na tym tle powstaje też podstawowe pytanie, czy r.i.o. mają podstawy prawne do zmuszenia j.s.t. do wydłużenia okresu spłaty jej zobowiązań w celu zachowania wskaźnika z art. 243 u.f.p. i tym samym zadecydowania o wzroście kosztów obsługi tego zadłużenia, wbrew woli i możliwościom samej j.s.t.”

Odnosząc się do pytania o bariery utrudniające regionalnym izmom obrachunkowym wykonywanie zadań, Prezes RIO podał: „Wskazać należy na brak precyzji konstrukcji prawnych, które w założeniu mają służyć ograniczeniu zadłużenia j.s.t., a przede wszystkim podstawowemu instrumentowi wprowadzonemu w tym celu, czyli WPF. Dotyczy to zwłaszcza przedmiotu postulatu realistyczności WPF jako kryterium zgodności tej prognozy z prawem (art. 226 u.f.p.). Wskazać należy, że także orzecznictwo sądów administracyjnych uznaje postulat realistyczności WPF jedynie za postulat skierowany do samorządu, a nie kryterium prawne (tak: wyroki WSA w Szczecinie z 28 listopada 2013 r.; I SA/Sz 1128/13 i w Warszawie z 11 marca 2014 r.; V SA/Wa 262/14). Innym przykładem bariery utrudniającej jest prawny charakter uchwały w sprawie WPF. Samo zestawienie poglądów na ten temat pokazuje jak dyskusyjny jest mechanizm obowiązywania tej prognozy oraz związania jej postanowieniami. W literaturze prezentowane różnorodne stanowiska pomijające ten problem i określające WPF mianem dokumentu, a więc, jak się wydaje, uznające uchwałę o WPF za przejaw stosowania prawa, stanowisko odmawiające uchwałę o WPF charakteru normatywnego oraz pogląd, że zarówno uchwała budżetowa, jak i uchwała w sprawie WPF są aktami prawa miejscowego. Poglądem wypośredkowującym te różne stanowiska jest ten, zgodnie z którym oba akty planowania finansowego, a więc zarówno uchwała w sprawie WPF traktowana jako instrument zarządzania strategicznego, jak i uchwała budżetowa jako element bieżącego (krótkookresowego) zarządzania są aktami normatywnymi wewnętrznymi. Nie jest to problem tylko teoretyczny, ale też praktyczny, rzutujący na wyniki postępowania nadzorczego. Jeżeli bowiem uchwała w sprawie WPF jest tylko dokumentem nie mającym charakteru normatywnego, a uchwała budżetowa prawem wewnętrznym, to należałoby dokument dostosowywać do prawa, czyli uchwały budżetowej, a nie odwrotnie. Tymczasem u.f.p. sugeruje postępowanie odwrotne, tj. dostosowanie uchwały budżetowej do WPF. Zawarty w art. 229 u.f.p. postulat zgodności przyjętych w WPF i budżecie „wartości” wzajemnego stosunku obu tych uchwał nie rozwiązuje.”

(dowód: akta kontroli str. 666-670)

2.22. NIK w 2000 roku przeprowadziła w RIO kontrolę realizacji zadań i kompetencji Izby w 1999 roku (w zakresie kontroli kompleksowych gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego kontrolą objęto lata 1995-1999). W wystąpieniu pokontrolnym⁵⁶ NIK wniosowała o dostosowanie treści regulaminu organizacyjnego RIO do wymogów określonych w obowiązującym wówczas rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁵⁷ oraz skrócenie okresu opracowywania wystąpień pokontrolnych. Zalecenia te zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 464-476)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli RIO w latach 2012-2014 (III kwartały) prawidłowo wykonywała zadania w odniesieniu do j.s.t., w których stwierdzono naruszenie ustawowych wskaźników zadłużenia.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

⁵⁶ Wystąpienie pokontrolne z dnia 12 maja 2000 r.

⁵⁷ Dz. U. Nr 3, poz. 34.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 w Białymstoku.

Białystok, dnia 15 grudnia 2014 r.

Kontroler:
Beata Pawłowska
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis