



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA 411.011.01.2017
S/17/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji w zakresie danych identyfikujących rzeczoznawcę majątkowego, poprzez usunięcie fragmentów wystąpienia pokontrolnego w miejscach oznaczonych nawiasem [...]. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli S/17/010 – Wybrane zagadnienia gospodarowania finansami i nieruchomościami Gminy Poraj¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy 1. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/308/2017 z dnia 29 listopada 2017 r., LKA/97/2018 z dnia 20 marca 2018 r. oraz LKA/185/2018 z dnia 8 czerwca 2018 r.
2. Karol Pastuszka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/324/2017 z dnia 13 grudnia 2017 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 1-4]

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Poraj², ul. Jasna 21, 42-360 Poraj, nr statystyczny Regon 000545194

Kierownik jednostki kontrolowanej Łukasz Jan Stachera³, Wójt Gminy od dnia 2 grudnia 2010 r.
[Dowód: akta kontroli – str. 5-10]

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy Poraj⁵ w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych oraz gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

I. Gmina, w celu pokrycia potrzeb finansowych budżetu korzystała – poza kredytami i pożyczkami bankowymi oraz emisją obligacji – także z pożyczek zaciąganych w instytucjach finansowych działających poza systemem bankowym. I tak w 2015 r. Gmina zaciągnęła w tej formie pożyczkę w kwocie 5 000,0 tys. zł, a w 2017 r. – sześć pożyczek po 3 000,0 tys. zł każda.

Rozwiązanie to pozwoliło na niestosowanie mechanizmów ostrożnościowych określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, mających na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu samorządu. Wójt zaciągnął powyższe zobowiązania bez upoważnienia Rady Gminy Poraj⁷ oraz bez uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach⁸. Zawierając powyższe umowy Wójt zobowiązał się do spłaty zobowiązań z nich wynikających

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2013-2017 (do dnia kontroli). Badaniami mogły być objęte także działania wcześniejsze, jeśli miały one wpływ na kontrolowaną działalność.

² Zwany dalej: „Urzędem”.

³ Zwany dalej: „Wójtem”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Zwaną dalej: „Gminą”.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., zwana dalej „ufp”.

⁷ Zwana dalej: „Radą” lub „Radą Gminy”.

⁸ Zwana dalej: „RIO”.

w kwocie przekraczającej limit rozchodów ustalony w obowiązujących w tym czasie budżetach Gminy. Ponadto w 2016 r. Wójt zaciągnął zobowiązanie w kwocie 2 000,0 tys. zł bez upoważnienia Rady, a w 2014 r. zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą Rady o 2 000,0 tys. zł. Nieprawidłowością było także upoważnienie banku, w zawieranych umowach o kredyt w rachunku bieżącym w latach 2015-2016, do ściągania płatności z tego rachunku. Nadto, konsekwencją zaciągnięcia w 2017 r. sześciu pożyczek po 3 000,0 tys. zł każda, zamiast jednej pożyczki krótkoterminowej, było poniesienie każdorazowo kosztów uruchomienia tych środków, które łącznie wyniosły 71,5 tys. zł.

Decyzje o zaciągnięciu kredytów i pożyczek nie zostały poprzedzone rzetelną analizą ich zastosowania oraz wpływu na sytuację finansową Gminy, której celem winno być wnikliwe oszacowanie ryzyk związanych z takimi operacjami, celem zminimalizowania zagrożeń z nich wynikających.

W Urzędzie nie dochowano terminu spłaty zobowiązań zaciągniętych przez Gminę w 2017 r. w Magellan S.A. i w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A.⁹ (zadłużenie przeterminowane wyniosło 4 944,8 tys. zł na koniec 2017 r.), co skutkowało koniecznością zapłaty w 2018 r. karnych odsetek w wysokości 130,3 tys. zł.

W ewidencji księgowej Urzędu nie ujmowano odsetek od zaciągniętych zobowiązań według stanu na koniec każdego kwartału w latach 2013-2017.

W sprawozdaniu Rb-NDS¹⁰ za okres od początku roku do 31 grudnia 2015 r. nie wykazano przychodów oraz rozchodów z tytułu umowy pożyczki zawartej w 2015 r. z instytucją finansową działającą poza systemem bankowym. Z kolei zadłużenie Gminy na koniec 2016 r. z tytułu zobowiązania zaciągniętego 30 grudnia 2016 r. w wyniku umowy zawartej z instytucją finansową działającą poza systemem bankowym na kwotę 4 000,0 tys. zł nie zostało rzetelnie przedstawione w sprawozdaniu Rb-Z¹¹ na koniec IV kwartału 2016 r.

NIK zauważa także, że sprzedaż w 2015 r. za kwotę 3 421,9 tys. zł dwóch nieruchomości gminnych Spółce, w której Gmina posiada 100% udziałów, stanowiła formę transferu długu samorządu do jednostki zależnej, którego celem była poprawa obrazu sytuacji finansowej Gminy. Działanie to pozwoliło na uzyskanie dodatniego wyniku finansowego na koniec 2015 r. w kwocie 965,1 tys. zł.

II. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości nie spełniało wymogów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹². W okresie objętym kontrolą Wójt nie prowadził gminnej ewidencji nieruchomości o której mowa w art. 23 ust. 1c ugn, jak również nie sporządzał planów wykorzystania zasobu tych nieruchomości wymaganych art. 25 ust 2 tej ustawy. Wójt nie sporządził i nie podał do publicznej wiadomości wymaganego przepisem art. 35 ust. 1 ugn wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, opublikował ogłoszenia o czterech przetargach na zbycie nieruchomości (spośród pięciu kontrolowanych) przed upływem terminu określonego w art. 38 ust. 2 ugn. W jednym przypadku nie odnaleziono w Urzędzie dokumentów poświadczających publikację informacji o zamieszczeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w gazecie o zasięgu co najmniej powiatu. Ponadto Wójt dopuścił do zamiany nieruchomości Gminnej z nieruchomością będącą własnością osoby fizycznej bez wyceny przejmowanej nieruchomości przez podmiot uprawniony (rzeczoznawcę majątkowego), co było niezgodnie z art. 156 ust. 1 ugn. W Urzędzie wykorzystano także do przyjęcia wartości zbywanej nieruchomości operat szacunkowy

⁹ Zwany dalej: „Bankiem Spółdzielczości”.

¹⁰ Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹ Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., zwana dalej: „ugn”.

sporządzony do celów innych niż jej sprzedaż, co naruszało przepisy art. 156 ust. 3 ugn i § 56 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹³. Zdaniem NIK, zapewnienie prawidłowego gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości ma wpływ na sytuację finansową Gminy, pozwala bowiem na racjonalne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku Gminy oraz wyklucza dowolność postępowania w tym zakresie, która jest przez NIK kwalifikowana jako mechanizm korupcjogenny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą RIO przeprowadziła w Urzędzie kontrole, w wyniku których stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa RIO w Katowicach z 27 lutego 2015 r., sporządzonym po kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy za okres od 1 stycznia 2010 r. do 19 grudnia 2014 r. wykazano nieprawidłowości:
 - w zakresie gospodarki pieniężnej:
 - od 2012 r. do 5 września 2014 r. dokonywano przelewów, środków pieniężnych na rachunek bieżący budżetu z rachunku depozytów (wadia oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy) w łącznej wysokości 964,3 tys. zł, z rachunku funduszu świadczeń socjalnych w wysokości 11,0 tys. zł oraz z rachunku Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej działającej przy Urzędzie w wysokości 40,9 tys. zł, w celu spłaty zobowiązań dotyczących bieżących płatności oraz kredytu w rachunku bieżącym, w związku z czym finansowano wydatki budżetowe oraz rozchody budżetowe środkami, które nie stanowią środków publicznych. Spłaty kredytu w rachunku bieżącym w dniu 31 grudnia 2013 r. dokonano także ze środków projektu „Comenius” w wysokości 22,0 tys. zł oraz ze środków zgromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym dla inwestycji wspólnie realizowanej z Gminą i Miastem Koziegłowy w wysokości 1 423,0 tys. zł;
 - nieprawidłowo zaangażowano w 2013 r. część środków otrzymanych na poczet dochodów roku następnego (subwencji na styczeń 2014 r.) na spłatę kredytu w rachunku bieżącym;
 - w zakresie długu publicznego:
 - w 2014 r. nieterminowo regulowano zobowiązania dotyczące zrealizowanych robót, dostaw towarów i usług oraz z tytułu odpisu na rachunek bankowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Ponadto, w 2013 r. i 2014 r. nieterminowo przekazywano środki finansowe na wydatki dla jednostek oświatowych z przeznaczeniem na wypłatę dodatków uzupełniających oraz w 2014 r. środki na wydatki dla jednostek oświatowych przekazywano w niewystarczającej wysokości;
 - w zakresie subwencji i dotacji:
 - w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2012 r. i 2013 r. w kolumnie „Dochody otrzymane” w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75801 „Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”, § 292 „Subwencje ogólne z budżetu państwa” wykazano otrzymaną subwencję oświatową w kwocie innej niż wynikało to z ksiąg rachunkowych organu oraz wpływów środków z tego tytułu na bankowy rachunek budżetu. Ponadto w ww. sprawozdaniach Rb-27S wykazano dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej;

¹³ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm., zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie wyceny nieruchomości”.

- w zakresie wydatków na wynagrodzenia:
 - zaniechano udzielenia zaległego urlopu wypoczynkowego za lata 2007-2009 byłemu Wójtowi;
 - w latach 2013-2014 przyznawano pracownikom Urzędu nagrody uznaniowe bez pisemnego uzasadnienia okoliczności powodujących przyznanie nagrody;
 - w zakresie dochodów budżetowych:
 - zaniechano ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości z dokumentami źródłowymi;
 - zaniechano terminowego ustalenia w drodze decyzji wymiaru podatku od nieruchomości;
 - w zakresie gospodarowania nieruchomościami – w latach 2010-2011 przed oddaniem w dzierżawę nieruchomości gminnych nie sporządzono wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę;
 - w zakresie dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych:
 - w latach 2013-2014 nieprawidłowo przeprowadzono kontrolę złożonych przez dotowany podmiot sprawozdań z wykonania zadań publicznych i wykorzystania dotacji na realizację zadań, przyznanych zgodnie z umowami z 5 stycznia 2012 r. w wysokości 165,0 tys. zł i z 14 stycznia 2013 r. w wysokości 200,0 tys. zł oraz rozliczenie kosztów realizacji zadania według rodzajów, przyjęte w sprawozdaniach było niezgodne z kosztami ustalonymi w ofertach złożonych na realizację tych zadań;
 - ogłoszenia o otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych w latach 2012-2013 nie spełniały wymogów określonych w art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁴;
 - w zakresie księgowości – w latach 2012-2014 w ewidencji księgowej na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” nie ujęto wartości udziałów w wysokości 5,0 tys. zł jakie Gmina posiadała w Spółce Poreco;
- 2) w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa RIO w Katowicach z 27 czerwca 2016 r., sporządzonym po doraźnej kontroli gospodarki finansowej Gminy za okres od 1 stycznia 2011 r. do 20 kwietnia 2016 r. wykazano nieprawidłowości:
- w zakresie długu publicznego:
 - w latach 2014-2015 nieterminowo regulowano zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym¹⁵, z tytułu realizowanych robót, dostaw towarów i usług oraz z tytułu odpisu na rachunek bankowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Dokonano także ustaleń w zakresie nieprawidłowego zabezpieczenia, w umowie o kredyt w rachunku bieżącym, spłaty tego kredytu, tj. niezgodnego z art. 264 ust. 5 upf¹⁶.

¹⁴ Dz. U. z 2018 poz. 450 ze zm.

¹⁵ Gmina nie spłaciła w 2014 r. kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego w Banku Spółdzielczości na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego w kwocie 4 970,9 tys. zł. Zobowiązanie zostało uregulowane 31 marca 2015 r. z tytułu ww. nieterminowej spłaty kredytu Gmina zapłaciła odsetki karnie w kwocie 142,7 tys. zł w 2015 r.

¹⁶ RIO stwierdziła, że Gmina w umowie kredytu w rachunku bieżącym z 2 stycznia 2014 r. udzieliła bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym. W niniejszej kontroli NIK, stwierdzono że analogiczne zapisy dotyczące postępowania w przypadku nieterminowej spłaty kredytu (niespłaconą w terminie kwotę kredytu bank w dniu następnym po wyznaczonym terminie spłaty przenosi na rachunek zadłużenia przeterminowanego, a niespłacone w terminie odsetki od kredytu bank ewidencjonuje na rachunku niespłaconych należności z tytułu odsetek i przystępuje do jej ściągania w wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji Gminy) zawarto w umowach o kredyt w rachunku bieżącym zawartych 3 listopada 2015 r., 14 stycznia 2016 r. i 30 grudnia 2016 r. W toku kontroli NIK Skarbnik wyjaśniła, że podpisując umowę o kredyt w rachunku bieżącym z 2 stycznia 2014 r. oraz aneks nr 1 nie udzieliła bankowi pełnomocnictwa szczególnego do dysponowania rachunkiem budżetu, a jedynie bank był uprawniony do ściągnięcia należności z tytułu niespłaconych w terminie odsetek bezpośrednio z wpływów na rachunek bieżący Gminy i wyłącznej w wysokości nieuregulowanego zobowiązania, a powyższy zapis jest powszechnie stosowany w umowach.

- Ponadto w 2015 r. środki na wydatki dla jednostek oświatowych przekazywano w niewystarczającej wysokości;
- nieprawidłowo zaangażowano w 2014 r. część środków otrzymanych na poczet dochodów roku następnego (subwencji na styczeń 2015 r.) na spłatę kredytu w rachunku bieżącym;
 - nieprawidłowo przekazano w dniu 31 grudnia 2014 r. na rachunki bankowe ZFSS jednostek oświatowych środki z tytułu subwencji otrzymanej w grudniu 2014 r. na styczeń 2015 r. w łącznej kwocie 351,0 tys. zł, zamiast na ich rachunki podstawowe, na które dokonywane są zasilenia na pokrycie wydatków budżetowych;
 - w latach 2014-2015 dokonywano przelewów środków pieniężnych pomiędzy rachunkiem podstawowym projektu „Budowa Kanalizacji Poraj” oraz sum depozytowych w celu spłaty zobowiązań dotyczących bieżących płatności, w związku z czym finansowano wydatki budżetowe i rozchody budżetowe środkami, które nie stanowią środków publicznych;
- w zakresie księgowości:
- do dnia zakończenia kontroli RIO w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 011 „Środki trwałe” była ujęta wartość zadania pn. „Kompleksowa termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Choroniu wraz z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii”, pomimo że budynek szkoły wraz z nieruchomością gruntową znajdował się w ewidencji ww. jednostki oświatowej na podstawie decyzji z 7 maja 2010 r. o przekazaniu nieruchomości w trwałą zarząd;
 - w latach 2011-2015 zaniechano ujmowania na kontach 134 „Kredyty bankowe”, 260 „Zobowiązania finansowe” i 909 „Rozliczenia międzyokresowe” odsetek od udzielonych gminie kredytów, pożyczek oraz obligacji komunalnych. Ponadto konto 910 „Odsetki” nie zostało ujęte w zakładowym planie kont wprowadzonym zarządzeniem Wójta z 29 listopada 2013 r., zmienionego zarządzeniem Wójta z 26 czerwca 2015 r.;
- w zakresie gospodarki nieruchomościami:
- w 2015 r. dokonano zbycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowych (działki nr 670/2 i 670/7 o łącznej powierzchni 0,9920 ha zabudowane budynkiem oczyszczalni ścieków oraz działka nr 744 o powierzchni 0,2608 ha zabudowana budynkiem biurowo-administracyjnym) stanowiących własność Gminy na rzecz Poreco Sp. z o.o., tj. spółki ze 100% udziałem Gminy, w trybie art. 37 ust. 3 ugn, pomimo braku spełnienia przesłanki warunkującej sprzedaż nieruchomości w tym trybie;
 - w 2015 r. dla potrzeb zbycia nieruchomości oznaczonych nr ewidencyjnymi działek 670/7 i 670/2 o łącznej powierzchni 0,9920 ha, zabudowanych budynkiem oczyszczalni ścieków o pow. użytkowej 588,2 m², stanowiących własność Gminy, posłużono się operatem szacunkowym, który został wykonany nie w związku z zamiarem sprzedaży nieruchomości lecz z zamiarem zabezpieczenia nieruchomością wierzytelności z tytułu udzielonego kredytu;
- 3) w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa RIO w Katowicach z 6 lipca 2017 r., sporządzonym po doraźnej kontroli gospodarki finansowej Gminy za okres od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2017 r. wykazano nieprawidłowości w zakresie długu publicznego, tj. Gmina Poraj zawierając z Magellan S.A. umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu z 30 grudnia 2016 r. oraz

porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań z 30 grudnia 2016 r. nie dopełniła następujących obowiązków:

- w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Poraj na lata 2017-2030 podjętej zarządzeniem Wójta z 2 stycznia 2017 r. wraz z jej późniejszymi zmianami ujęto wartość w zakresie rozrachunków w kwotach innych niż wynikające z zawartych umów kredytów i pożyczek, tj. nie ujęto zobowiązań wynikających z zawartego 30 grudnia 2016 r. porozumienia w wysokości 4 000,0 tys. zł. Przy uwzględnieniu pełnej wysokości rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek Gmina w 2017 r. nie spełniała wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ufp;
- zaciągnięto w dniu 30 grudnia 2016 r. ww. zobowiązanie w wysokości 4 000,0 tys. zł w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, pomimo braku dysponowania wystarczającym limitem zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz upoważnieniem do zaciągnięcia tego zobowiązania określonym w uchwale budżetowej Rady Gminy w Poraju. Ponadto Gmina przed zawarciem umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązania w kwocie 4 000,0 tys. zł nie wystąpiła do RIO o wydanie opinii o możliwości spłaty tego zobowiązania;
- w budżecie Gminy Poraj na 2016 r. nie zaplanowano wystarczającej kwoty przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, a w budżecie Gminy Poraj na 2017 r. podjętym uchwałą Rady Gminy w Poraju z 16 grudnia 2016 r. wraz z jej późniejszymi zmianami, nie zaplanowano rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętego zobowiązania w wysokości 4 000,0 tys. zł;
- zaniechano zaliczenia do tytułów dłużnych Gminy Poraj, a tym samym wykazania w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych” w wierszu „kredyty i pożyczki” sprawozdania Rb-Z (kwartalne o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) według stanu na koniec IV kwartału 2016 r. zobowiązania w wysokości 4 000,0 tys. zł, wynikającego z zawartej 30 grudnia 2016 r. umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, które wywołują skutki podobne do umowy pożyczki;
- w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. w wierszu D11. „Kredyty i pożyczki”, nie wykazano przychodów z tytułu zaciągniętego zobowiązania w wysokości 4 000,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 52-83, 230-239, 417-491, 780-791, 902-914A, 72-80, 542-552, 1095-1096, 1109-1117, 1147-1161, 1526-1584, 1585-1599, 1703-1713, 1732-1741, 1767-1770, 1784A, 1960-1968, 1990-2004, 2040, 2084-2125, 2171-2336]

1. Zaciąganie przez Gminę Poraj zobowiązań.

1.1. Finansowanie deficytu i zobowiązań finansowych oraz stosowanie zasad zaciągania zobowiązań (kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych).

Opis stanu faktycznego

Dochody ogółem Gminy w latach 2013-2015 wzrosły z kwoty 29 948,0 tys. zł w 2013 r. do 31 021,4 tys. zł w 2014 r.¹⁷ i 38 175,3 tys. zł w 2015 r.¹⁸, po czym w roku 2016 uległy zmniejszeniu do kwoty 36 052,6 tys. zł¹⁹, i ponownie wzrosły w 2017 r. do kwoty 40 351,6 tys. zł. Zrealizowane dochody stanowiły, odpowiednio:

¹⁷ O 3,6% w stosunku do dochodów z 2013 r.

¹⁸ O 23,1% w stosunku do dochodów z 2014 r.

¹⁹ O 5,6% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2015 r.

87,1%, 66,9%, 94,3%, 86,1% i 76,7% planu przyjętego na te lata²⁰. W badanym okresie rosły też dochody bieżące Gminy z kwoty 25 616,7 tys. zł w 2013 r. do 39 765,8 tys. zł w 2017 r. Natomiast dochody majątkowe w tym okresie spadały (za wyjątkiem 2015 r.) z 4 331,3 tys. zł w 2013 r.²¹ (w tym 257,3 tys. zł dochodów ze sprzedaży mienia) do 447,1 tys. zł w 2016 r.²² (w tym 151,3 tys. zł dochodów ze sprzedaży mienia) i 585,8 tys. zł w 2017 r.²³ (w tym 23,0 tys. zł dochodów ze sprzedaży mienia). Uzyskane w 2015 r. dochody majątkowe w kwocie 8 771,5 tys. zł²⁴ (w tym 4 135,6 tys. zł ze sprzedaży mienia) wynikały z: sprzedaży przez Gminę na rzecz własnej spółki Poreco²⁵ nieruchomości z oczyszczalnią ścieków i budynkiem biurowym za kwotę 3 421,9 tys. zł) oraz uzyskania dotacji ze środków krajowych w kwocie 2 533,1 tys. zł²⁶ i ze środków UE w kwocie 2 132,2 tys. zł²⁷.

Zaplanowane w kontrolowanym okresie dochody majątkowe Gminy znacznie przekraczały kwoty tych dochodów uzyskane w latach je poprzedzających. I tak:

- na 2013 r. zaplanowano dochody z tego tytułu w kwocie 7 332,1 tys. zł, przy dochodach uzyskanych w 2012 r. w kwocie 5 216,6 tys. zł (94,2% planu na 2012 r.);
- na 2014 r. zaplanowano dochody w kwocie 16 560,3 tys. zł, przy dochodach majątkowych uzyskanych w 2013 r. w kwocie 4 331,3 tys. zł (59,1% planu na 2013 r.);
- na 2015 r. zaplanowano dochody w kwocie 8 817,9 tys. zł, przy dochodach majątkowych uzyskanych w 2014 r. w kwocie 3 104,8 tys. zł (18,8 % planu tych dochodów na 2014 r.);
- na 2016 r. zaplanowano dochody w kwocie 2 226,2 tys. zł, przy dochodach majątkowych uzyskanych w 2015 r. w kwocie 8 771,5 (99,5 % planu tych dochodów na 2015 r.);
- na 2017 r. zaplanowano dochody w kwocie 9 037,6 tys. zł, pomimo osiągnięcia dochodów majątkowych w 2016 r. w kwocie zaledwie 447,1 tys. zł (20,1% planu na 2016 r.).

Uzyskane dochody majątkowe w tych latach wyniosły: 4 331,3 tys. zł (59,1% planu) w 2013 r., 3 104,8 tys. zł (18,7% planu) w 2014 r., 8 771,5 tys. zł (99,5% planu) w 2015 r., 447,1 tys. zł (20,1% planu) w 2016 r. i 585,8 tys. zł (6,5% planu) w 2017 r.

Zaplanowane w budżecie na ten okres dochody ze sprzedaży mienia również znacznie przekraczały kwoty bazowe roku poprzedniego (za wyjątkiem 2015 r.). I tak:

- na 2013 r. zaplanowano dochody z tego tytułu w kwocie 493,3 tys. zł, przy uzyskanych w 2012 r. dochodach w kwocie 111,4 tys. zł (72,4% planu na 2012 r.);
- na 2014 r. zaplanowano kwotę 9 255,3 tys. zł, przy uzyskanych w 2013 r. dochodach w kwocie 257,3 tys. zł (52,2% planu na 2013 r.);

²⁰ Który wynosił odpowiednio: 34 367,2 tys. zł, 46 403,6 tys. zł, 40 480,1 tys. zł, 41 864,7 tys. zł i 52 598,0 tys. zł.

²¹ Co stanowiło 59,1% planu tych dochodów na 2013 r., wynoszącego 7 332,1 tys. zł.

²² Co stanowiło 20,1% planu tych dochodów na 2016 r., wynoszącego 2 226,2 tys. zł.

²³ Co stanowiło zaledwie 6,5% planu tych dochodów na 2017 r. wynoszącego 9 037,6 tys. zł.

²⁴ Stanowiących 99,5% planu dochodów majątkowych na 2015 r. (8 817,9 tys. zł).

²⁵ PORECO Sp. z o.o., której 100% właścicielem jest Gmina Poraj.

²⁶ W tym 935,8 tys. zł na budowę kanalizacji w m. Jastrząb, 970,8 tys. zł na okolo turystykę, 331,2 tys. zł na budowę boisk sportowych, 103,3 tys. zł na małą architekturę, 79,9 tys. zł na wyposażenie kina „Bajka”, 78,0 tys. zł z PFRON na zakup samochodu do przewozu uczniów niepełnosprawnych i 34,0 tys. zł rozliczenia funduszy sołeckich za lata poprzednie.

²⁷ W tym: 1 234,1 tys. zł na przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, 753,4 tys. zł na E-region częstochowski, 57,0 tys. zł na szlak turystyczny konny, 51,8 tys. zł na zagospodarowanie terenów w m. Dębowiec i 35,8 tys. zł na Centrum Informacji Turystycznej.

- na 2015 r. zaplanowano kwotę 3 500 tys. zł, przy uzyskanych w 2014 r. dochodach w kwocie 675,8 tys. zł (7,3% planu na 2014 r.);
- na 2016 r. zaplanowano kwotę 225,0 tys. zł, przy uzyskanych w 2015 r. dochodach w kwocie 4 091,0 tys. zł (116,9% planu na 2015 r.);
- na 2017 r. zaplanowano dochody w kwocie 2 128,9 tys. zł, przy uzyskanych w 2016 r. dochodach w kwocie zaledwie 151,3 tys. zł (67,2% planu na 2016 r.).

Uzyskane dochody ze sprzedaży mienia w tych latach wyniosły: 257,3 tys. zł (52,2% planu) w 2013 r., 675,8 tys. zł (7,3% planu) w 2014 r., 4 091,0 tys. zł (116,9% planu), w tym 3 421,9 tys. zł z tytułu sprzedaży dwóch nieruchomości na rzecz Spółki Poreco w 2015 r., 151,3 tys. zł (67,2% planu) w 2016 r. oraz 23,0 tys. zł (1,1% planu).

Według wyjaśnień Skarbnika Gminy²⁸ podstawą planowania dochodów ze sprzedaży mienia były wnioski Referatu Gospodarki Komunalnej, a ostateczne kwoty ujęte w planie budżetu ustalone były na wspólnych posiedzeniach kierowników Referatów z Wójtem.

Kontrolerom NIK nie przedłożono wykazu nieruchomości gminnych przewidzianych do sprzedaży w ramach planowania dochodów majątkowych na lata 2013-2014 oraz 2017 r.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Pozyskiwania Środków Urzędu wyjaśnił, że w latach 2013-2017 celem przygotowania terenów gminnych do sprzedaży, w tym terenów z przeznaczeniem na strefę aktywności gospodarczej, Gmina w 2013 r. zakupiła nieruchomość przylegającą do ww. strefy i zleciła wycenę całego obszaru strefy (o pow. 10,4133 ha) w celu jej sprzedaży, a po braku rozstrzygnięć w dwóch przetargach dokonano łączenia i podziału działek wchodzących w skład kompleksu celem ich oddzielnej sprzedaży od 2014 r.

Według wyjaśnień Wójta niez uzyskanie dochodów majątkowych w planowanych wysokościach wynikało z niezrealizowania planowanych dochodów ze sprzedaży mienia oraz nieotrzymania przez Gminę planowanych dotacji na dofinansowanie inwestycji gminnych – w 2013 r. w kwocie 2 836,2 tys. zł²⁹, w 2014 r. w kwocie 2 717,4 tys. zł³⁰, w 2016 r. w kwocie 1 215,0 tys. zł³¹ i w 2017 r. w kwocie 3 102,3 tys. zł³², jak również przedłużających się procedur rozliczania projektów unijnych i przesunięcia terminu wypłaty dofinansowania.

Jak wyjaśnił Wójt niezrealizowanie ww. planowanych dochodów ze sprzedaży mienia wynikało: w 2014 r. z rezygnacji ze sprzedaży nieruchomości gminnych w miejscowości Żarki Letnisko³³ w związku z protestami mieszkańców oraz niemożności uruchomienia sprzedaży nieruchomości na rzecz Spółki Poreco ze względu na brak możliwości pozyskania przez tą Spółkę środków finansowych

²⁸ Zwanej dalej: „Skarbnikiem”.

²⁹ W tym m. in.: Przedszkola w Żarkach Letnisko w kwocie 1 054,1 tys. zł, budowę i wyposażenia budynku „Maluch 2013” oraz kanalizacji sanitarnej w Jastrzębiu w kwocie 1 336,2 tys. zł.

³⁰ W tym m. in. Przedszkola w Żarkach Letnisko w kwocie 600,0 tys. zł, budowę dróg 498,0 tys. zł, budowę kanalizacji 901,0 tys. zł oraz boisk sportowych w kwocie 400,6 tys. zł.

³¹ W tym m. in.: przedszkola w kwocie 495,0 tys. zł, budowy dróg w kwocie 500,0 tys. zł i kanalizacji w kwocie 220,0 tys. zł.

³² Dotacje zaplanowane na: budowę Centrum przesiadkowego z drogami rowerowymi i parkingami 1 500,0 tys. zł, rewitalizację dawnego ośrodka żeglarskiego na rzecz wsparcia usług społecznych 500,5 tys. zł, termomodernizację budynków użyteczności publicznej 473,8 tys. zł, rozbudowę terenów sportowo-rekreacyjnych 500,5 tys. zł oraz modernizację amfiteatru 127,5 tys. zł.

³³ Uchwałą Nr 416/LIII/14 z 30.09.2014 r.

na zakup tej nieruchomości, a w 2017 r. – z wydłużenia się procedur zakupu gruntów Skarbu Państwa³⁴, co uniemożliwiło ich sprzedaż w 2017 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 194-246, 367-386, 406, 915, 917-923, 980-981, 1041-1042, 1075, 1087-1089, 1091-1092, 1104-1106, 1109-1117, 1383-1386, 1960-1968, 1971-1981, 2073-2081]

W 2012 r.³⁵ Gmina utworzyła Spółkę pod firmą „PORECO” Sp. z o.o.³⁶, w której posiadała przez okres objęty kontrolą 100% udziałów³⁷. Przedmiotem działalności Poreco była oprócz poboru, uzdatniania i dostarczania wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków oraz zbierania, przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, również działalność w zakresie m.in. budowy: budynków (mieszkalnych i niemieszkalnych), dróg i autostrad, wykonywania: instalacji (elektrycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych), robót wykończeniowych oraz sprzątnięcia budynków i obiektów przemysłowych i zagospodarowania terenów zielonych.

[Dowód: akta kontroli – str. 823-835]

W dniu 15 czerwca 2012 r. Wójt nieodpłatnie użyczył (na okres trzech lat od 18 czerwca 2012 r.) Poreco: dwie oczyszczalnie ścieków (w Poraju i w Jastrzębiu) wraz z wyposażeniem oraz 42,9 km gminnej sieci kanalizacyjnej (wraz z 1 466 przyłączami), 116,0 km gminnej sieci wodociągowej, stację ujęcia i uzdatniania wody wraz ze studniami głębinowymi i budynkiem, przepompownię wody i ścieków oraz wyposażenie niezbędne do obsługi tych ww. urządzeń i maszyn (m.in. pompy, wykrywacze metali i nieszczelności oraz agregaty). Umowa ta została zmieniona trzema aneksami³⁸, w których: przedłużono czas jej obowiązywania (na czas nieokreślony), wyłączono z zakresu tej umowy oczyszczalnię ścieków w Poraju (w związku z jej zakupem od Gminy przez Poreco) oraz użyczono oczyszczalnię ścieków w Żarkach Letnisku wraz z wyposażeniem i jednocześnie zwiększono długość użyczonej gminnej sieci kanalizacyjnej do 48,19 km oraz liczbę przyłączy kanalizacyjnych do 1 507 szt.

[Dowód: akta kontroli – str. 836-847A i 1109-1117]

W grudniu 2015 r. Gmina w trybie bezprzetargowym zbyła³⁹ Poreco dwie nieruchomości⁴⁰ za łączną cenę 3 421,9 tys. zł. Środki uzyskane ze sprzedaży przeznaczone mi.in. na spłatę występującego na dzień 29 grudnia 2015 r. zadłużenia w rachunku bieżącym w kwocie 1 972,4 tys. zł. Według wyjaśnień Prezesa Poreco decyzję o zakupie ww. nieruchomości podjęło w grudniu 2015 r. Zgromadzenie Wspólników Spółki (tj. Wójt).

Na sfinansowanie ww. zakupu Poreco zaciągnęło w Magellan S.A. pożyczkę w kwocie 3 500,0 tys. zł.

Zdaniem NIK, sprzedaż części majątku Gminy do Poreco, które zaciągnęło pożyczkę w celu sfinansowania tej transakcji, stanowiła formę transferu długu samorządu do jednostki zależnej, którego celem była poprawa obrazu sytuacji finansowej Gminy. Działanie to pozwoliło na wykazanie przez Gminę dodatniego wyniku finansowego budżetu na koniec 2015 r. w kwocie 965,1 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 221-223, 1010-1013, 1107-1161, 1509-1516]

³⁴ Od Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A., którą dokonano dopiero w listopadzie 2017 r.

³⁵ Aktem notarialnym Rep. A Nr 678/2012 z 12.04.2012 r.

³⁶ Zwana dalej: „Poreco”.

³⁷ Sto równych udziałów o wartości po 50,0 zł każdy, których wartość została 5.06.2012 r. na mocy uchwały Zgromadzenia Wspólników Nr 3/2012 podwyższona do wartości po 1 000 zł każdy.

³⁸ Nr 1 z 30.10.2013 r., Nr 2 z 30.12.2015 r. i Nr 3 z 17.06.2016 r.

³⁹ Aktem notarialnym Rep. A Nr 5361/2015 z 29.12.2015 r.

⁴⁰ W tym nieruchomość na której zlokalizowana była oczyszczalnia ścieków wraz z wyposażeniem w m. Poraj oraz nieruchomość zabudowana budynkiem biurowo-administracyjnym.

Wydatki Gminy wzrosły w 2014 r. w stosunku do 2013 r. z kwoty 33 011,6 tys. zł do kwoty 38 598,1 tys. zł, a w 2015 r. spadły do kwoty 37 210,3 tys. zł i następnie ponownie zwiększyły się do kwot: 38 962,6 tys. zł w 2016 r. i 40 425,6 tys. zł w 2017 r. W latach objętych kontrolą wydatki Gminy stanowiły odpowiednio: 89,2%, 78,0%, 82,5%, 86,7% i 79,1% planu⁴¹. Pomimo wzrostu wydatków ogółem, spadał w nich udział wydatków majątkowych z 31,4% w 2014 r.⁴² do 22,7% w 2015 r.⁴³, 10,8% w 2016 r.⁴⁴ i 5,3% w 2017 r.⁴⁵ (w 2013 r. wydatki majątkowe⁴⁶ stanowiły 20,6% ogółu wydatków Gminy).

W okresie objętym kontrolą Gmina odnotowała nadwyżkę w wykonaniu budżetu jedynie w 2015 r. (965,1 tys. zł⁴⁷), tj. w roku, w którym miała miejsce transakcja sprzedaży nieruchomości gminnej do spółki Poreco. W pozostałych badanych latach w budżecie Gminy wystąpił deficyt wynoszący: 3 063,6 tys. zł w 2013 r., 7 576,7 tys. zł w 2014 r. i 2 909,9 tys. zł w 2016 r. i 74,0 tys. zł w 2017 r., z czego deficyty z 2013 r. i 2014 r. przekroczyły ich planowane wartości o 419,4 tys. zł (tj. o 15,9% planu po zmianach⁴⁸) w 2013 r. i o 4 481,0 tys. zł (o 144,7% planu po zmianach⁴⁹) w 2014 r. W 2016 r. wykonany deficyt był mniejszy od planowanego o 139,1 tys. zł (o 4,6% planu po zmianach⁵⁰), a w 2017 r. odnotowano deficyt, pomimo planowanej nadwyżki w wykonaniu budżetu⁵¹. Deficyty zakładane w budżetach w latach 2013-2016 planowano sfinansować: w 2013 r. nadwyżkami z przychodów nad rozchodami oraz z zaciągniętych kredytów i pożyczek (w kwocie 6 540,4 tys. zł) i wolnych środków na pokrycie deficytu (w kwocie 355,3 tys. zł), a w latach 2014-2016 wyłącznie z zaciągniętych kredytów i pożyczek (w planowanych kwotach odpowiednio 3 494,7 tys. zł, 4 995,0 tys. zł i 3 949,2 tys. zł). W 2017 r. planowana nadwyżka budżetowa (pierwotnie 5 438,2 tys. zł, a ostatecznie po zmianach 1 466,3 tys. zł) przeznaczona była na sfinansowanie rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Przychody Gminy w badanym okresie, po ich wzroście w 2014 r. do poziomu 8 416,4 tys. zł (w porównaniu do 2013 r., w którym wynosiły 6 893,5 tys. zł), spadły do: 4 995,0 tys. zł (w 2015 r.), 694,3 tys. zł (w 2016 r.) i 4 944,8 tys. zł (w 2017 r.). Źródło przychodów stanowiły kredyty i pożyczki. W 2013 r. i 2016 r. źródłem przychodów były również wolne środki odpowiednio w kwotach: 355,3 tys. zł (5,2% przychodów) i 645,1 tys. zł (92,9% przychodów).

⁴¹ Który wynosił: 37 011,4 tys. zł w 2013 r., 49 499,3 tys. zł w 2014 r., 45 112,1 tys. zł w 2015 r., 44 913,7 tys. zł w 2016 r. i 51 131,7 tys. zł w 2017 r.

⁴² Wykonanie wydatków majątkowych w 2014 r. wynosiło 12 108,3 tys. zł, co stanowiło 60,6% planu tych wydatków – 19 970,0 tys. zł.

⁴³ Wykonanie tych wydatków w 2015 r. wyniosło 8 446,1 tys. zł, co stanowiło 59,4% planu tych wydatków, tj. kwoty 14 219,8 tys. zł.

⁴⁴ Wykonanie tych wydatków w 2016 r. wyniosło 4 195,5 tys. zł, co stanowiło 69,3% planu tych wydatków, tj. kwoty 6 054,9 tys. zł.

⁴⁵ Wykonanie tych wydatków w 2017 r. wyniosło 2 124,8 tys. zł, co stanowiło 24,5% planu tych wydatków, tj. kwoty 8 687,5 tys. zł.

⁴⁶ Wykonane w kwocie 6 803,3 tys. zł, co stanowiło 68,8% planu tych wydatków, tj. kwoty 9 889,7 tys. zł.

⁴⁷ Przy planowanym na koniec tego roku deficycie w wysokości 4 632,0 tys. zł.

⁴⁸ W planowanej wysokości 2 644,2 tys. zł.

⁴⁹ W planowanej wysokości 3 095,7 tys. zł.

⁵⁰ W wysokości planowanej 3049,0 tys. zł.

⁵¹ Plan po zmianach w wysokości 1 466,3 tys. zł.

Rozchody Gminy po spadku w latach 2014-2015 odpowiednio do kwot 399,0 tys. zł i 363,1 tys. zł (w stosunku do 2013 r., w którym wyniosły one 4 251,5 tys. zł), wzrosły w 2016 r. do 900,2 tys. zł i 5 438,2 tys. zł w 2017 r.⁵². Rozchody Gminy w badanym okresie stanowiły spłaty kredytów i pożyczek.

[Dowód: akta kontroli – str. 202-203, 211-212, 221-223, 230-232, 240-242, 246, 367-386, 528, 610-822, 956-989]

Sprawozdania za lata 2013-2017:

- o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS) za okres od początku roku do 31 grudnia danego roku;
 - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) na koniec IV kwartału danego roku;
- zostały sporządzone terminowo.

[Dowód: akta kontroli – str. 202-246, 387-403 i 980-989, 1706-1709, 1736-1762]

W okresie objętym kontrolą Gmina zaciągnęła dwa kredyty długoterminowe:

- w 2013 r. na sfinansowanie niemających pokrycia w planowanych dochodach wydatków na nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa wraz z prawem własności znajdujących się na nich budynków i budowli, w Banku Spółdzielczości (na kwotę 350,0 tys. zł⁵³ z terminem spłaty do dnia 25 czerwca 2015 r.⁵⁴),
- w 2015 r. na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w Krakowskim Banku Spółdzielczym⁵⁵ (na kwotę 4 995,0 tys. zł z terminem spłaty do dnia 31 grudnia 2030 r.).

Ponadto w 2013 r. Gmina wyemitowała obligacje celem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i sfinansowania planowanego w 2013 r. deficytu budżetowego na kwotę 5 800,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 11-39]

Zaciągnięcie ww. zobowiązań i emisja obligacji nastąpiły na podstawie uchwał Rady Gminy z dnia: 13 marca 2013 r.⁵⁶ (kredyt z 2013 r.), 10 lipca 2015 r.⁵⁷ (kredyt długoterminowy z 2015 r.) i 7 listopada 2013 r.⁵⁸ zmienionej 22 listopada 2013 r.⁵⁹ (emisja obligacji) oraz po uzyskaniu – na podstawie art. 91 ust. 2 ufp – pozytywnych opinii RIO o możliwości spłaty obu kredytów i wykupu emitowanych obligacji⁶⁰.

[Dowód: akta kontroli – str. 278-291]

W okresie objętym kontrolą Gmina zaciągnęła także cztery pożyczki w WFOŚiGW na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodno-ściekowej na łączną kwotę 3 655,9 tys. zł⁶¹.

[Dowód: akta kontroli – str. 11 i 306-362]

⁵² Na które składały się: spłata pożyczki krótkoterminowej z 2016 r. w kwocie 4 000,0 tys. zł, spłaty rat kredytów z WFOŚiGW w łącznej kwocie 887,3 tys. zł oraz dwóch kredytów długoterminowych w łącznej kwocie 550,9 tys. zł.

⁵³ Umową Nr 1002988/5/K/In/13 z 28.03.2013 r.

⁵⁴ Kredyt został całkowicie spłacony do 20.12.2013 r.

⁵⁵ Umową Nr 133/15/139 z 29.09.2015 r.

⁵⁶ Uchwała Nr 242/XXXIII/2013 dot. zaciągnięcia ww. kredytu w kwocie 350,0 tys. zł, z jego spłatą w latach 2014-2015.

⁵⁷ Uchwała Nr 80/X/15 dot. zaciągnięcia ww. kredytu długoterminowego w kwocie 4 995,0 tys. zł z jego spłatą w latach 2016-2030.

⁵⁸ Uchwała Nr 323/XLIII/2013 dot. emisji obligacji na kwotę 5 800,0 tys. zł, z ich wykupem w latach 2021-2025.

⁵⁹ Uchwała Nr 339/XLIV/2013 dot. wskazania, że wydatki związane z emisją ww. obligacji i ich wykupem w latach 2014-2025 realizowane będą z dochodów własnych Gminy.

⁶⁰ Odpowiednio uchwały składów orzekających RIO w Katowicach: Nr 4100/VII/59/2013 z 26.03.2013 r. i Nr 4200/VII/131/2015 z 30.07.2015 r. (dot. kredytów) i Nr 4100/VII/2016/2013 z 5.12.2013 r.

⁶¹ W tym: 3 482,7 tys. zł na budowę oczyszczalni ścieków w miejscowości Żarki Letnisko, 142,4 tys. zł na modernizację źródeł ciepła w budynkach indywidualnych w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji dla Gminy – II etap oraz łącznie 30,8 tys. zł na dwa etapy demontażu, transportu i unieszkodliwiania wyrobów azbestowych z budynków mieszkalnych i innych obiektów należących do osób fizycznych.

Zaciągnięcie ww. zobowiązań z tytułu pożyczek z WFOŚiGW nastąpiło na podstawie uchwał Rady Gminy⁶² oraz po uzyskaniu, na podstawie art. 91 ust. 2 ufp pozytywnych opinii RIO⁶³ o możliwości spłaty tych pożyczek.

[Dowód: akta kontroli – str. 292-305]

Spośród ww. dwóch umów o kredyty długoterminowe, umowa z 2015 r.⁶⁴ z Krakowskim Bankiem Spółdzielczym (na kwotę 4 995,0 tys. zł) zawarta została po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego (w którym Bank ten był jedynym oferentem). Ponadto w październiku i listopadzie 2016 r. oraz lutym 2017 r. Urząd przeprowadził trzy przetargi na udzielenie i obsługę kredytu bankowego w kwocie 3 900,0 tys. zł, które zostały unieważnione w związku z brakiem ofert lub zaproponowaniem ceny (najkorzystniejszej oferty) przewyższającej przeznaczone na jej realizację środki.

[Dowód: akta kontroli – str. 924-933]

W latach 2013-2014, w 2016 r. (w okresie styczeń-listopad) oraz w 2017 r. (w okresie styczeń-październik) na rachunku bankowym Gminy występował debet, który wynosił wg stanu na koniec każdego miesiąca średnio 1 719,2 tys. zł w 2013 r., 2 692,7 tys. zł w 2014 r., 2 399,2 tys. zł w 2016 r. i 1 469,8 tys. zł w 2017 r. Wartości te w 2013 r. i 2016 r. miały tendencję wzrostową (tj. od poziomu na koniec lutego w wysokościach 41,1 tys. zł i 87,5 tys. zł do wysokości aż 2 748,9 tys. zł i 3 693,8 tys. zł na koniec listopada w tych latach). Natomiast w latach 2014 i 2017 wartości na koniec poszczególnych miesięcy były zbliżone i wynosiły od 2 134,5 tys. zł (na koniec lutego) do 2 989,1 tys. zł (na koniec kwietnia) w 2014 r. i od 1 490,5 tys. zł (na koniec marca) do 1 985,9 tys. zł w 2017 r. (na koniec lipca), a na koniec lutego debet wynosił 925,6 tys. zł. W 2015 r. debet na rachunku bankowym Gminy wystąpił tylko na koniec listopada w kwocie 3 135,5 tys. zł, a w pozostałych miesiącach tego roku zgromadzone środki wynosiły od 40,9 tys. zł (na koniec marca) do 939,4 tys. zł (na koniec grudnia).

[Dowód: akta kontroli – str. 848]

W badanym okresie Gmina zaciągała nw. kredyty lub pożyczki:

- 1) w 2013 r. w Banku Spółdzielczości kredyt⁶⁵ w rachunku bieżącym w kwocie 1 000,0 tys. zł (który w trakcie 2013 r. został zwiększony⁶⁶ ostatecznie do kwoty 3 000,0 tys. zł), z terminem spłaty do dnia 20 grudnia 2013 r. (który w aneksie Nr 3 do umowy został zmieniony na 31 grudnia 2013 r.);
- 2) w 2014 r. w Banku Spółdzielczości kredyt⁶⁷ w rachunku bieżącym w kwocie 3 000,0 tys. zł (który w trakcie 2014 r. został zwiększony⁶⁸ do kwoty 5 000,0 tys. zł), z terminem spłaty do dnia 31 grudnia 2014 r.;
- 3) w 2015 r.: pożyczkę⁶⁹ z Magellan S.A. na kwotę 5 000,0 tys. zł, z terminem spłaty do dnia 30 lipca 2015 r., która została spłacona środkami uzyskanymi z „umowy

⁶² Odpowiednio: na budowę oczyszczalni ścieków w miejscowości Żarki Letnisko Nr 385/LI/14 z 26.06.2014 r., na modernizację źródeł ciepła w budynkach indywidualnych w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji: Nr 269/XXXVI/2013 z 16.05.2013 r. (zmienionej uchwałą Nr 285/XXXVII/2013 z 27.06.2013 r.) oraz na etap I i II demontażu, transportu i unieszkodliwiania wyrobów azbestowych z budynków mieszkalnych i innych obiektów należących do osób fizycznych uchwałami: Nr 268/XXXVI/2013 z 16.05.2013 r. (zmienionej uchwałami: Nr 284/XXXVII/2013 z 27.06.2013 r., Nr 322/XLIII/2013 z 7.11.2013 r., Nr 345/XLV/2013 z 19.12.2013 r.) oraz Nr 382/LI/14 z 26.06.2014 r.

⁶³ Uchwały składów orzekających RIO: Nr 4100/VII/128/2013 z 16.07.2013 r. (dot. I etapu demontażu, transportu i unieszkodliwiania wyrobów azbestowych z budynków mieszkalnych i innych obiektów należących do osób fizycznych oraz etapu II modernizacji źródeł ciepła w budynkach indywidualnych w ramach Programu Ograniczania Niskiej Emisji) – opinia pozytywna oraz Nr 4100/VI/160/2014 z 28.07.2014 r. (dot. budowy oczyszczalni ścieków w miejscowości Żarki Letnisko i II etapu demontażu, transportu i unieszkodliwiania wyrobów azbestowych z budynków mieszkalnych i innych obiektów należących do osób fizycznych) – opinia pozytywna z uwagami.

⁶⁴ Umowa Nr 133/15/139 z 29.09.2015 r.

⁶⁵ Umową Nr 1002988/1/K/Rb/13 z 3.01.2013 r.

⁶⁶ Aneksy Nr 1 z 19.04.2013 r., Nr 2 z 19.07.2013 r. i Nr 3 z 20.12.2013 r.

⁶⁷ Umową Nr 1002988/1/K/Rb/14 z 2.01.2014 r.

⁶⁸ Aneksem Nr 1 z 8.12.2014 r.

regulującej wystawienie weksla⁷⁰ na kwotę 5 000,0 tys. zł⁷¹ z terminem zapłaty do dnia 30 września 2015 r. oraz kredyt⁷² w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości w kwocie 3 500,0 tys. zł, z terminem spłaty do dnia 31 grudnia 2015 r.;

- 4) w 2016 r.: kredyt⁷³ w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości w kwocie 3 500,0 tys. zł, z terminem spłaty do dnia 30 grudnia 2016 r. (zwiększony⁷⁴ do kwoty 4 000,0 tys. zł), przejęty w dniu 30 grudnia 2016 r. przez Magellan S.A. w kwocie 4 000,0 tys. zł w wyniku zawartej umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu⁷⁵, przy czym Gmina na podstawie porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań⁷⁶ zawartego z Magellan S.A., zobowiązała się zapłacić tej Spółce kwotę 4 025,5 tys. zł (w tym: 4 000,0 tys. zł przejętego długu, 12,9 tys. zł prowizji oraz 12,6 tys. zł odsetek) do dnia 31 stycznia 2017 r.;
- 5) na 2017 r. kredyt⁷⁷ w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości w kwocie 2 000,0 tys. zł, z terminem spłaty do dnia 31 grudnia 2017 r.

Ponadto w 2017 r. Wójt zaciągnął łącznie sześć pożyczek po 3 000,0 tys. zł każda, z czego: trzy pożyczki z Magellan S.A., jedną pożyczkę z Muncypalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego z Warszawy (zarządzanego przez AgioFunds Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA⁷⁸) oraz dwie pożyczki z Komunalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego z Warszawy (zarządzanego również przez AgioFunds). Pożyczki te zostały zaciągnięte w następującej kolejności:

- umową z dnia 30 stycznia 2017 r.⁷⁹ z Muncypalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym z Warszawy na łączną kwotę 3 016,7 tys. zł (w tym: 3 000,0 tys. zł zadłużenia, 6,2 tys. zł odsetek i 10,5 tys. zł prowizji) z terminem spłaty do 28 lutego 2017 r.;
- umową z dnia 27 lutego 2017 r.⁸⁰ z Magellan S.A na kwotę 3 016,2 tys. zł (w tym: 3 000,0 tys. zł zadłużenia, 8,7 tys. zł odsetek i 7,5 tys. zł prowizji), z terminem spłaty do dnia 31 marca 2017 r.;
- umową z dnia 29 marca 2017 r. z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym z Warszawy, na kwotę 3 015,3 tys. zł (w tym: 3 000,0 tys. zł zadłużenia, 7,8 tys. zł odsetek i 7,5 tys. zł prowizji) z terminem spłaty do 28 kwietnia 2017 r.;
- umową z dnia 28 kwietnia 2017 r.⁸¹ z Magellan S.A. na kwotę 3 017,2 tys. zł, w tym: 3 000,0 tys. zł zadłużenia, 9,2 tys. zł odsetek i 8,0 tys. zł prowizji, z terminem spłaty do 31 maja 2017 r.;
- umową z dnia z 31 maja 2017 r. z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym z Warszawy na kwotę 3 016,4 tys. zł, w tym: 3 000,0 tys. zł zadłużenia, 8,4 tys. zł odsetek i 8,0 tys. zł prowizji, z terminem spłaty do 30 czerwca 2017 r.;

⁶⁹ Umowa pożyczki z 30.03.2015 r.

⁷⁰ Umowa z 20.07.2015 r.

⁷¹ Z czego Magellan S.A. przekazał na rachunek bankowy Gminy kwotę 4 933,0 tys. zł, a pozostałą część wartości weksla, tj. 67,0 tys. zł stanowiła opłata za jego wystawienie.

⁷² Umowa Nr 1002988/1/K/Rb/15 z 3.11.2015 r.

⁷³ Umowa Nr 1002988/1/K/Rb/16 z 14.01.2016 r.

⁷⁴ Aneks nr 1 z 25.07.2016 r.

⁷⁵ Umowa Nr 2850225 z 30.12.2016 r.

⁷⁶ Nr 4496/2016 z 30.12.2016 r.

⁷⁷ Umowa Nr 1002988/156/JST/POZ/16 z 30.12.2016 r.

⁷⁸ Zwanym dalej: „AgioFunds”.

⁷⁹ Umowa pożyczki bez numeru.

⁸⁰ Umowa pożyczki Nr 211179450990217.

⁸¹ Umowa pożyczki Nr 211179451220417.

- umową z dnia 28 czerwca 2017 r.⁸² z Magellan S.A., na łączną kwotę 3 083,9 tys. zł (w tym: 3 000,0 tys. zł zadłużenia, 53,9 tys. zł odsetek i 30,0 tys. zł prowizji) z terminem spłaty sześciu miesięcznych rat do 29 grudnia 2017 r.

Gmina w ww. umowach prawidłowo nie udzieliła wierzycielom pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

Zaciągnięcie ww. zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek nastąpiło bez uzyskania uprzedniej opinii RIO o możliwości ich spłaty oraz bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

[Dowód: akta kontroli – str. 12-110, 551-552, 924-925]

Stan środków na rachunku bieżącym Gminy w latach objętych kontrolą wynosił: 32,0 tys. zł na koniec 2013 r., zero zł na koniec 2014 r., 939,4 tys. zł na koniec 2015 r., 3,5 tys. zł na koniec 2016 r. oraz zero zł na koniec 2017 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 1449-1508, 1526-1572, 1982-1989]

W 2013 r. Gmina wyemitowała obligacje celem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i sfinansowania planowanego w 2013 r. deficytu budżetowego. Uchwała Rady Gminy⁸³, stanowiąca podstawę do zawarcia w dniu 11 grudnia 2013 r. przez Wójta umowy organizacji, prowadzenia i obsługi emisji obligacji, zawierała dane wymagane w art. 10 ust. 1 pkt 1-6 obowiązującej w 2013 r. ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach⁸⁴, w tym dotyczące:

- celów emisji;
- wielkości emisji – 5 800 obligacji (na okaziciela, nieposiadających formy dokumentu), emitowanych w 2013 r. w pięciu seriach⁸⁵;
- wartości nominalnej (równiej cenie emisji) wynoszącej po 1,0 tys. zł za szt. obligacji;
- warunków wykupu, w których ustalono, że poszczególne pięć serii obligacji zostaną wykupione odpowiednio w latach 2021-2025⁸⁶;
- warunków naliczania i wypłaty oprocentowania, równego sumie stawki WIBOR 6M (ustalonej na dwa dni przed rozpoczęciem okresu odsetkowego) i marży, wypłacanego następnego dnia po okresie odsetkowym (wynoszącym 6 miesięcy, za wyjątkiem pierwszego okresu wynoszącego max 12 miesięcy);
- ustalenia braku zabezpieczenia tych obligacji.

[Dowód: akta kontroli – str. 285-287]

W dniu 17 marca 2017 r. Rada Gminy przyjęła uchwałę⁸⁷ w sprawie emisji w 2017 r. pięciu serii obligacji na łączną liczbę 4 900 (o wartości nominalnej po 1,0 tys. zł) oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. Kolegium RIO stwierdziło⁸⁸ nieważność ww. uchwały z powodu istotnego naruszenia prawa polegającego na emisji obligacji pomimo niespełnienia w 2017 r. przez Gminę indywidualnego wskaźnika zadłużenia, tj. istotnego naruszenia art. 243 w związku z art. 226 ust. 1 ufp. Tym samym ww. uchwała Rady Gminy – jako naruszająca obowiązujący stan prawny – została wyeliminowana z obrotu prawnego i Skład Orzekający RIO wydał negatywną opinię⁸⁹ o możliwości wykupu przez Gminę Poraj obligacji.

[Dowód: akta kontroli – str. 407-411]

⁸² Umowa pożyczki Nr 211179451370617.

⁸³ Nr 323/XLIII/2013 z 7.11.2013 r., zmieniona uchwałą Nr 339/XLIV/2013 z 22.11.2013 r.

⁸⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 ze zm. Obecnie ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 483).

⁸⁵ O wartościach odpowiednio: 600,0 tys. zł (seria A), 700,0 tys. zł (seria B) oraz po 1 500,0 tys. zł (serie: C, D i E).

⁸⁶ Seria A w 2021, seria B w 2022, seria C w 2023, seria D w 2024 i seria E w 2025 r.

⁸⁷ Nr 268/XXXI/17.

⁸⁸ Uchwałą nr 140/XII/2017 z 20.04.2017 r.

⁸⁹ Uchwałą Nr 4200/VII/103/2017 z 19.05.2017 r. VII Składu Orzekającego RIO.

Splata obu pożyczek długoterminowych, zobowiązań wynikających z czterech umów z WFOŚiGW oraz obsługa obligacji wyemitowanych w 2013 r. odbywały się zgodnie z zawartymi umowami. Z tytułu realizacji tych umów Gmina wydatkowała w latach objętych kontrolą łącznie 3 004,7 tys. zł (w tym: 1 342,6 tys. zł z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek⁹⁰ oraz 1 662,1 tys. zł z tytułu odsetek i prowizji⁹¹).

[Dowód: akta kontroli – str. 849-901C, 902B, 914A]

Z tytułu odsetek, prowizji i opłat od zaciągniętych w badanych latach zobowiązań na obsługę kredytów i pożyczek (zakwalifikowanych w ewidencji księgowej Urzędu jako kredyty i pożyczki na pokrycie bieżącego deficytu budżetowego) Gmina wydatkowała łącznie 999,6 tys. zł (z tego: 87,3 tys. zł w 2013 r., 153,4 tys. zł w 2014 r., 369,7 tys. zł w 2015 r., 147,3 tys. zł w 2016 r. i 241,9 tys. zł w 2017 r.), z czego na rzecz:

- Banku Spółdzielczości łącznie 615,7 tys. zł, w tym: 556,2 tys. zł odsetek (z czego w 2015 r. 142,7 tys. zł odsetek karnych za niespłacone do końca 2014 r. zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym) i 59,5 tys. zł prowizji;
- Magellan S.A. łącznie 335,4 tys. zł, w tym: 84,4 tys. zł odsetek i 251,1 tys. zł opłat i prowizji (w tym 67,0 tys. zł w 2015 r. z tytułu opłaty za weksel);
- obu ww. funduszy zamkniętych (zarządzanych przez AgioFunds) łącznie 48,4 tys. zł, w tym: 22,4 tys. zł odsetek i 26,0 tys. zł prowizji.

Według stanu na koniec 2017 r. Gmina nie spłaciła 3 000,0 tys. zł pożyczki zaciągniętej w dniu 28 czerwca 2017 r.⁹² w Magellan S.A. w kwocie 3 000,0 tys. zł oraz kwoty 1 944,8 tys. zł z kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego w dniu 30 grudnia 2016 r.⁹³ w Banku Spółdzielczości (w wysokości 2 000,0 tys. zł). Ww. zobowiązania za 2017 r. wobec Banku Spółdzielczości zostały uregulowane 29 marca 2018 r. (65,2 tys. zł) i 30 marca 2018 r. (1 879,6 tys. zł), a wobec Magellan S.A. – 30 marca 2018 r. Z tytułu ww. nieterminowych spłat zobowiązań Gmina zapłaciła w 2018 r. 130,3 tys. zł odsetek karnych, z tego 60,8 tys. zł na rzecz Banku Spółdzielczości (odsetki płatne 64 przelewami w okresie od 2 stycznia do 30 marca) i 69,5 tys. zł na rzecz Magellan S.A. (przelew z 19 kwietnia 2018 r.), co zostało przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji *Ustalona nieprawidłowość*).

[Dowód: akta kontroli – str. 57-63, 72-80, 81-110, 902-914W i 935-936, 1879-1946, 2082-2083]

W okresie objętym kontrolą Gmina spłacała ponadto kredyt inwestycyjny zaciągnięty w 2011 r. w Banku Spółdzielczości (na kwotę 7 190,5 tys. zł) oraz cztery pożyczki z WFOŚiGW zaciągnięte w latach 2011-2012 (na łączną kwotę 5 132,2 tys. zł). Z tytułu spłat tych kredytów i pożyczek w okresie objętym kontrolą Gmina wydatkowała łącznie 7 251,8 tys. zł (w tym: 6 122,6 tys. zł spłata rat kapitału i 1 129,2 tys. zł odsetki).

[Dowód: akta kontroli – str. 902C-902D, 939-943]

W latach 2013-2016 wykazane w sprawozdaniach Rb-NDS za okres od początku roku do 31 grudnia danego roku rozchody Gminy z tytułu spłaty kredytów i pożyczek nie przekraczały kwot zaplanowanych w uchwałach budżetowych (po zmianach) i wyniosły: 4 251,5 tys. zł w 2013 r., 399,0 tys. zł w 2014 r., 363,1 tys. zł w 2015 r. i 900,2 tys. zł w 2016 r. W 2017 r. łączna kwota rozchodów wykazana

⁹⁰ W tym: 326,6 tys. zł z tytułu pożyczek z WFOŚiGW i 1 016,0 tys. zł z tytułu dwóch kredytów długoterminowych.

⁹¹ W tym: 395,8 tys. zł z tytułu czterech pożyczek z WFOŚiGW, 462,3 tys. zł z tytułu dwóch kredytów długoterminowych i 804,0 tys. zł z tytułu wyemitowanych w 2013 r. obligacji.

⁹² Umowa pożyczki Nr 211179451370617.

⁹³ Umowa kredytowa Nr 1002988/156/JST/POZ/16

w sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r. z tego tytułu wyniosła 5 438,2 tys. zł, co stanowiło 370,9% planu ustalonego na 2017 r. (1 466,3 tys. zł).

W 2017 r. Rada Gminy podjęła siedem uchwał w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2017 r., spośród których trzy zostały uchylone.

Kolegium RIO w Katowicach stwierdziło nieważność dwóch uchwał⁹⁴ z powodu:

- istotnego naruszenia prawa poprzez nieustalenie planu rozchodów w wysokości odpowiadającej co najmniej kwocie zrealizowanych w I kwartale 2017 r. spłat kredytów i pożyczek, czym naruszono art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp oraz przekroczenia w 2017 r. dopuszczalnego wskaźnika relacji łącznej kwoty planowanej spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu emitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami od potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń do planowanych w 2017 r. dochodów ogółem, czym naruszono art. 243 ufp;
- przekroczenia w 2017 r. dopuszczalnego wskaźnika, dotyczącego relacji łącznej kwoty planowanej spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu emitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami od potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń do planowanych na 2017 r. dochodów ogółem, czym naruszono art. 243 ufp

Rada Gminy uchwałą z dnia 27 października 2017 r.⁹⁵ uchyliła w całości uchwałę z 28 września 2017 r. dotyczącą zmian w budżecie Gminy na 2017 r.⁹⁶

[Dowód: akta kontroli – str. 202-246, 501-554, 980-982, 1742-1744, 1800-1865]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt zaciągnął zobowiązania finansowe:

- a) w dniu 8 grudnia 2014 r., z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą Rady, co naruszało art. 18 ust. 2 pkt 9 lit d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹⁷ oraz art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ufp;
- b) w dniu 30 marca 2015 r. zawierając umowę pożyczki z Magellan S.A. na kwotę 5 000,0 tys. zł oraz w 2017 r. zawierając sześć umów pożyczek (po 3 000,0 tys. zł każda), bez upoważnienia Rady oraz bez uzyskania opinii RIO, co naruszało art. 18 ust. 2 pkt 9 lit d ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 91 ust. 1 i 2 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 ufp;
- c) w dniu 30 grudnia 2016 r. zawierając umowę o kredyt w rachunku bieżącym z Bankiem Spółdzielczości na kwotę 2 000,0 tys. zł, bez upoważnienia Rady, co naruszało art. 18 ust. 2 pkt 9 lit d ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp.

Ad a) W dniu 8 grudnia 2014 r. Wójt zawarł (przy kontrasygnacie Skarbnika) aneks nr 1 do umowy o kredyt w rachunku bieżącym z dnia 2 stycznia 2014 r., na mocy którego zwiększono kwotę kredytu na pokrycie przejściowego deficytu budżetu do wysokości 5 000,0 tys. zł. Na dzień zawarcia aneksu Wójt posiadał upoważnienie Rady⁹⁸ do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu do wysokości 3 000,0 tys. zł. Limit zobowiązań z tytułu planowanych pożyczek na pokrycie przejściowego deficytu

⁹⁴ Uchwały Kolegium RIO w Katowicach: Nr 164/XV/2017 z 18.05.2017 r. w sprawie uchwały Nr 269/XXXII/17 Rady Gminy z 17.03.2017 r. oraz Nr 277/XXIII/2017 z 31.08.2017 r. w sprawie uchwały Nr 291/XXXVI/17 Rady Gminy z 30.06.2017 r.

⁹⁵ Nr 312/XXXIX/17.

⁹⁶ Uchwała Nr 299/XXXVIII/17.

⁹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

⁹⁸ Uchwała Rady Gminy Poraj Nr 340/XLV/2013 z dnia 19.12.2013 r.

budżetowego został również ustalony do kwoty 3 000,0 tys. zł. Ww. limit zobowiązań został przez Radę zwiększony do kwoty 5 000,0 tys. zł w uchwale z dnia 2 grudnia 2014 r.⁹⁹, natomiast w uchwale tej nie dokonano zmian zakresu upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań. Dopiero w uchwale z dnia 19 grudnia 2014 r.¹⁰⁰ wskazano, że uchwałą z dnia 2 grudnia 2014 r. upoważniono Wójta m.in. do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych w roku budżetowym w wysokości do 5 000,0 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego. Tym samym w dniu zawarcia aneksu (8 grudnia 2014 r.), Wójt nie dysponował stosownym upoważnieniem Rady, przez co zaciągnięcie zobowiązania stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit d ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ufp.

Ad b) W dniu 30 marca 2015 r. Wójt zawarł (przy kontrasygnacie Skarbnika) umowę pożyczki na kwotę 5 000,0 tys. zł z Magellan S.A. z ustalonym w tej umowie przeznaczeniem środków na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Środki pożyczki wpłynęły na rachunek Gminy 31 marca 2015 r. i w tym samym dniu dokonano spłaty zaległości wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, tj. kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego w 2014 r. w Banku Spółdzielczości na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego, który nie został spłacony do końca 2014 r. (na koniec 2014 r. zadłużenie to wynosiło 4 970,9 tys. zł).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ufp ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego jest deficytem. Stosownie do postanowień art. 6 ust. 2 pkt 1 ufp spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów są rozchodami publicznymi. Tym samym dokonana w dniu 31 marca 2015 r. spłata zobowiązania w kwocie 4 970,9 tys. zł z tytułu kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego w 2014 r. stanowiła rozchód, a nie wydatek zwiększający ewentualny deficyt roku 2015. Tym samym środki pożyczki w kwocie 4 970,9 tys. zł zostały wykorzystane na cel inny, niż ustalono w umowie, tj. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a nie na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego. Rada Gminy uchwaliła¹⁰¹ limit zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu do kwoty 5 000,0 tys. zł oraz jednocześnie upoważniła Wójta do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych w wysokości do 5 000,0 tys. zł na pokrycie przejściowego deficytu. Uchwałą z 10 lipca 2015 r. Rada Gminy ustaliła limit zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia pożyczek i kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek w wysokości 363,1 tys. zł. Ponadto Wójt, zawierając umowę o kredyt z 31 marca 2015 r. zobowiązał się do spłaty zobowiązań z niej wynikających w kwocie przekraczającej limit rozchodów ustalony w obowiązującym na dzień 31 grudnia 2015 r. budżecie Gminy (w budżecie planowane rozchody wyniosły 363,1 tys. zł), co naruszało art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp, zgodnie z którym ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit, w związku z art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 ufp, zgodnie z którymi uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W ewidencji księgowej Urzędu pożyczka ta została błędnie ujęta na koncie 260/10 „Zobowiązania finansowe – pożyczka na sfinansowanie przejściowego deficytu”. W konsekwencji w sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do 31 grudnia 2015 r. (podpisanym elektronicznie przez Wójta i Skarbnika) nie wykazano

⁹⁹ Uchwałą Rady Gminy Poraj Nr 4/III/14.

¹⁰⁰ Uchwała Rady Gminy Poraj Nr 12/IV/14.

¹⁰¹ Uchwałą Rady Gminy Poraj Nr 10/IV/14 z 19.12.2014 r. zmieniona uchwałą Nr 81/X/15 z 10.07.2015 r.

przychodów oraz rozchodów z tytułu ww. umowy pożyczki i nie odzwierciedlało ono stanu faktycznego. Zgodnie natomiast z § 13 pkt 8 załącznika nr 39 do cytowanego rozporządzenia w sprawozdaniu Rb-NDS nie wykazuje się przychodów i rozchodów, dotyczących zaciągniętych i spłaconych w danym okresie sprawozdawczym, pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ufp.

W 2017 r. Wójt zawarł (przy kontrasygnacie Skarbnika) sześć umów pożyczek (po 3 000,0 tys. zł każda, łącznie 18 000,0 tys. zł) z następującymi podmiotami: Magellan S.A. (trzy umowy¹⁰²), Komunalny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty (dwie umowy¹⁰³) oraz Muncypalny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty (jedna umowa¹⁰⁴). W czterech ww. umowach wskazano rachunek bankowy wierzyciela Gminy, na który ma zostać przelana pożyczka, podając jednocześnie, że środki przeznaczone są na spłatę wcześniej zaciągniętej pożyczki, a w dwóch umowach wskazano rachunek bankowy wierzyciela Gminy (tj. Magellan S.A.) jako rachunek właściwy do przelania środków pożyczki, nie wskazując przy tym przeznaczenia środków. W ewidencji księgowej (konto 260/12 – zobowiązania finansowe) błędnie zakwalifikowano przedmiotowe zobowiązania jako pożyczki na sfinansowanie przejściowego deficytu. Rada Gminy uchwaliła¹⁰⁵ limit zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu do kwoty 5 000,0 tys. zł oraz jednocześnie upoważniła Wójta do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych w wysokości do 5 000,0 tys. zł na pokrycie przejściowego deficytu. Rada Gminy nie określiła w uchwałach limitów oraz upoważnień dla Wójta do zaciągania zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów.

Spośród ww. sześciu pożyczek, pięć zostało spłaconych w 2017 r., a jedna pożyczka zaciągnięta 28 czerwca 2017 r. w Magellan S.A. została spłacona 30 marca 2018 r., pomimo że termin płatności upływał 29 grudnia 2017 r. Środki ww. sześciu pożyczek zostały przekazane na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek, tj.:

- 30 stycznia 2017 r. pożyczką z Muncypalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego w kwocie 3 000,0 tys. zł spłacono zobowiązanie zaciągnięte 30 grudnia 2016 r. w Magellan S.A. na podstawie umowy o restrukturyzację i przejęcie długu i porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań;
- 28 lutego 2017 r. pożyczką z Magellan S.A. w kwocie 3 000,0 tys. zł spłacono zobowiązanie zaciągnięte 30 stycznia 2017 r. w Muncypalnym Funduszu Inwestycyjnym Zamkniętym;
- 31 marca 2017 r. pożyczką z Komunalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego w kwocie 3 000,0 tys. zł spłacono zobowiązanie zaciągnięte 27 lutego 2017 r. w Magellan S.A.;
- 30 kwietnia 2017 r. pożyczką z Magellan S.A. w kwocie 3 000,0 tys. zł spłacono zobowiązanie zaciągnięte 29 marca 2017 r. w Komunalnym Funduszu Inwestycyjnym Zamkniętym;
- 31 maja 2017 r. pożyczką z Komunalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego w kwocie 3 000,0 tys. zł spłacono zobowiązanie zaciągnięte 28 kwietnia 2017 r. w Magellan S.A.;

¹⁰² Umowy pożyczki: nr 211179450990217 z 27.02.2017 r.; nr 211179451220417 z 28.04.2017 r.; nr 211179451370617 z 28.06.2017 r.

¹⁰³ Umowy pożyczki z: 29.03.2017 r. i 31.05.2017 r.

¹⁰⁴ Umowa z 30.01.2017 r.

¹⁰⁵ Uchwałą Rady Gminy Poraj Nr 236/XXVII/16 z 16.12.2016 r. zmieniona uchwałą Nr 262/XXX/17 z 28.02.2017 r.

- 30 czerwca 2017 r. pożyczką z Magellan S.A. w kwocie 3 000,0 tys. zł spłacono zobowiązanie zaciągnięte 31 maja 2017 r. w Komunalnym Funduszu Inwestycyjnym Zamkniętym.

Ewidencja księgową ww. sześciu pożyczek była prowadzona na podstawie poleceń księgowania (dokumentów PK), bez przepływów pieniężnych na rachunku bankowym Urzędu. W poleceniach księgowania jako treść operacji odnotowano: przeksięgowanie lub zaksięgowanie spłaty zobowiązania lub pożyczki przez podmiot udzielający pożyczki umowy zawartej z poszczególnymi wierzycielami. Łączna kwota prowizji w tytule zaciągnięcia powyższych sześciu pożyczek wyniosła 71,5 tys. zł, w tym prowizja od pożyczki zaciągniętej 30 czerwca 2017 r. wyniosła 30,0 tys. zł. (płatna w 6 terminach miesięcznych po 5,0 tys. zł). Prowizja wyliczona w wysokości przyjętej w umowie z 30 czerwca 2017 r. płatna za 12 miesięcy mogła wynieść 60,0 tys. zł. Ponadto Wójt zawierając ww umowy zobowiązał się do spłaty zobowiązań z nich wynikających w kwocie przekraczającej limit rozchodów ustalony w obowiązującym na dzień 31 grudnia 2017 r. budżecie Gminy (w budżecie planowane rozchody wyniosły 1 466,3 tys. zł), co naruszało art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp, zgodnie z którym ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit, w związku z art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 ufp, zgodnie z którymi uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym zaciągając zobowiązania z tytułu umowy pożyczki z 30 marca 2015 r. oraz sześciu pożyczek z 2017 r. Wójt naruszył postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit d ustawy o samorządzie gminnym oraz 91 ust. 1 i 2 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 ufp.

Ad c) Wójt (przy kontrasygnacie Skarbnika) zawarł w dniu 30 grudnia 2016 r. z Bankiem Spółdzielczości umowę o kredyt w rachunku bieżącym, w której ustalono, że bank udziela Gminie kredytu do kwoty 2.000 tys. zł na okres od 2 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. W uchwale z 16 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Gminy na 2017 r.¹⁰⁶ Rada upoważniła Wójta m.in. do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych w roku budżetowym w wysokości do 5 000,0 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. (§ 14 uchwały). Tym samym w dniu zawarcia umowy (30 grudnia 2016 r.) Wójt nie dysponował upoważnieniem do jej zawarcia.

Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit d ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez Wójta w roku budżetowym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 ufp suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90. Natomiast art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp stanowi, że w uchwale budżetowej organ

¹⁰⁶ Nr 236/XXVII/16.

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90.

Wójt oraz Skarbnik wyjaśnili, że:

- uchwałą z dnia 2 grudnia 2014 r. ustalono limity zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia pożyczek, a zapis dotyczący upoważnień dla Wójta został przez nieuwagę pominięty, natomiast uchwałą z 19 grudnia 2014 r. dokonano uzupełnienia zapisów do uchwały z 2 grudnia 2014 r. dotyczącej upoważnień dla Wójta Gminy, które powinny stanowić integralną całość;
- pożyczka zaciągnięta 30 marca 2015 r. w Magellan S.A. w kwocie 5 000,0 tys. zł została przeznaczona zgodnie z przedmiotem umowy na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu i mieściła się w ramach upoważnień zawartych w uchwale Rady Gminy z 19 grudnia 2014 r. w sprawie budżetu na 2015 r.;
- pożyczka w kwocie 5 000,0 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu została wykazana w sprawozdaniach Rb-NDS w wierszu d.11. Kredyty i pożyczki w kolumnie *wykonanie*. Wskazali, że pożyczka została wykazana w sprawozdaniach zgodnie z przedmiotem umowy.

W sprawie zawartych umów sześciu pożyczek z 2017 r. Wójt oraz Skarbnik podali, że zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez Radę Gminy w uchwale z 16 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Gminy Poraj na 2017 r. w § 12 upoważniono Wójta do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych w roku budżetowym w wysokości do 5 000 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego. Umowy pożyczki z ww. trzema podmiotami zostały potraktowane jako zobowiązania zaciągnięte zgodnie z upoważnieniem zawartym w ww. uchwale budżetowej, dlatego zaciągnięcie ww. zobowiązań na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego nie wymagało opinii RIO.

Wójt nie odniósł się bezpośrednio do postawionego pytania w zakresie przyczyn niezawarcia w styczniu 2017 r. umowy pożyczki krótkoterminowej z terminem spłaty do końca 2017 r., a zawarcia jej dopiero w czerwcu 2017 r. Odwołał się do zaciągniętego przez Gminę kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 4 000,0 tys. zł na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego oraz *splotu niezależnych od Gminy okoliczności*, które wystąpiły w 2016 r.

Dowód: akta kontroli – str. 52-63, 84-110, 221-223, 530-541, 551-554, 903-914, 980-982, 1742-1744, 1763, 1779-1787, 2005-2040, 2042-2066, 2133-2137, 2145-2156]

Zaciągnięcie ww. zobowiązań finansowych jako służących do pokrycia przejściowego deficytu środków, a nie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań pozwoliło – zdaniem NIK – na ominięcie obowiązku uzyskania w trybie art. 91 ust. 2 ufp opinii RIO o możliwości spłaty tych zobowiązań, stanowiącej jeden z elementów sprawowania przez ten organ prawidłowego nadzoru nad gospodarką finansową Gminy.

2. Zobowiązania Gminy zaciągnięte w 2017 r. nie zostały spłacone terminowo, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 i art. 89 ust. 2 ufp.

Gmina nie spłaciła w 2017 r. kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego w Banku Spółdzielczości na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego w kwocie 1 944,8 tys. zł¹⁰⁷ (na koniec 2017 r.) oraz pożyczki zaciągniętej w 2017 r.

¹⁰⁷ Umowa o kredyt w rachunku bieżącym Nr 1002988/156/JST/POZ/16 z 30.12.2016 r. na kwotę 2 000,0 tys. zł.

w Magellan S.A. w kwocie 3 000,0 tys. zł¹⁰⁸. Powyższe naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 i art. 89 ust. 2 ufp, które nakazują dokonywania wydatków publicznych w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek przeznaczonych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, w tym samym roku. Ww. zobowiązanie za 2017 r. wobec Banku Spółdzielczości zostało uregulowane 29 marca 2018 r. (65,2 tys. zł) i 30 marca 2018 r. (1 879,6 tys. zł), a wobec Magellan S.A. – 30 marca 2018 r. Z tytułu nieterminowej spłaty kredytów w Banku Spółdzielczości, Gmina zapłaciła odsetki karne w kwocie 60,8 tys. zł w 2018 r. (odsetki płatne 64 przelewami w okresie od 2 stycznia do 30 marca), a z tytułu nieterminowej spłaty pożyczki z Magellan S.A. Gmina 19 kwietnia 2018 r. zapłaciła 69,5 tys. zł odsetek karnych.

[Dowód: akta kontroli – str. 81-83, 93-98, 903, 906, 913-914A, 1601-1606, 1779-1784, 1879-1946, 2082-2083]

Wójt Gminy oraz Skarbnik wyjaśnili, że przyczyną niespłacenia ww. zobowiązań z 2017 r. był brak możliwości wyemitowania obligacji komunalnych przez Gminę, w związku z wydaniem przez RIO negatywnej opinii w tym zakresie w dniu 19 maja 2017 r., co skutkowało unieważnieniem¹⁰⁹ konkursu na wybór agenta emisji obligacji komunalnej¹¹⁰.

[Dowód: akta kontroli – str. 1087, 1090, 1106]

3. W umowach o kredyt w rachunku bieżącym zawartych w latach 2015-2016 upoważniono Bank Spółdzielczości do ściągania płatności z rachunku bieżącego Gminy, co stanowiło naruszenie art. 264 ust. 5 ufp.

W umowach o kredyt w rachunku bieżącym zawartych przez Wójta (przy kontrasygnacie Skarbnika) z Bankiem Spółdzielczości w dniach: 3 listopada 2015 r., 14 stycznia 2016 r. i 30 grudnia 2016 r. zawarto zapisy, że niespłaconą w terminie kwotę kredytu bank w dniu następnym po wyznaczonym terminie spłaty przenosi na rachunek zadłużenia przeterminowanego, a niespłacone w terminie odsetki od kredytu bank ewidencjonuje na rachunku niespłaconych należności z tytułu odsetek i przystępuje do jej ściągania z wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji Gminy¹¹¹. Analogiczne zapisy jak w ww. umowach zawarto w umowie o kredyt w rachunku bieżącym, zawartej z Bankiem Spółdzielczości z 2 stycznia 2014 r.¹¹², co zostało wykazane jako nieprawidłowość w wystąpieniu pokontrolnym RIO z 27 czerwca 2016 r.

Zgodnie z art. 264 ust. 5 ufp w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Skarbnik wyjaśniła, że podpisując umowę o kredyt w rachunku bieżącym z 2 stycznia 2014 r. oraz aneks nr 1 nie udzieliła bankowi pełnomocnictwa szczególnego do dysponowania rachunkiem budżetu, a jedynie bank był uprawniony do ściągnięcia należności z tytułu niespłaconych w terminie odsetek bezpośrednio z wpływów na rachunek bieżący Gminy i wyłącznie w wysokości nieuregulowanego zobowiązania, a powyższy zapis jest powszechnie stosowany w umowach.

[Dowód: akta kontroli, str. 52-56, 64-71, 1598-1599, 2093-2107]

¹⁰⁸ Umowa pożyczki Nr 211179451370617 z 28.06.2017 r. na kwotę 3 000,0 tys. zł.

¹⁰⁹ W dniu 13 czerwca 2017 r.

¹¹⁰ Ogłoszonego przez Urząd 3.04.2017 r.

¹¹¹ W § 10 ust. 1 i 2 umowy z 3.11.2015 r. oraz w § 9 ust. 1 i 2 umowy z: 14.01.2016 r. i 30.12.2016 r.

¹¹² § 10 ust. 1 i 2 umowy.

Zdaniem NIK powyższe zapisy w zawartych w latach 2015-2016 umowach upoważniały Bank Spółdzielczości do dysponowania rachunkiem bieżącym Gminy w zakresie ściągania niespłaconych należności z tytułu odsetek, co naruszało ww. przepis art. 264 ust. 5 ufp.

4. W Urzędzie brak było pisemnego potwierdzenia przeprowadzania analiz warunków i skutków finansowych zaciąganych w okresie objętym kontrolą kredytów i pożyczek. Kontrolerom przedstawiono jedynie dwie informacje (za I i II kwartał 2016 r.) sporządzone dla Banku Spółdzielczości, w zakresie spełniania wymagań określonych w ufp, w związku ze spłatą kredytu zaciągniętego w 2011 r. Natomiast zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy, każdorazowo przed zaciągnięciem kredytu lub pożyczki, pracownicy merytoryczni Referatu Finansowego Urzędu przeprowadzali analizy finansowe, polegające na zbadaniu możliwych wpływów dochodów budżetowych i zestawienie ich z zaplanowanymi wydatkami budżetowymi. Według wyjaśnień Wójta, wyniki tych analiz każdorazowo wskazywały, że Gmina będzie miała zdolność do spłaty zaciąganych zobowiązań w trakcie trwania roku budżetowego. Wójt w swoich wyjaśnieniach wskazał, że na rzeczywistą sytuację finansową Gminy, pomimo przeprowadzania ww. analiz, wpływ miały czynniki obiektywne, niezależne od Wójta, tj.:

- niezrealizowanie zakładanej w 2014 r. sprzedaży mienia na kwotę 9 255,3 tys. zł, głównie w związku z wycofaniem się Rady¹¹³ ze zgody na sprzedaż nieruchomości gminnych (w związku z protestami mieszkańców) w sołectwie Żarki Letnisko¹¹⁴;
- przedłużające się procedury rozliczeniowe i czas oczekiwania na zwrot poniesionych nakładów na realizowane w 2014 r. inwestycje¹¹⁵ (z udziałem środków zewnętrznych);
- niez uzyskanie w 2014 r. pożyczki na ustabilizowanie sytuacji budżetowej.

[Dowód: akta kontroli – str. 11-13, 40-110, 903, 1087-1089, 1106 i 1700-1702]

NIK zauważa, że zaciągnięcie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek powinno być poprzedzone rzetelną, udokumentowaną analizą i oceną przez Urząd ryzyk związanych z określoną formą zewnętrznego finansowania działalności, w tym legalności rozważanych działań i bezpieczeństwa projektowanych umów, a także rachunkiem ekonomicznym definiującym finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści analizowanego rozwiązania przy zróżnicowanych scenariuszach uwarunkowań zewnętrznych, celem wyboru modelu optymalnego.

1.2. Przestrzeganie ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz rzetelność danych dotyczących kwoty zadłużenia.

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania Gminy w okresie objętym kontrolą uległy zwiększeniu o 128,8%, z kwoty ogółem 11 328,9 tys. zł na koniec 2012 r. do kwoty 25 915,3 tys. zł na koniec 2017 r. Na zobowiązania te składały się głównie kredyty i pożyczki zaciągnięte w:

- bankach, które uległy zwiększeniu w latach 2013-2014 o 114,8% z kwoty 6 536,8 tys. zł na koniec 2012 r. do kwoty 14 039,2 tys. zł na koniec 2014 r.,

¹¹³ Uchwałą Nr 416/L/III/14 z 30.09.2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 373/L/2014 z 20.05.2014 r.

¹¹⁴ O wartości szacowanej na 6 000,0 tys. zł.

¹¹⁵ Remont kina Bajka w Poraju oraz budowa boisk sportowych w Kuźnicy Starej i Choroni.

- a po ich spadku do kwoty 8 263,4 tys. zł na koniec 2015 r. ponownie wzrosły do kwoty 9 324,3 tys. zł na koniec 2017 r.;
- WFOŚiGW, które w badanym okresie uległy zwiększeniu o 140,2 % z poziomu 4 792,2 tys. zł na koniec 2012 r. do 11 512,0 tys. zł na koniec 2017 r.;
 - pozostałych krajowych instytucjach finansowych i przedsiębiorstwach niefinansowych, które na koniec 2017 r. wynosiły odpowiednio 3 000,0 tys. zł i 1 850,0 tys. zł (natomiast na koniec lat 2013-2015 nie występowały takie zobowiązania).

W okresie objętym kontrolą wystąpiły na koniec 2014 r. i 2017 r. zobowiązania wobec kontrahentów zaliczanych do grupy gospodarstw domowych, odpowiednio w kwotach 303,5 tys. zł i 229,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli – str. 196-200, 204-208, 214-219, 224-228, 233-238, 243-244, 412, 986-989]

Według stanu na koniec 2017 r. zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji wyniosły łącznie 25 686,3 tys. zł i uległy zwiększeniu w stosunku do końca 2012 r. aż o 126,7% (z kwoty 11 328,9 tys. zł). Na zobowiązania te składały się: kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 20 741,5 tys. zł¹¹⁶ (które wzrosły w okresie objętym kontrolą o 83,1%¹¹⁷), niespłacone do końca 2017 r. kredyty krótkoterminowe w kwocie 4 944,8 tys. zł¹¹⁸ (zobowiązania niewystępujące na koniec lat 2013-2015) oraz 229,0 tys. zł zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw i usług.

[Dowód: akta kontroli – str. 935-938 i 986-989]

W 2013 r. Urząd nie przekroczył (ustalonych w uchwałach Rady Gminy) limitów zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu do kwoty 3 000,0 tys. zł¹¹⁹. W latach 2014-2017 ustalone do kwoty 5 000,0 tys. zł¹²⁰ limity zobowiązań z ww. tytułu zostały przekroczone, a szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*). Nie przekroczone limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu w latach 2013, 2015-2016, które wyniosły odpowiednio: 2 647,9 tys. zł¹²¹, brak takich zobowiązań w 2015 r.¹²² i 694,3 tys. zł¹²³. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie przekroczenia limitów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów w 2015 r. i 2017 r., co zostało szczegółowo przedstawione w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

Kwota wyemitowanych obligacji nie przekroczyła kwoty określonej przez Radę w upoważnieniu dla Wójta w 2013 r. (kwoty 5 800,0 tys. zł¹²⁴).

[Dowód: akta kontroli – str. 202, 211-212, 221-222, 230-231, 501-554 i 980-981]

¹¹⁶ W tym: 11 512,0 tys. zł z tytułu pożyczek zaciągniętych w WFOŚiGW, 7 379,5 tys. zł pożyczek w bankach i 1 850,0 tys. zł w przedsiębiorstwach niefinansowych.

¹¹⁷ Z poziomu 11 328,9 tys. zł na koniec 2012 r.

¹¹⁸ W tym: 1 944,8 tys. zł kredytu bankowego zaciągniętego na sfinansowanie deficytu przejściowego i 3 000,0 tys. zł pożyczki z Magellan S.A.

¹¹⁹ Ustalonych w uchwałach: na 2013 r. Nr 211/XXIX/2012 z 28.12.2012 r. w kwocie 1 000 tys. zł (zmienionej uchwałami: Nr 266/XXVI/2013 z 18.04.2013 r. na 2 000 tys. zł oraz Nr 299/XXVIII/2013 z 15.07.2013 r. ostatecznie na 3 000 tys. zł).

¹²⁰ Ustalonych uchwałami budżetowymi: na 2014 r. uchwałą Nr 340/XLV/2013 z 19.12.2013 r. oraz zmienioną uchwałą Nr 12/IV/14 z 19.12.2014 r., na 2015 r. Nr 10/IV/2014 z 19.12.2014 r., na 2016 r. Nr 111/XIV/2015 z 15.12.2015 r. i na 2017 r. Nr 236/XXVII/16 z 16.12.2016 r.

¹²¹ Przy limicie wynoszącym 2 647,9 tys. zł, ustalonym uchwałą Nr 324/XLIII/2013 z 7.11.2013 r.

¹²² Przy limicie wynoszącym 4 631,9 tys. zł, ustalonym uchwałą Nr 81/X/15 z 10.07.2015 r.

¹²³ Przy limicie takich zobowiązań wynoszącym 3 049,0 tys. zł ustalonym uchwałą Nr 230/XXVI/16 z 30.11.2016 r.

¹²⁴ Uchwała Nr 324/XLIII/2013 z 7.11.2013 r.

W 2013 r. wskaźniki zadłużenia i spłat zobowiązań nie przekroczyły limitów, określonych w art. 169 i art. 170 obowiązującej w 2013 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹²⁵, które wyniosły odpowiednio 14,2% i 40,6% (przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio: 15% i 60%).

W 2014 r. oraz w latach 2016-2017 prognozowane wskaźniki spłat zobowiązań (w uchwalonych WPF), ustalone na podstawie art. 243 i 244 ufp nie przekraczały dopuszczalnych poziomów (na dany rok budżetowy oraz w kolejnych latach objętych WPF). Wyjątkiem były wskaźniki w 2015 r., po zmianach dokonanych w dniu 15 grudnia 2015 r.¹²⁶. Ww. wskaźniki w WPF wynosiły odpowiednio:

- na 2014 r. (przyjęte w uchwale¹²⁷ w sprawie WPF na lata 2014-2026) – pierwotnie: oba 3,0%, przy dopuszczalnym poziomie 5,28%¹²⁸ i 3,33%¹²⁹ oraz po zmianach¹³⁰: oba 2,24%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio: 5,28% i 2,55%;
- na 2015 r. (przyjęte w uchwale¹³¹ w sprawie WPF na lata 2015-2027) – pierwotnie: oba 3,36%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio 6,34% i 3,38% oraz po zmianach¹³²: oba 2,79%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio: 6,34% i 1,69%;
- na 2016 r. (przyjęte w uchwale¹³³ w sprawie WPF na lata 2016-2030) – pierwotnie oba 5,20%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio 5,69% i 5,37% oraz po zmianach¹³⁴: oba 4,48%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio 5,69% i 6,06%;
- na 2017 r. (przyjęte w uchwale¹³⁵ w sprawie WPF na lata 2017-2030) – pierwotnie oba 5,73%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio 9,43% i 7,12% oraz po zmianach¹³⁶: oba 4,78%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio 9,43% i 7,35%.

[Dowód: akta kontroli – str. 610-822]

W okresie objętym kontrolą Skład Orzekający RIO podjął uchwały w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta sprawozdaniu z wykonania budżetu za poszczególne lata okresu 2013-2017 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego¹³⁷, w których wydał następujące opinie dotyczące poszczególnych lat:

- za 2013 r. – pozytywna opinia z uwagami – nie został spełniony wymóg określony w art. 242 ufp;
- za 2014 r. – negatywna opinia – Gmina nie spełniła wskaźnika określonego w art. 243 ufp, gdyż wskaźnik łącznej kwoty spłaty zobowiązań wyniósł 3,25% przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań wynoszącym 2,55% obliczonym w oparciu o wykonanie 2014 r.;
- za 2015 r. – pozytywna opinia;

¹²⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.” Zgodnie z art. 121 ust. 8 w związku z art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) przepis ten miał zastosowanie do ustalania dopuszczalnego poziomu zadłużenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013.

¹²⁶ Uchwałą Nr 119/XIV/15.

¹²⁷ Uchwała Nr 341/XLV/2013 z 19.12.2013 r.

¹²⁸ Obliczony na podstawie planu trzech kwartałów roku poprzedzającego.

¹²⁹ Obliczony na podstawie wykonania roku poprzedzającego,

¹³⁰ Uchwała Nr 18/VI/14 z 30.12.2014 r.

¹³¹ Uchwała Nr 11/IV/14 z 19.12.2014 r.

¹³² Uchwała Nr 119/XIV/15 z 15.12.2015 r.

¹³³ Uchwała Nr 112/XIV/15 z 15.12.2015 r.

¹³⁴ Uchwała Nr 235/XXVII/16 z 16.12.2016 r.

¹³⁵ Uchwała Nr 237/XXVII/16 z 16.12.2016 r.

¹³⁶ Uchwała Nr 263/XXX/17 z 28.02.2017 r.

¹³⁷ Uchwały VII Składu Orzekającego RIO: Nr 4100/82/VII/2014 z 23.04.2014 r., Nr 4200/VII/67/2015 z 28.04.2015 r., Nr 4200/VII/63/2016 z 7.04.2016 r., Nr 4200/VII/87/2017 z 27.04.2017 r., Nr 4200/VII/99/2018 z 27.04.2018 r.

- za 2016 r. – negatywna opinia – Gmina nie spełniła relacji z art. 243 ufp, ponieważ wskaźnik spłaty zadłużenia ukształtował się na poziomie 16,36%, przy dopuszczalnym wskaźniku wynoszącym 6,86%;
- za 2017 r. – negatywna opinia – wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp przekroczył dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla Gminy w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy oraz nastąpiło niezachowanie relacji z art. 243 ust. 1 ufp w latach 2018-2019.

[Dowód: akta kontroli – 2157-2170]

Zaciągnięte 30 grudnia 2016 r. w Magellan S.A. zobowiązanie w kwocie 4 000,0 tys. zł (w celu spłaty kredytu w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości) z terminem spłaty do 31 stycznia 2017 r. nie zostało wykazane (jako kredyt lub pożyczka) w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2016 r. Zobowiązanie to wykazano jako zobowiązanie krótkoterminowe wynikające z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych (część D). W skorygowanym 14 kwietnia 2017 r. sprawozdaniu Rb-Z zobowiązanie w kwocie 4 000,0 tys. zł wykazano jako kredyty i pożyczki długoterminowe wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych (część A). Przychodów z ww. zaciągniętego zobowiązania nie ujęto również jako kredytu i pożyczki w sprawozdaniu Rb-NDS na koniec 2016 r.

Po uwzględnieniu faktycznej kwoty rozchodów Gminy, przypadającej do spłaty w 2017 r. (uwzględniającej spłatę ww. zobowiązania w kwocie 4 000,0 tys. zł), wskaźnik spłaty zobowiązań (ustalany na podstawie art. 243 ufp) wynosił na dzień 2 stycznia 2017 r. 13,98%, przy dopuszczalnym poziomie 9,43%.

[Dowód: akta kontroli – str. 72-80, 230-232, 236-239, 809-820, 1706-1709]

Kolegium RIO stwierdziło nieważność ogółem pięciu uchwał Rady Gminy podjętych w okresie od 17 marca 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. (w tym dwóch uchwał w sprawie zmiany WPF¹³⁸ i trzech uchwał w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2017 r.¹³⁹) z powodu niezachowania wymogów ustawowych określonych w art. 243 ufp oraz w dniu 5 października 2017 r.¹⁴⁰ wezwało Gminę w trybie art. 240a ust. 1 ufp do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do RIO w terminie 45 dni¹⁴¹.

[Dowód: akta kontroli – str. 413-416]

Rada Gminy w dniu 5 grudnia 2017 r. uchwaliła *Program postępowania naprawczego Gminy Poraj na lata 2018-2020*¹⁴², w którym przewidziano plan przedsięwzięć naprawczych (wraz z harmonogramem ich wprowadzenia), celem usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę oraz zachowania relacji określonych w art. 242-244 ufp oraz przewidywane efekty finansowe tych przedsięwzięć. Program naprawczy przewidywał m.in.:

- ograniczenie wydatków bieżących Gminy w latach 2018-2020 łącznie o 814,0 tys. zł¹⁴³;
- redukcję kosztów energii elektrycznej i ciepłej o 15% w stosunku do 2017 r., skutkujące oszczędnościami w łącznej kwocie 480,0 tys. zł¹⁴⁴;

¹³⁸ Nr 270/XXXI/17 z 17.03.2017 r. i Nr 292/XXXVI/17 z 30.06.2017 r.

¹³⁹ Nr 269/XXXI/17 z 17.03.2017 r., Nr 227/XXXIII/17 z 18.04.2017 r. i Nr 291/XXXVI/17 z 30.06.2017 r.

¹⁴⁰ Uchwałą Nr 320/XXVI/2017.

¹⁴¹ Od 23.10.2017 r., tj. daty otrzymania tego wezwania.

¹⁴² Uchwała Nr 324/XLII/17, zwany dalej: „Programem naprawczym”.

¹⁴³ Odpowiednio o 488,0 tys. zł w 2018 r., 213,0 tys. zł w 2019 r. i 113,0 tys. zł w 2020 r.

¹⁴⁴ Po 160,0 tys. zł w każdym roku.

- redukcję zatrudnienia (w tym przez realizację programu dobrowolnych odejść pracowników Urzędu i pracowników oświaty), skutkujące oszczędnościami w latach 2018-2020 w wysokości 2 933,0 tys. zł¹⁴⁵;
- zwiększenie dochodów Gminy, poprzez: obłożenie Spółki Poreco kosztami korzystania z infrastruktury dzierżawionej od Gminy (skutkujące dodatkowymi dochodami w kwocie 180,0 tys. zł rocznie) oraz podniesienie od dnia 1 stycznia 2018 r. stawek podatków od nieruchomości o 3% (skutkujące wzrostem dochodów Gminy z tego tytułu o 114,0 tys. zł rocznie);
- ograniczenie wydatków majątkowych, poprzez zaniechanie realizacji zaplanowanych zadań, które nie były dofinansowane dotacjami, skutkujące oszczędnościami na łączną kwotę 2 165,3 tys. zł;
- konieczność zapewnienia pokrycia niedoborów finansowych w latach 2018-2019 w łącznej kwocie 13 498,0 tys. zł (w tym niezbędna kwota finansowania w 2018 r. w wysokości 12 559,0 tys. zł¹⁴⁶), poprzez emisję przez Gminę obligacji komunalnych lub poprzez uzyskanie pożyczki z budżetu państwa.

[Dowód: akta kontroli – str. 417-491]

Ww. Program naprawczy sporządzony został przez Aesco Group Sp. z o.o. z Warszawy, na podstawie umowy z dnia 10 listopada 2017 r. za kwotę 33,3 tys. zł (brutto) i po uchwaleniu przez Radę Gminy, przesłany został do RIO w dniu 6 grudnia 2017 r.¹⁴⁷

[Dowód: akta kontroli – str. 417, 492 – 500]

W dniu 5 stycznia 2018 r.¹⁴⁸ RIO pozytywnie z zastrzeżeniami zaopiniowało ww. Program naprawczy. Zastrzeżenia RIO dotyczyły: możliwości zrealizowania planu oszczędności w zakresie ograniczenia zatrudnienia w ramach programu dobrowolnych odejść pracowników oraz możliwości obsługi zadłużenia Gminy w 2018 r. (zwłaszcza spłaty kredytu i pożyczki niespłaconych w 2017 r. w wysokości 5 000 tys. zł), przy planowanej (762,4 tys. zł) nadwyżce budżetowej.

[Dowód: akta kontroli – str. 605-609]

W dniu 31 stycznia 2018 r. Rada Gminy uchwaliła¹⁴⁹ budżet Gminy na 2018 r., w którym ustaliła: dochody w łącznej wysokości 54 445,0 tys. zł (w tym: dochody majątkowe w wysokości 14 809,0 tys. zł), przychody w wysokości 12 559,0 tys. zł (w całości pochodzące z emisji obligacji), wydatki w łącznej wysokości 53 682,6 tys. zł oraz rozchody w kwocie 13 321,4 tys. zł (w całości przeznaczone na spłatę kredytów i pożyczek). Zaplanowaną w budżecie na 2018 r. nadwyżkę w kwocie 762,4 tys. zł Rada Gminy przeznaczyła w całości na spłatę pożyczek i kredytów.

Według WPF na lata 2018-2033 uchwalonej przez Radę Gminy również w dniu 31 stycznia 2018 r.¹⁵⁰, wskaźniki spłaty zobowiązań¹⁵¹ i dochodów bieżących na 2018 r. zaplanowano w wysokościach: 26,1% i 6,94%, przy dopuszczalnym poziomie odpowiednio: 9,28% i 6,09%. Natomiast na 2019 r. ww. wskaźniki

¹⁴⁵ W tym: z tytułu wdrożenia programu dobrowolnych odejść 1 839,2 tys. zł (144,0 tys. zł w 2018 r., 760,8 tys. zł w 2019 r. i 934,4 tys. zł w 2020 r.) i redukcji zatrudnienia 1 093,8 tys. zł (64,2 tys. zł w 2018 r. i po 514,8 tys. zł w latach 2019-2020).

¹⁴⁶ 12 559,0 tys. zł w 2018 r. (części rozchodów budżetu wynikających z pierwotnie zapadających w 2018 r. rat kapitałowych zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 5 730,4 tys. zł i przedpłatę pozostałej części kapitału wybranych dwóch zaciągniętych kredytów o najmniej korzystnej charakterystyce w łącznej kwocie 6 828,6 tys. zł, celem ich konsolidacji i ponownego rozterminowania spłaty) oraz 939,0 tys. zł w 2019 r. (części rozchodów budżetu wynikających z pierwotnie zapadających w tym roku rat kapitałowych zaciągniętych kredytów i pożyczek).

¹⁴⁷ Pismem FN.3014.26.2017.

¹⁴⁸ Uchwała Nr 4200/VII/1/2018.

¹⁴⁹ Uchwała Nr 330/XLIV/18.

¹⁵⁰ Uchwała Nr 331/XLIV/18.

¹⁵¹ O którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp.

zaplanowano w wysokościach odpowiednio 4,94% i 7,07%, przy dopuszczalnych poziomach odpowiednio: 7,42% i 4,23%. W WPF na lata 2018-2033 zaplanowano rozchody Gminy z tytułu spłat rat kapitałowych w kwotach: 13 321,4 tys. zł w 2018 r., 939,6 tys. zł w 2019 r. i 1 074,6 tys. zł w 2020 r.

[Dowód: akta kontroli – str. 990-1006, 1014-1033]

W dniu 2 lutego 2018 r. Rada Gminy podjęła uchwałę¹⁵² w sprawie emisji obligacji na łączną kwotę 12 559,0 tys. zł oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu. W uchwale tej Rada Gminy ustaliła, że:

- Gmina wyemituje w 2018 r. 12 559 szt. obligacji o wartości nominalnej po 1,0 tys. zł każda, w 8 seriach¹⁵³, a ich cena emisyjna będzie równa wartości nominalnej;
- obligacje będą obligacjami na okaziciela, nie będą zabezpieczone i nie będą posiadały formy dokumentu;
- oprocentowanie obligacji (równe stawce WIBOR 6M) naliczane będzie od wartości nominalnej i wypłacane w okresach półrocznych liczonych od daty emisji (z zastrzeżeniem, że pierwszy okres odsetkowy może trwać do 12 miesięcy);
- rozchody związane z wykupem obligacji i wydatki związane z wypłatą oprocentowania pokryte zostaną z dochodów własnych Gminy w latach 2018-2033.

W ww. uchwale Rada Gminy upoważniła Wójta do: zawarcia umowy z podmiotem, któremu zostaną powierzone czynności związane ze zbyciem i wykupem obligacji oraz wypłatą oprocentowania i dokonywania wszelkich czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem emisji tych obligacji.

Uchwała ta została w dniu 8 marca 2018 r.¹⁵⁴ pozytywnie z zastrzeżeniami zaopiniowana przez RIO. W zastrzeżeniach RIO wskazało, że opinia została wydana w oparciu o bieżące informacje o sytuacji finansowej Gminy i w przypadku wystąpienia nowych, nieprzewidzianych okoliczności (w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań) sytuacja ta może ulec zmianie.

Gmina otrzymała środki z tytułu emisji obligacji 30 marca 2018 r. (kwota 12 559 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli – str. 1007-1009 i 1034-1038, 2041]

Według informacji udzielonej przez Zastępcę Wójta na dzień 31 marca 2018 r. stan realizacji zadań wyszczególnionych w Programie naprawczym był następujący:

- nie ograniczono wydatków bieżących Gminy z uwagi na konieczność zapłaty faktur bieżących dotyczących zobowiązań roku poprzedniego – wzrost o 20,3 tys. zł w stosunku do 2017 r.;
- nastąpił wzrost kosztów energii elektrycznej w I kwartale 2018 r. (o 10,7 tys. zł) w stosunku do 2017 r., co wynikało z faktu, że spółka EcoErgia ogłosiła upadłość, a usługi dostarczania energii przejęła firma Tauron, która z opóźnieniem wystawiła faktury dotyczące roku poprzedniego;
- w Urzędzie jedna osoba odeszła na emeryturę (oszczędności 33,7 tys. zł), a w placówkach oświatowych działania mają być prowadzone od końca sierpnia 2018 r. (po zakończeniu roku szkolnego). Planowane jest także rozwiązanie umowy o pracę z kierownicą gimbusa, w związku z nieprzyjęciem zmiany

¹⁵² Nr 335/XLV/18.

¹⁵³ Od A18 do H18 o wartości od 1 239,0 tys. zł (seria A18) do 1 872,0 tys. zł (seria H18), z termiami wykupu w latach 2026-2033 (odpowiednio od serii A18 do serii H18).

¹⁵⁴ Uchwała Nr 4200/VII/64/2018 VII Składu Orzekającego RIO w Katowicach.

warunków zatrudnienia¹⁵⁵. Ponadto w związku z nabyciem praw emerytalnych z dwóch placówek oświatowych odchodzą trzy osoby;

- obłożono spółkę Poreco kosztami korzystania z infrastruktury dzierżawionej od Gminy – 42,9 tys. zł;
- podniesiono stawki podatku od nieruchomości – wzrost przypisu o 226,8 tys. zł;
- zmniejszono wydatki majątkowe w budżecie Gminy o 2 165,3 tys. zł;
- w I kwartale 2018 r. dokonano spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, w tym: 1 944,8 tys. zł z tytułu kredytu z 30 grudnia 2016 r. w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości (1 879,6 tys. zł 30 marca 2018 r. oraz 65,2 tys. zł 29 marca 2018 r.); 3 000 tys. zł z tytułu pożyczki zaciągniętej 28 czerwca 2017 r. w Magellan S.A. (spłata 30 marca 2018 r.); 4 329,0 tys. zł z tytułu umowy o kredyt długoterminowy z 29 września 2015 r. z Krakowskim Bankiem Spółdzielczym (30 marca 2018 r. dokonano całkowitej spłaty kredytu), 3 050,5 tys. zł z tytułu długoterminowego kredytu zaciągniętego w 2011 r. w Banku Spółdzielczości (30 marca 2018 r. dokonano całkowitej spłaty kredytu). Kredyty w wysokości 4 329,0 tys. zł oraz 3 030,5 tys. zł zostały wskazane w Programie naprawczym jako kredyty do całkowitej spłaty, w związku z najmniej korzystną ich charakterystyką, tj. wysoką marżą lub/i harmonogramem spłaty niedostosowanym do zdolności kredytowej Gminy.

[Dowód: akta kontroli – str. 413-500, 605-609, 939, 1087, 1093, 1106, 1688-1699, 1879-1882, 2041, 2067-2072, 2126-2132]

W okresie objętym kontrolą Gmina nie udzielała poręczeń i gwarancji.

[Dowód: akta kontroli – str. 199-200, 207-208, 214-215, 224-225, 236-237, 986-987]

Stan zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (w WFOŚiGW) oraz wyemitowanych papierów wartościowych (przez PKO BP), w latach objętych kontrolą, potwierdzany był corocznie z zapisami w ewidencji księgowej Urzędu, poprzez pisemne uzgodnienia sald kontrahentów.

[Dowód: akta kontroli – str. 1517-1525]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zadłużenie Gminy na koniec 2016 r. z tytułu zobowiązania powstałego w dniu 30 grudnia 2016 r. w wyniku zawartej z Magellan S.A. umowy o restrukturyzację i przejęcie długu¹⁵⁶ i porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań¹⁵⁷ na kwotę 4 000,0 tys. zł z terminem płatności przypadającym w 2017 r. nie zostało rzetelnie przedstawione w sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2016 r.

Sprawozdanie Rb-Z na koniec IV kwartału 2016 r. (sporządzone 20 lutego 2017 r.) zostało skorygowane 14 kwietnia 2017 r. i podpisane elektronicznie przez Wójta i Skarbnika. W skorygowanym sprawozdaniu Rb-Z zobowiązanie w kwocie 4 000,0 tys. zł wykazano w części A, jako kredyty i pożyczki długoterminowe wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych (poz. E2.2), zamiast jako kredyty i pożyczki krótkoterminowe (poz. E2.1). Zgodnie z § 1 ust. 3 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵⁸ w sprawozdaniu Rb-Z, w pozycjach odnoszących się do zobowiązań według tytułów dłużnych, wykazuje się kwoty zadłużenia ogółem, w tym zobowiązania

¹⁵⁵ W tym przypadku Gmina planowała zlecić usługę transportową na dowóz uczniów ostatniego rocznika „wygaszanego” gimnazjum firmie zewnętrznej wybranej zgodnie z trybem zamówień publicznych, co pozwoli na obniżenie kosztów dowozu dzieci z czterech miejscowości o 180 tys. zł.

¹⁵⁶ Umowa Nr 2850225 z 30.12.2016 r.

¹⁵⁷ Nr 4496/2016 z 30.12.2016 r.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

długoterminowe, przy czym przez pojęcie „zobowiązania długoterminowe” rozumie się zadłużenie, którego pierwotny termin spłaty czy też wykupu jest dłuższy niż rok. Przez pierwotny termin zapadalności należy rozumieć termin, wynikający z umowy, do końca którego dłużnik zobowiązał się spłacić dane zobowiązanie, niezależnie od harmonogramu spłat. Natomiast zgodnie z oraz § 3 pkt 6 i 7 załącznika nr 9 do cytowanego rozporządzenia, w części A Zobowiązania według tytułów dłużnych sprawozdania Rb-Z wykazuje się: w wierszu E2.1. krótkoterminowe – wartość krótkoterminowych zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek, tj. o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie; a w wierszu E2.2. długoterminowe – wartość długoterminowych zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek, tj. o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok.

[Dowód: akta kontroli – str. 236-239, 1706-1709, 1735]

Wójt oraz Skarbnik w swoich wyjaśnieniach odnośnie do sprawozdania Rb-Z wskazali, że pierwotnie w sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2016 r. kwota 4 000,0 zł została ujęta w części D, a po wyjaśnieniach oraz uzgodnieniach z RIO Zespół w Częstochowie dotyczących zakwalifikowania umowy restrukturyzacji zadłużenia i przejęcia długu do części A, wiersz E 2.2 długoterminowe, z uwagi na fakt, iż spłata zobowiązania wykraczała poza rok budżetowy. Wyjaśnili, że zamiarem Gminy nie było przekształcenie kredytu i pożyczki krótkoterminowych w kredyt i pożyczkę długoterminową lecz spłata wskazanych zobowiązań do końca roku budżetowego. W tym celu Gmina planowała dokonać emisji obligacji komunalnych, która jednak nie doszła do skutku z uwagi na negatywną opinię RIO w Katowicach. Podali również, że Gmina nie ubiegała się o długoterminowy kredyt lub pożyczkę lecz zobowiązania krótkoterminowe uzyskały samoczynnie status długoterminowych w związku z zakończeniem roku budżetowego.

[Dowód: akta kontroli – str. 1735, 1960-1968]

1.3. Koszty obsługi długów.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wydatki Urzędu z tytułu obsługi zadłużenia wyniosły łącznie 2 661,7 tys. zł (w tym: 103,8 tys. zł¹⁵⁹ w 2013 r., 421,4 tys. zł¹⁶⁰ w 2014 r., 739,8 tys. zł¹⁶¹ w 2015 r., 657,9 tys. zł¹⁶² w 2016 r. i 738,8 tys. zł¹⁶³ w 2017 r.) i składały się głównie ze spłaconych odsetek od zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych obligacji w łącznej kwocie 2 165,0 tys. zł, prowizji w łącznej kwocie 287,0 tys. zł oraz zapłaconych w 2015 r. odsetek karnych w kwocie 142,7 tys. zł i opłaty za wystawiony weksel.

[Dowód: akta kontroli – str. 849, 857, 866, 876, 885, 887, 893, 902-903, 909 i 914A]

W ewidencji księgowej Urzędu ww. wydatki związane z obsługą długu ujmowane były na kontach: 909 *Rozliczenia międzyokresowe* od 2016 r. (wcześniej na koncie 910) oraz 260 *Zobowiązania finansowe* (w całym okresie objętym kontrolą), zgodnie z załącznikiem Nr 2 do obowiązującego do 31 grudnia 2017 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek

¹⁵⁹ Składające się z zapłaconych odsetek w kwocie 101,8 tys. zł i prowizji od kredytu w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości w kwocie 2,0 tys. zł.

¹⁶⁰ Z czego 394,0 tys. zł zapłaconych odsetek i 27,4 tys. zł prowizji od kredytu w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości oraz emisji obligacji.

¹⁶¹ Z czego: z tytułu odsetek i prowizji 530,1 tys. zł (387,0 tys. zł odsetek i 143,1 tys. zł z tytułu prowizji, w tym 17,5 tys. zł od kredytu w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości i 125,6 tys. zł od pożyczek z Magellan S.A.), odsetek karnych z tytułu nieterminowej spłaty zadłużenia na rachunku bieżącym 142,7 tys. zł i opłaty za weksel – 67,0 tys. zł.

¹⁶² W tym: 625,0 tys. zł z tytułu odsetek i 32,9 tys. zł z tytułu prowizji (20,0 tys. zł od kredytu w rachunku bieżącym w Banku Spółdzielczości i 12,9 tys. zł od pożyczek z Magellan S.A.).

¹⁶³ W tym: 657,3 tys. zł z tytułu odsetek i 81,5 tys. zł z tytułu prowizji.

samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁴.

[Dowód: akta kontroli – str. 850-856, 858-865, 867-875, 877-884, 886-892, 894-901, 904-908, 909-914]

Urząd w latach 2013-2014 nie ujmował w księgach rachunkowych odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek na koniec kwartałów, a w latach 2015-2017 ujmował te odsetki jedynie na koniec tych lat. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

[Dowód: akta kontroli – str. 853-855, 861-864, 872-875, 882-884, 890-891, 899-901, 907-908, 912]

W przyjmowanych przez Radę Gminy Poraj WPF w latach 2012-2014¹⁶⁵ i w 2016 r.¹⁶⁶ pierwotnie prognozowano w każdym z kolejnych ww. lat spadki dochodów¹⁶⁷ i wydatków¹⁶⁸ Gminy, w tym dochodów majątkowych¹⁶⁹ i dochodów ze sprzedaży majątku¹⁷⁰. Jedynie w WPF przyjętej w 2015 r.¹⁷¹ przewidziano wzrost dochodów i wydatków w latach 2016-2018¹⁷², w tym dochodów majątkowych¹⁷³.

W wyniku dokonanych zmian WPF¹⁷⁴ korygowano w trakcie roku prognozowane dochody (w tym dochody majątkowe)¹⁷⁵ i wydatki Gminy na lata objęte kontrolą, dostosowując ich realizację do faktycznego wykonania w trakcie danego roku oraz dokonując zwiększenia prognozowanych dochodów majątkowych (w tym dochodów

¹⁶⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.

¹⁶⁵ Odpowiednio: uchwałą Nr 212/XXIX/2012 z 28.12.2012 r. w sprawie WPF na lata 2013-2022, uchwałą Nr 341/XLV/2013 z 19.12.2013 r. w sprawie WPF na lata 2014-2026 i uchwałą Nr 11/IV/14 z 19.12.2014 r. w sprawie WPF na lata 2015-2027.

¹⁶⁶ Przyjętej uchwałą Nr 237/XXVII/16 z 16.12.2016 r. w sprawie WPF na lata 2017-2030.

¹⁶⁷ Odpowiednio: w WPF na lata 2013-2022 z poziomu 35 079,6 tys. zł w 2013 r. do 27 708,2 tys. zł w 2017 r., w WPF na lata 2014-2026 z poziomu 34 533,1 tys. zł w 2014 r. do 30 808,0 tys. zł w 2017 r., w WPF na lata 2015-2027 z poziomu 35 577,1 tys. zł w 2015 r. do 30 807,1 tys. zł w 2017 r. oraz w WPF na lata 2017-2030 z 48 455,9 tys. zł w 2017 r. do 41 403,3 tys. zł i 39 206,3 tys. zł (w latach 2018-2019).

¹⁶⁸ Odpowiednio: w prognozach: w WPF na lata 2013-2022 z poziomu 34 022,0 tys. zł w 2013 r. do 29 077,1 tys. zł w 2017 r., w WPF na lata 2014-2026 z poziomu 37 634,1 tys. zł w 2014 r. do 29 639,5 tys. zł w 2017 r., w WPF na lata 2015-2027 z poziomu 35 147,0 tys. zł w 2015 r. do 29 641,7 tys. zł w 2017 r. oraz w WPF na lata 2017-2030 z 48 455,9 tys. zł w 2017 r. do 39 520,5 tys. zł i 36 680,8 tys. zł (w latach 2018-2019).

¹⁶⁹ Odpowiednio: w WPF na lata 2013-2022 10 057,8 tys. zł w 2013 r. i 5 000,0 tys. zł w 2014 r., w WPF na lata 2014-2026 7 956,3 tys. zł w 2014 r. i 1 500 tys. zł w 2015 r., w WPF na lata 2015-2027 z kwoty 8 817,9 tys. zł w 2015 r. do kwoty 1 900,0 tys. zł w 2017 r. oraz w WPF na lata 2017-2030 z kwoty 9 445,8 tys. zł w 2017 r. do 4 887,4 tys. zł i 700,0 tys. zł w latach 2018-2019.

¹⁷⁰ Odpowiednio: w WPF na lata 2013-2022 zaplanowano jedynie te dochody w 2013 r. w kwocie 2 493,3 tys. zł, w WPF na lata 2014-2026 4 000,0 tys. zł w 2014 r. i 1 500,0 tys. zł w 2015 r., w WPF na lata 2015-2027 zaplanowano jedynie te dochody w 2015 r. w kwocie 3 500,0 tys. zł oraz w WPF na lata 2017-2030 zaplanowano jedynie te dochody w 2017 r. w kwocie 2 818,9 tys. zł.

¹⁷¹ Uchwałą Rady Gminy Nr 112/XIV/15 z 15.12.2015 r. w sprawie WPF na lata 2016-2030.

¹⁷² Odpowiednio: dochodów wykonanych w kwocie 33 453,4 tys. zł w 2015 r. do kwot 37 389,6 tys. zł (w 2016 r.), 40 563,5 tys. zł (w 2017 r.) i 41 013,1 tys. zł (w 2018 r.) i wydatków zrealizowanych z 36 564,8 tys. zł w 2015 r. do kwot 36 473,5 tys. zł (w 2016 r.), 39 065,1 tys. zł (w 2017 r.) i 39 520,3 tys. zł (w 2018 r.).

¹⁷³ Ze zrealizowanych w 2015 r. tych dochodów w kwocie 3 653,4 tys. zł (w tym 2 500,0 tys. zł dochodów ze sprzedaży majątku) do 4 733,0 tys. zł w 2016 r. i 5 801,5 tys. zł w 2017 r. (w roku 2016 prognozowano dochody ze sprzedaży majątku na kwotę 3 225,0 tys. zł).

¹⁷⁴ Odpowiednio: WPF na lata 2013-2022 łącznie 15 zmian., WPF na lata 2014-2026 łącznie 11 zmian, WPF na lata 2015-2027 łącznie 14 zmian, WPF na lata 2016-2030 łącznie 11 zmian i WPF na lata 2017-2030 łącznie 6 zmian

¹⁷⁵ Odpowiednio: w WPF na lata 2013-2022 w 2013 r. zmniejszono prognozowane dochody z 35 079,6 tys. zł do 34 367,0 tys. zł, w tym dochody majątkowe z 10 057,8 tys. zł do 7 332,1 tys. zł (z czego dochody ze sprzedaży majątku z 2 493,3 tys. zł do zaledwie 493,3 tys. zł), w WPF na lata 2014-2026 w 2014 r. zwiększono prognozowane dochody z 34 533,1 tys. zł do 46 403,6 tys. zł, w tym dochody majątkowe z 7 956,3 tys. zł do 16 560,3 tys. zł (z czego ze sprzedaży mienia z 4 000,0 tys. zł do 9 255,3 tys. zł), w WPF na lata 2015-2027 w 2015 r. zwiększono prognozowane dochody z 35 577,1 tys. zł do 40 480,1 tys. zł, w tym dochody majątkowe z 6 443,7 tys. zł do 8 817,9 tys. zł (z czego ze sprzedaży mienia pozostawiono na niezmiennym poziomie 3 500,0 tys. zł), w WPF na lata 2016-2030 w 2016 r. zwiększono prognozowane dochody z 37 389,6 tys. zł do 41 864,7 tys. zł, w tym zmniejszono dochody majątkowe z 4 733,0 tys. zł do 2 226,2 tys. zł (z czego ze sprzedaży mienia zmniejszono z 3 225,0 tys. zł do zaledwie 225,0 tys. zł), w WPF na lata 2017-2030 w 2017 r. zwiększono prognozowane dochody z 48 455,9 tys. zł do 49 972,9 tys. zł, w tym zmniejszono prognozowane dochody majątkowe z 9 445,8 tys. zł do 9 623,2 tys. zł (pozostawiając na niezmiennym poziomie prognozowane dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 2 818,9 tys. zł).

ze sprzedaży mienia) w następnych latach w WPF na lata: 2013-2022, 2014-2026 i 2015-2027 (w WPF na lata 2016-2030 i 2017-2030 nie dokonano zmian prognozowanych dochodów majątkowych w latach następnych)¹⁷⁶.

Gmina prognozowała deficyty budżetowe w pierwszych dwóch latach w WPF na lata 2013-2026 (po zmianach) i w pierwszych latach w trzech kolejnych WPF (po zmianach):

- na 2013 r. w wysokości 2 644,2 tys. zł i w 2014 r. w wysokości 3 101,0 tys. zł (w WPF na lata 2013-2026);
- na 2014 r. w wysokości 3 095,7 tys. zł (w WPF na lata 2014-2027);
- na 2015 r. w wysokości 4 631,9 tys. zł (w WPF na lata 2015-2030);
- na 2016 r. w wysokości 3 049,0 tys. zł (w WPF na lata 2016-2030).

Na pozostałe lata w ww. WPF prognozowano osiągnięcie nadwyżek w budżetach Gminy. W WPF na lata 2017-2030¹⁷⁷ prognozowano osiąganie w każdym roku budżetowym nadwyżki, w tym w 2017 r. nadwyżkę w kwocie 1 466,3 tys. zł (po zmianach).

W WPF (po zmianach) Gmina planowała uzyskiwanie przychodów (na pokrycie planowanych deficytów budżetu) w następujących wysokościach:

- na 2013 r. – 2 644,2 tys. zł i na 2014 r. w wysokości 3 101,0 tys. zł (w WPF na lata 2013-2026);
- na 2014 r. - 3 494,7 tys. zł (w WPF na lata 2014-2027);
- na 2015 r. - 4 995,0 tys. zł i na 2016 r. w wysokości 49,2 tys. zł (w WPF na lata 2015-2030);
- na 2016 r. - 3 049,2 tys. zł (w WPF na lata 2016-2030).

Prognozowane rozchody Gminy w uchwalonych WPF (po zmianach) ulegały stałemu zwiększeniu. WPF na lata 2013-2026 (po zmianach) przewidywała na 2013 r. rozchody w kwocie 4 251,5 tys. zł, a następnie ich wzrost z kwoty 399,0 tys. zł (w 2014 r.) do 1 168,5 tys. zł (w 2017 r.). WPF na lata 2014-2027 (po zmianach) przewidywała coroczny wzrost wielkości rozchodów Gminy w okresie od 2014 r. do 2025 r. z wielkości 399,0 tys. zł do 1 889,2 tys. zł, a następnie stopniowy ich spadek do kwoty 389,2 tys. zł (w 2026 r.) i 291,9 tys. zł (w 2027 r.). WPF na lata 2015-2030 (po zmianach) przewidywała również wzrost wielkości rozchodów Gminy w latach 2015-2025, od kwoty 363,1 tys. zł w 2015 r. do 2 222,2 tys. zł w 2025 r. i ich zmniejszenie się od 2026 r. z kwoty 722,2 tys. zł do 333,0 tys. zł w 2030 r. WPF na lata 2017-2030 prognozowała również wzrost wielkości rozchodów Gminy w latach 2017-2025 z kwoty 1 856,8 tys. zł do 2 616,7 tys. zł oraz ich spadek w 2026 r. (do kwoty 1 116,7 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli – str. 610-822]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W latach 2013-2017 odsetki od zobowiązań nie były ujmowane w ewidencji księgowej Urzędu na koniec każdego kwartału, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 5

¹⁷⁶ Odpowiednio: w WPF na lata 2013-2022 na 2014 r. zwiększono prognozowane dochody majątkowe z 5 000,0 tys. zł do 7 956,3 tys. zł (w tym ze sprzedaży majątku – nieplanowane pierwotnie do 4 000,0 tys. zł), na 2015 r. nieplanowane ustalono na 1 500,0 tys. zł (w całości jako dochody ze sprzedaży), w WPF na lata 2014-2026 na 2015 zwiększono prognozowane dochody majątkowe z 1 500,0 tys. zł do 4 700,0 tys. zł (w tym bez zmian prognozy dochodów ze sprzedaży mienia na poziomie 1 500,0 tys. zł), w WPF na lata 2015-2027 prognozowano na lata 2016-2017 dochody majątkowe (nie planowane pierwotnie) odpowiednio w kwotach 1 450,0 tys. zł i 1 900,0 tys. zł (nie prognozowano w tych latach realizacji dochodów ze sprzedaży majątku Gminy), w WPF na lata 2016-2030 prognozowane dochody majątkowe na lata 2017-2018 pozostawiono bez zmian odpowiednio w wysokościach: 5 801,5 tys. zł i 4 351,1 tys. zł (bez planowanych dochodów ze sprzedaży mienia), w WPF na lata 2017-2030 bez zmiany w prognozowanych wysokościach dochodów majątkowych na lata 2018-2019 odpowiednio w kwotach 4 887,4 tys. zł i 700,0 tys. zł.

¹⁷⁷ Według zmiany przyjętej uchwałą Rady Gminy Nr 263/XXX/17 z 28.02.2017 r.

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 Polskiej¹⁷⁸.

W latach 2013-2014 w ewidencji księgowej Urzędu nie ujmowano naliczonych odsetek od kredytów, pożyczek i obligacji. W 2015 r. ujmowano naliczone odsetki na koniec 910 „Rozliczenia międzyokresowe” na koniec roku. W 2016 r. i 2017 r. naliczone odsetki ujmowano na koniec 909 „Rozliczenia międzyokresowe” także na koniec roku. Zgodnie z § 8 ust. 5 cytowanego rozporządzenia, odsetki od zobowiązań ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału¹⁷⁹.

Wójt oraz Skarbnik wyjaśnili, że przypis odsetek następuje w ujęciu rocznym, także ich wyksięgowanie z organu zgodnie z zapisami ewidencjonowanymi w jednostce następuje w ujęciu rocznym z uwagi na fakt braku wpływu wielkości odsetek od kredytów i pożyczek w organie na kwartalną sprawozdawczość finansową. Dane są wykazywane dopiero w bilansie z wykonania budżetu. Wyjaśnili, że zgodnie z zaleceniami RIO nieprawidłowości związane z brakiem ww. ewidencji księgowej na koniec 909 – Rozliczenia międzyokresowe zostały usunięte w 2015 r. – dokonano przeksięgowania oraz prawidłowych zapisów na kontach.

[Dowód: akta kontroli – 1947-1968]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Gospodarowanie przez Gminę Poraj gminnym zasobem nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą RIO przeprowadziła w Urzędzie kontrole, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami, co zostało szczegółowo przedstawione na wstępie pkt III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami.

W okresie objętym kontrolą, określone w Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁸⁰ zadania w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości wykonywał Referat Gospodarki Komunalnej i Inwestycji Urzędu¹⁸¹. Bezpośredni nadzór nad Referatem GK w całym okresie objętym kontrolą sprawował Wójt.

[Dowód: akta kontroli – str. 247-268, 562-563B]

Prowadzenie zadań z ww. zakresu przypisano w zakresach czynności dwóm pracownikom Referatu GK.

[Dowód: akta kontroli – str. 269-277, 562-563B]

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono gminnej ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 23 ust. 1c w związku z art. 25 ugn, co zostało

Opis stanu faktycznego

¹⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 760; uchylone z dniem 1.01.2018 r.

¹⁷⁹ § 11 obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911).

¹⁸⁰ Regulaminy organizacyjne ustalone zarządzeniami Wójta: Nr 33/2012 z 20.08.2012 r. (obowiązujące do 21.01.2015 r.), Nr 8/2015 z 21.01.2015 r. obowiązujące do 12.04.2016 r.), Nr 20/2016 z 12.04.2016 r. (obowiązujące do 4.10.2016 r.) i Nr 50/2016 z 4.10.2016 r.

¹⁸¹ Zwany dalej: „Referatem GK”.

przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

[Dowód: akta kontroli – str. 555-580]

W okresie objętym kontrolą Wójt nie opracował, wymaganych na podstawie art. 25 ust. 2 ugn planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co zostało przedstawione poniżej (w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

[Dowód: akta kontroli – str. 555-563B, 1070-1074]

W badanym okresie w Urzędzie nie określono zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Według informacji udzielonych przez Kierownika Referatu GK, gospodarując nieruchomościami gminnymi, w każdym przypadku podejmowane były uchwały Rady Gminy. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu GK oraz Wójt (wyjaśnienia podpisane w jego imieniu przez Kierownika Referatu GK) informacje o stanie mienia, sposobie jego wykorzystania oraz dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami były przekazywane Radzie Gminy.

[Dowód: akta kontroli – str. 555-563B]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W badanym okresie Wójt gospodarował gminnym zasobem nieruchomości niezgodnie z art. 25 ust. 2 ugn, w szczególności poprzez nieprowadzenie gminnej ewidencji nieruchomości określonej w art. 23 ust. 1c ugn oraz niesporządzenie planów wykorzystania zasobu tych nieruchomości. W toku prowadzonej kontroli NIK braki te zostały uzupełnione.

Według wyjaśnień Kierownika Referatu GK oraz Wójta (podpisanych w jego imieniu przez Kierownika Referatu GK), w Urzędzie gminna ewidencja nieruchomości opierała się na ewidencji środków trwałych, ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Myszkowie do której Gmina posiada bezpośredni dostęp oraz danych z planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie Gminy.

Według wyjaśnień udzielonych przez Kierownika Referatu GK w okresie objętym kontrolą Referat Finansowy Urzędu prowadził – w ramach ewidencji środków trwałych – ewidencję księgową nieruchomości. Jak wynika z informacji Referatu Finansowego Urzędu, ww. ewidencja księgową środków trwałych, spośród obowiązkowych siedmiu elementów gminnej ewidencji nieruchomości, wyszczególnionych w art. 23 ust. 1c ugn, zawierała jedynie jeden, tj. dane o powierzchni nieruchomości.

Według wyjaśnień Kierownika Referatu GK pozostałe obowiązkowe elementy gminnej ewidencji nieruchomości (wyszczególnione w art. 23 ust. 1 c ugn) są dostępne dla tego Referatu, poprzez:

- bezpośredni dostęp¹⁸² do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatu Myszkowskiego (w tym do aktualizowanych na bieżąco rejestrów publicznych: Ewidencji Gruntów i Budynków, BDOT 500¹⁸³ i GESUT¹⁸⁴) w zakresie: oznaczenia nieruchomości wg księgi wieczystej; katastru nieruchomości; powierzchni nieruchomości; określenia innych dokumentów potwierdzających prawo do nieruchomości w przypadku braku księgi wieczystej; opisu użytku i symbolu klasy użytku;

¹⁸² Poprzez aplikację „GEO-IFO”, współfinansowaną przez Gminę na podstawie umowy ze Starostwem Myszkowskim z 16.01.2016 r.

¹⁸³ Baza obiektów topograficznych.

¹⁸⁴ Geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu.

- możliwość sprawdzenia na bieżąco przeznaczenia danej nieruchomości w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- posiadaną wiedzę o ostatnich aktualizacjach opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz zgłoszonych roszczeń do nieruchomości gminnych (na podstawie kopii posiadanej korespondencji w tym zakresie).

W trakcie prowadzonej kontroli NIK Referat GK zaprowadził gminną ewidencję nieruchomości, która zawierała wymagane na podstawie art. 23 ust. 1c ugn dane (wg stanu na dzień 9 stycznia 2018 r.).

[Dowód: akta kontroli – str. 555-580, 1045-1069]

Według wyjaśnień Kierownika Referatu GK oraz Wójta (podpisanych w jego imieniu przez Kierownika Referatu GK), dotychczasowy sposób ewidencjonowania nieruchomości gminnych (za pomocą ewidencji środków trwałych oraz z wykorzystywaniem ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Myszkwie) zapewniał spójność i aktualność danych dot. nieruchomości gminnych. Ponadto w swoich wyjaśnieniach Wójt stwierdził, że w jego ocenie, gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnych odbywało się zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki, na podstawie obowiązujących przepisów oraz z uwzględnieniem potrzeb społeczności lokalnej i realizacją zadań publicznych. W swoich wyjaśnieniach wskazał również, że Radzie Gminy były przekazywane informacje o stanie mienia gminnego, sposobie jego wykorzystania oraz dochodach z tytułu gospodarowania nimi. Jednocześnie w swoich wyjaśnieniach Wójt wskazał, że w związku z faktem, że podczas kontroli NIK został zakwestionowany sposób prowadzenia ewidencji, polecił sporządzenie ww. dokumentów przez Referat GK, co zostało zrealizowane w styczniu 2018 r. Natomiast brak określenia w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, w zakresie zadań Referatu GK, obowiązku prowadzenia gminnej ewidencji nieruchomości oraz przygotowania i realizacji planów wykorzystania zasobów tych nieruchomości, Wójt wyjaśnił obowiązkiem prowadzenia przez pracowników tego Referatu spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W trakcie prowadzonej kontroli NIK, w dniu 9 stycznia 2018 r., Wójt przyjął¹⁸⁵ plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminnych na lata 2018-2020, zawierający wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 2a ugn, w tym m.in. planowane dochody w tych latach z tytułu sprzedaży nieruchomości¹⁸⁶, dzierżawy¹⁸⁷ i użytkowania wieczystego¹⁸⁸.

[Dowód: akta kontroli – str. 555-580, 1045-1074, 1087, 1102-1104, 1106]

2.2. Działalność w zakresie sprzedaży nieruchomości gminnych oraz zamiany nieruchomości gminnych na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub prawnych.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina zbyła 26 nieruchomości¹⁸⁹ o łącznej powierzchni 18,4026 ha (z czego 11 w trybie przetargu nieograniczonego¹⁹⁰ i 15 w trybie

¹⁸⁵ Zarządzeniem Nr 4.2018.

¹⁸⁶ Odpowiednio: 600,0 tys. zł w 2018 r., 70,0 tys. zł w 2019 r. i 35,0 tys. zł w 2020 r.

¹⁸⁷ Odpowiednio: 132,2 tys. zł w 2018 r. oraz po 150,0 tys. zł w 2019 r. i 2020 r.

¹⁸⁸ Odpowiednio: 13,2 tys. zł w 2018 r. oraz po 12,9 tys. zł w 2019 r. i 2020 r.

¹⁸⁹ W tym: trzy w 2013 r., cztery w 2014 r., 11 w 2015 r. i po cztery w 2016 r. i 2017 r.

¹⁹⁰ W tym jedną w 2013 r., dwie w 2014 r. pięć w 2015 r., dwie w 2016 r. i jedną w 2017 r.

bezprzetargowym¹⁹¹) za łączną kwotę brutto 5 176,6 tys. zł oraz dokonała zamiany trzech nieruchomości¹⁹² i oddała w dzierżawę dwie nieruchomości¹⁹³.

[Dowód: akta kontroli – str. 581-589]

Sprzedaż 23 nieruchomości oraz dzierżawa jednej nieruchomości poprzedzone były sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości przez Wójta¹⁹⁴ na okres 21 dni, zgodnie z art. 35 ust. 1 ugn, wykazów tych nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub wydzierżawienia oraz podaniem do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie w gazecie o zasięgu co najmniej powiatu¹⁹⁵ informacji o zamieszczeniu tych wykazów. Sprzedaż trzech nieruchomości poprzedzona była sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości na okres 21 dni takiego wykazu¹⁹⁶, lecz nie znaleziono potwierdzenia opublikowania przez Urząd w lokalnej prasie informacji o zamieszczeniu tego wykazu. Jedna nieruchomość gminna¹⁹⁷ została w badanym okresie dwukrotnie wydzierżawiona, bez wcześniejszego podania do publicznej wiadomości, informacji o przeznaczeniu jej do wydzierżawienia, czego wymagał art. 35 ust. 1 ugn. Powyższe zostało przedstawione w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Ww. wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy zawierały wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 2 ugn.

[Dowód: akta kontroli – str. 590-593, 593B]

Kontrola pięciu postępowań w zakresie sprzedaży nieruchomości gminnych¹⁹⁸ o łącznej powierzchni 9,6379 ha¹⁹⁹ (w tym trzech zbytych w wyniku przetargu nieograniczonego ustnego²⁰⁰ i dwóch w wyniku rokowań²⁰¹) za łączną kwotę brutto 4 080,3 tys. zł²⁰², wykazała m.in., że trzy przetargi ustne nieograniczone zostały przeprowadzone po opublikowaniu ogłoszeń Wójta o ich przeprowadzeniu²⁰³, przez Komisję przetargową do przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości

¹⁹¹ W tym: po dwie w 2013 i 2014 r., sześć w 2015 r., dwie w 2016 r. i trzy w 2017 r.

¹⁹² Po jednej w 2013, 2014 i 2015 r.

¹⁹³ W tym jedną nieruchomość dwukrotnie w 2013 r. i 2014 r. oraz jedną w 2015 r.

¹⁹⁴ Na stronie internetowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu.

¹⁹⁵ W Gazecie Myszkowskiej lub lokalnym dodatku Gazety Wyborczej.

¹⁹⁶ Ogłoszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zgodnie z Zarządzeniem Wójta Nr 52/2016 z 19.10.2016 r., dot. sprzedaży działek 1390 i 1403 w obrębie geodezyjnym Choroń oraz działki nr 231/2 w obrębie geodezyjnym Żarki Letnisko.

¹⁹⁷ Nieruchomość położona w miejscowości Jastrząb, na której znajdowały się budynki i budowle posadowione na działkach o numerach: 1346/10, 1346/9 o łącznej pow. 0,4336 ha; 1346/2, 1346/5 oraz udział 6/24 w działce nr 1346/6 o łącznej pow. 0,00975 ha; udział 6/24 w działkach 1278/25, 1278/31, 1278/37 o łącznej pow. 0,0182 ha.

¹⁹⁸ 19,2% zbytych przez Gminę w okresie objętym kontrolą. Doboru pięciu postępowań dokonano w sposób celowy.

¹⁹⁹ 52,4% powierzchni nieruchomości zbytych przez Gminę w okresie objętych kontrolą.

²⁰⁰ W tym: w 2014 r. dwóch nieruchomości zbytych na rzecz osób fizycznych w miejscowości Jastrząb: jednej składającej się z 20 działek o łącznej pow. 5,1120 ha sprzedanej 29.05.2014 r. za kwotę 371,5 tys. zł i drugiej składającej się z 4 działek o łącznej pow. 1,9960 ha sprzedanej 29.10.2014 r. za kwotę 243,4 tys. zł; w 2017 r. na rzecz osoby fizycznej, nieruchomości rolnej, składającej się z dwóch działek o łącznej pow. 0,2612 ha sprzedanej 18.01.2017 r. za kwotę 4,1 tys. zł.

²⁰¹ W tym: w 2015 r. na rzecz Spółki PORECO (której w 100% właścicielem jest Gmina) nieruchomości zabudowanej oczyszczalnią ścieków i budynkiem biurowym w Poraju, składającej się z trzech działek o łącznej pow. 1,2528 ha sprzedanej 29.12.2015 r. za kwotę brutto 3 421,9 tys. zł oraz w 2016 r. (po przeprowadzeniu 5 nieudanych przetargów ustnych nieograniczonych oraz czterech rokowań, w tym trzech nieudanych) nieruchomości w miejscowości Jastrząb, składającej się z czterech działek o łącznej pow. 1,0059 ha, sprzedanej 28.04.2016 r. osobie fizycznej za kwotę brutto 39,5 tys. zł.

²⁰² Co stanowiło 78,8% przychodów Gminy z tytułu zbycia nieruchomości w badanym okresie.

²⁰³ Odpowiednio dla nieruchomości:

- o pow. 5,1120 ha (składającej się z 20 działek): z 29.10.2013 r. (pierwszy przetarg ustny nieskuteczny), 23.01.2014 r. (drugi ustny przetarg nieskuteczny) i 9.04.2014 r. (ogłoszenie w wyniku którego sprzedano nieruchomość),
- o pow. 1,9960 ha (składającej się z czterech działek) z 3.09.2014 r. (ogłoszenie w wyniku którego sprzedano nieruchomość),
- o pow. 0,2612 ha (składającej się z dwóch działek) z 15.11.2016 r. (ogłoszenie w wyniku którego sprzedano nieruchomość),
- o pow. 1,0059 ha (składającej się z czterech działek) z: 3.09.2014 r., 17.10.2014 r., 20.11.2014 r., 16.01.2015 r. i 21.04.2015 r. (wszystkie pięć przetargów ustnych nieskutecznych).

stanowiących własność Gminy²⁰⁴. Ogłoszenia te zawierały informacje wymagane przepisem art. 38 ust. 2 ugn, a w przypadku sprzedaży dwóch nieruchomości niesprzedanych w pierwszych przetargach, kolejne przetargi ogłoszone zostały przez Wójta w terminach przewidzianych w art. 39 ust. 1 ugn. Ze wszystkich badanych postępowań przetargowych oraz rokowań przewodniczący komisji przetargowych sporządzili protokoły, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie przetargów. Wartości ww. zbytych nieruchomości ustalone zostały przez rzeczoznawców majątkowych w opiniach o wartości nieruchomości w postaci operatów szacunkowych.

[Dowód: akta kontroli – str. 1107-1347, 1444-1447]

W ww. czterech przypadkach sprzedaży nieruchomości na rzecz osób fizycznych Urząd prawidłowo zawiadomił osoby ustalone jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy oraz o terminie i wysokości zapłaty za zakupione nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli – str. 1107-1119, 1176-1177, 1195, 1212A, 1213-1215, 1274-1276, 1292A, 1295-1303, 1347-1349]

W badanym okresie Gmina przeprowadziła trzy transakcje zamiany nieruchomości (dwie z osobami fizycznymi i jedną z PKP PLK SA). Kontrolą objęto dwie transakcje zamiany nieruchomości z osobami fizycznymi, tj.: zamianę²⁰⁵ działki gminnej nr 156/4 o pow. 0,1096 ha²⁰⁶ wraz z udziałem (w wielkości 1/3) w drodze dojazdowej²⁰⁷ do tej działki, na nieruchomość składającą się z siedmiu działek²⁰⁸ o łącznej pow. 0,5591 ha²⁰⁹ oraz zamianę²¹⁰ działki gminnej nr 156/5 o pow. 0,2327 ha²¹¹, na nieruchomość składającą się z dwóch działek²¹² o łącznej pow. 0,0708 ha²¹³.

[Dowód: akta kontroli – str. 581-589, 1374-1382, 1429-1436]

Obie ww. działki zbywane przez Gminę w drodze zamiany wykazane były w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²¹⁴ jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a działki nabywane w drodze zamiany przeznaczone były jako tereny zabudowy usługowej (transakcja z 2013 r.) i w części²¹⁵ jako planowana droga lokalna (transakcja z 2015 r.).

[Dowód: akta kontroli – str. 1353-1354 i 1389, 1396-1410]

Przed dokonaniem obu transakcji zamiany, Urząd zlecił sporządzenie operatów szacunkowych²¹⁶ dla określenia wartości rynkowej gruntów objętych zamianą: nieruchomości gminnej (przed transakcją z 2013 r.) oraz nieruchomości gminnej i osoby fizycznej (przed transakcją z 2015 r.). W ww. operatach (sporządzonych

²⁰⁴ Powołaną Zarządzeniem Wójta Nr 15/2012 z 7.05.2012 r., zgodnie z §8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie przetargów”.

²⁰⁵ Dokonaną Aktem notarialnym Rep. A Nr 2373/2013 r. z 12.07.2013 r.

²⁰⁶ Znajdującej się w miejscowości Poraj obręb Żarki Letnisko.

²⁰⁷ Działka nr 156/6 o pow. 0,0511 ha.

²⁰⁸ O nr 164/1, 165/1, 166/4, 166/7, 167/3, 167/6 168/1.

²⁰⁹ Znajdującej się w miejscowości Poraj obręb Jastrząb.

²¹⁰ Dokonaną Aktem notarialny Rep. A Nr 2807/2015 z 28.07.2015 r.

²¹¹ Znajdującej się w miejscowości Poraj obręb Żarki Letnisko.

²¹² O nr 682/24 i 682/25.

²¹³ Znajdującej się w miejscowości Poraj obręb Żarki Letnisko.

²¹⁴ Przyjętym przez Radę Gminy uchwałą Nr 248/XXXIV/2013 z 21.03.2013 r., ogłoszoną w Dz. Urzęd. Woj. Śląskiego z 12.04.2013 r. pod poz. 3388 i zmienionym uchwałami: Nr 270/XXXVI/2013 z 16.05.2013 r., ogłoszoną w Dz. Urzęd. Woj. Śląskiego z 23.05.2013 r. pod poz. 3919 i Nr 19/VI/15 z 27.02.2015 r., ogłoszoną w Dz. Urzęd. Woj. Śląskiego z 12.03.2015 r. pod poz. 1440, zwanego dalej: „Planem zagospodarowania przestrzennego”.

²¹⁵ Z łącznej pow. nabywanej nieruchomości 708 m², część działki przeznaczonej pod planowaną drogę miała pow. ok 173 m².

²¹⁶ Rzeczoznawcy majątkowemu [...], Nr uprawnień [...].

w dniach 29 kwietnia 2013 r. i 1 lipca 2015 r.) ustalono wartość zamienianych nieruchomości gminnych na: 56,5 tys. zł²¹⁷ (w przypadku transakcji z 2013 r.) oraz 103,6 tys. zł (dla transakcji z 2015 r.), a nieruchomości osoby fizycznej (zamienianej w 2015 r.) – na 83,7 tys. zł. Szczegółowe dane dotyczące sporządzenia operatów szacunkowych dla nieruchomości zamienianych w 2013 r. przedstawiono w dalszej części niniejszego pkt wystąpienia pokontrolnego (w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*). Na dokonanie ww. obu zamian zgodę wyraziła Rada Gminy²¹⁸, a transakcje poprzedzone zostały uzgodnieniami²¹⁹, w których m.in. określono: wartości zamienianych nieruchomości (w przypadku transakcji z 2013 r. ustalono, że wartości zamienianych działek są równe i ich wartości odpowiadają kwocie oszacowanej dla nieruchomości gminnej, a w przypadku transakcji z 2015 r. przyjęto wartości oszacowane przez rzeczoznawcę). W przypadku zamiany nieruchomości w 2015 r. w protokole uzgodnień wskazano także wysokość dopłaty przez właściciela nieruchomości zamienianej w kwocie 44,5 tys. zł, wynikającej z różnicy wartości zamienianych nieruchomości (19,9 tys. zł), podatku VAT od zbywanej przez Gminę nieruchomości (23,8 tys. zł) i kosztów wycen zamienianych nieruchomości (0,8 tys. zł). Ww. dopłata została wpłacona na konto Urzędu przed zawarciem umowy notarialnej.

[Dowód: akta kontroli – str. 1351-1352, 1356-1373, 1387-1388, 1390, 1396-1428]

W przypadku nieruchomości pozyskanej w 2013 r., Urząd zwrócił się w dniu 14 marca 2013 r.²²⁰ do właściciela z propozycją zamiany nieruchomości, celem powiększenia terenów przeznaczonych pod inwestycje. Po zrealizowaniu zamiany, pozyskaną nieruchomość połączono z nieruchomościami gminnymi i nadano nowe numery tak połączonym działkom²²¹ oraz sprzedano w dniu 29 października 2014 r.²²²

Zamiana nieruchomości w 2015 r. nastąpiła w wyniku wystąpienia jej właściciela²²³ o przydzielenie działki zamiennej w związku z przeznaczeniem części posiadanej nieruchomości na drogę gminną²²⁴ i utratą przez pozostałą część tej nieruchomości znaczenia gospodarczego (zgodnie ze stanowiskiem Starostwa Powiatowego w Myszkowie²²⁵, pozostała część tej nieruchomości o pow. 316 m² jest mniejsza od minimalnej dopuszczalnej powierzchni działki możliwej do zabudowy wynoszącej 500 m²).

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego część tej nieruchomości przeznaczona była pod planowaną drogę lokalną. Według stanu na dzień 3 stycznia 2018 r. Urząd nie sporządził jednak dokumentacji projektowej dot. budowy przedmiotowej drogi gminnej, przebiegającej przez pozyskaną nieruchomość.

[Dowód: akta kontroli – str. 1355, 1385, 1391-1395, 1439-1440, 1969-1970]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie sporządził i nie podał do publicznej wiadomości wymaganego przepisem art. 35 ust. 1 ugn wykazu nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy.

²¹⁷ W tym 53,1 tys. zł wartość działki nr 156/4 i 3,4 tys. zł wartość udziału w drodze dojazdowej.

²¹⁸ Odpowiednio uchwałami: Nr 271/XXXVI/2013 z 16.05.2013 r. i Nr 84/XI/15 z 10.07.2015 r.

²¹⁹ Odpowiednio protokoły uzgodnień z 5.07.2013 r. i 16.07.2015 r.

²²⁰ Pismem GK.6823.1.2013.

²²¹ Decyzja Wójta nr GK.6831.7.2014 z 1.08.2014 r.

²²² Aktem notarialnym Rep. A Nr 41961/2014.

²²³ Pismo z 25.06.2015 r.

²²⁴ W wyniku przyjęcia dla tego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą Rady Gminy Nr 60/II/07 z 23.08.2007 r.

²²⁵ Pismo Nr AB.0715-338/10 z 24.11.2010 r.

Pomimo ww. obowiązku ustawowego Wójt przed zawarciem w latach 2013-2014 umów na dzierżawę nieruchomości²²⁶ (w 2013 r. na jeden rok²²⁷ z Yacht Club Zefir-Drakkar z Poraja i w 2014 r. na trzy lata²²⁸ ze Stowarzyszeniem Marina Poraj z Poraja), składającej się z 4 działek²²⁹ i udziałów po 6/24 w kolejnych 4 działkach²³⁰ położonej w miejscowości Jastrząb (zlokalizowanej przy zalewie w Poraju), nie sporządził i nie podał do publicznej wiadomości informacji o przeznaczeniu do wydzierżawienia tej nieruchomości gminnej.

Wójt i Kierownik Referatu GK wyjaśnili, że pierwsza z ww. umów dzierżawy zawarta została bez uprzedniej publikacji w związku z koniecznością zapewnienia funkcjonowania w trwającym sezonie turystycznym Międzyklubowego Ośrodka Żeglarskiego²³¹ (zlokalizowanego w ww. nieruchomości) oraz w związku z oddaleniem przez Sąd Rejonowy w Myszkowie²³² wniosku o wpis do księgi wieczystej prawa do użytkowania wieczystego tej nieruchomości (w powodu błędów w dokumentacji geodezyjnej). Po sprostowaniu ww. błędów, prawo użytkowania wieczystego ww. nieruchomości Gminy zostało wpisane do Księgi Wieczystej w dniu 21 listopada 2013 r. Natomiast nieopublikowanie wykazu nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy w 2014 r., według wyjaśnień działającego z upoważnienia Wójta, Kierownika Referatu GK, było wynikiem błędu pracownika przygotowującego dzierżawę tych nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli – str. 581-591, 594-604 i 604A]

Zdaniem NIK brak aktualnego wpisu w księdze wieczystej nie zwalnia z ustawowego obowiązku opublikowania wykazu nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy.

2. Wójt opublikował ogłoszenia o czterech przetargach na zbycie nieruchomości²³³ (spośród pięciu kontrolowanych) przed upływem ustawowego, sześciotygodniowego terminu liczonego od dnia wywieszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży określonego w art. 38 ust. 2 ugn.

Wójt opublikował ogłoszenia o pierwszych przetargach na sprzedaż:

- nieruchomości²³⁴ składającej się z 20 działek²³⁵ o łącznej pow. 5,1120 ha w dniu 29 października 2013 r., tj. po 21 dniach od opublikowania ogłoszenia (w dniu 8 października 2013 r.);
- dwóch nieruchomości²³⁶, z których każda składała się z czterech działek o pow. 1,9960 ha²³⁷ i 1,059 ha²³⁸ w dniu 3 września 2014 r., tj. po 26 dniach od opublikowania ogłoszenia (w dniu 8 sierpnia 2014 r.);

²²⁶ Nieruchomość położona w miejscowości Jastrząb, na której znajdowały się budynki i budowle posadowione na działkach o numerach: 1346/10, 1346/9 o łącznej pow. 0,4336 ha; 1346/2, 1346/5 oraz udział 6/24 w działce nr 1346/6 o łącznej pow. 0,00975 ha; udział 6/24 w działkach 1278/25, 1278/31, 1278/37 o łącznej pow. 0,0182 ha.

²²⁷ Umowa dzierżawy z 1.07.2013 r.

²²⁸ Umowa dzierżawy z 9.07.2014 r.

²²⁹ O nr geodezyjnych: 1346/2, 1346/5, 1346/9, i 1346/10 o pow. łącznej 0,50 ha.

²³⁰ O nr geodezyjnych 1346/6, 1278,25, 1278/31 i 1278/37.

²³¹ Funkcjonującego od lat 70-tych i będącego bazą do prowadzenia działalności przez co najmniej 7 związków i klubów żeglarskich.

²³² Nr Dz.Kw.1835/13 z 8.04.2013 r.

²³³ Ogłoszeń: z 2014 r. na zbycie nieruchomości składającej się z 20 działek o łącznej pow. 5,1120 ha w m. Jastrząb i nieruchomości składającej się z 4 działek o łącznej pow. 1,9960 ha w m. Jastrząb oraz z 2015 r. na zbycie nieruchomości składającej się z dwóch działek o łącznej pow. 0,2612 ha w m. Choroń i nieruchomości składającej się z 4 działek o łącznej pow. 1,0059 ha w m. Jastrząb.

²³⁴ Zbyta 29.05.2014 r.

²³⁵ Działki nr: 144/1, 144/2, 145/1, 145/2, 146/1, 146/2, 147/1, 147/2, 148/1, 148/2, 149/1, 149/2, 150/1, 150/2, 151/1, 151/2, 152/1, 152/2, 153/1, 153/2.

²³⁶ Zbytych: 29.10.2014 r. (nieruchomość o łącznej pow. 1,996 ha) i 28.04.2016 r. (nieruchomość o łącznej pow. 1,059 ha).

²³⁷ Działki nr: 1459/9, 169/8, 169/3, 169/2.

²³⁸ Działki nr: 155/1, 155/2, 156/1, 156/2.

- nieruchomości²³⁹ składającej się z dwóch działek²⁴⁰ o łącznej pow. 0,2612 ha w dniu 15 listopada 2016 r., tj. po 26 dniach od opublikowania ogłoszenia (w dniu 19 października 2016 r.).

[Dowód: akta kontroli – str. 581-589, 1170-1171, 1174-1175, 1180-1189, 1196-1212, 1216-1222, 1223-1231, 1295-1303, 1328-1334, 1441]

Jako przyczynę niedotrzymania ustawowego terminu ogłoszenia ww. przetargów, Kierownik Referatu GK (działając z upoważnienia Wójta) podał konieczność pilnej sprzedaży tych nieruchomości w związku z trudną sytuacją ekonomiczną Gminy. W swoich wyjaśnieniach wskazał również, że przyjęto założenie, iż w przypadku zgłoszenia roszczeń do nieruchomości w terminie opisanym w art. 34 ugn przetarg zostanie unieważniony.

[Dowód: akta kontroli – str. 1442-1443 i 1447-1448]

Zdaniem NIK niedotrzymanie ustawowych terminów na zgłaszanie roszczeń pierwszeństwa nabycia sprzedawanych nieruchomości może skutkować ograniczeniem ustawowych praw osób wskazanych w art. 34 ugn, a w konsekwencji powoduje ryzyko zgłoszenia przez te osoby roszczeń finansowych wobec Gminy.

3. Wójt w ramach transakcji zamiany z osobą fizyczną przejął nieruchomość (składającą się z 7 działek o łącznej pow. 0,5591 ha) bez wyceny wartości tej nieruchomości przez podmiot uprawniony (rzeczoznawcę majątkowego), co było niezgodnie z art. 156 ust. 1 ugn.

Przed zawarciem w dniu 12 lipca 2013 r. transakcji zamiany nieruchomości gminnej²⁴¹ na nieruchomość osoby fizycznej, w protokole uzgodnień z dnia 5 lipca 2013 r. Wójt przyjął wartość przejmowanej nieruchomości (składającej się z 7 działek²⁴²) położonych w miejscowości Jastrząb w kwocie 56,5 tys. zł, równą wartości oddawanej nieruchomości (działka nr 156/4 o pow. 0,1096 ha wraz z 1/3 udziału w działce²⁴³ nr 156/6 o pow. 0,5559 ha) położonej w miejscowości Żarki Letnisko. O ile wartość oddawanej nieruchomości została wyceniona ²⁴⁴ zgodnie z art. 156 ust. 1 ugn, to wartość przejmowanej nieruchomości przyjęta została przez Wójta na zasadzie uzgodnienia z jej właścicielem.

[Dowód: akta kontroli – str. 1351-1382]

Kierownik Referatu GK (działając z upoważnienia Wójta) wyjaśnił, że Urząd nie żądał od właściciela ww. zamienianej nieruchomości oszacowania wartości tej nieruchomości oraz nie zlecił jej wykonania, ponieważ przyjęto wartość tych nieruchomości w wysokości 10 zł za 1 m², tj. wartość nieruchomości o podobnym przeznaczeniu (tereny pod zabudowę usługową) na terenie Gminy. W swoich wyjaśnieniach wskazał, że powyższe znalazło potwierdzenie w późniejszej wycenie (z 6 września 2013 r.) m.in. tych działek, których wartość „oscylowała” w granicach 10 zł za 1m².

[Dowód: akta kontroli – str. 1442-1443, 1447-1448]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z art. 156 ust. 1 ugn jedynym podmiotem uprawnionym do określenia wartości nieruchomości jest rzeczoznawca posiadający uprawnienia w tym zakresie. Samowolne ustalanie przez Wójta wartości nieruchomości było tym samym działaniem nielegalnym oraz nierzetelnym.

²³⁹ Zbytej 18.01.2017 r.

²⁴⁰ Działki nr: 1390, 1403.

²⁴¹ Aktem notarialnym Rep. A Nr 2373/2013.

²⁴² Nr 164/1, 165/1, 166/4, 166/7, 167/3, 167/6 i 168/1 o łącznej pow. 0,5591 ha.

²⁴³ Drodze dojazdowej.

²⁴⁴ W kwietniu 2013 r., przez rzeczoznawcę majątkowego Nr uprawnień [...].

4. W Urzędzie wykorzystano do przyjęcia wartości zbywanej nieruchomości operat szacunkowy sporządzony do celów innych niż sprzedaż tej nieruchomości, co naruszało przepisy art. 156 ust. 3 ugn i § 56 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości.

Ustalając w Urzędzie wartość nieruchomości o pow. 5,1120 ha²⁴⁵ zbywanej w 2014 r.²⁴⁶ na rzecz osoby fizycznej, posłużono się operatem szacunkowym²⁴⁷ wykonanym na potrzeby zamiany tej nieruchomości.

[Dowód: akta kontroli – str. 1295-1327]

Powyższe było niezgodne z art. 156 ust. 3 ugn, w którym określono, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, do którego został sporządzony oraz § 56 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości, w którym jako jeden z elementów sposobu dokonania wyceny nieruchomości, wskazuje się określenie celu tej wyceny. NIK zauważa, że rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości reguluje (w § 1 pkt 2) sposoby określenia wartości nieruchomości dla różnych celów, jako przedmiotu różnych praw oraz w zależności od rodzaju nieruchomości i jej przeznaczenia.

Jak wyjaśnił (działający z upoważnienia Wójta) Kierownik Referatu GK, wskazany w operacie szacunkowym nieruchomości zbytej w 2014 r. cel wyceny (zamiana nieruchomości), prawdopodobnie był omyłką rzeczoznawcy, który wykonywał wcześniej na zlecenie Gminy wycenę innej nieruchomości przeznaczonej do zamiany. Według Kierownika GK omyłka ta nie miała znaczenia dla sprawy, ponieważ metodologia określania wyceny nieruchomości do sprzedaży czy zamiany jest taka sama.

[Dowód: akta kontroli – str. 1442-1443, 1447-1448]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi

Uwagi 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 Kontroli²⁴⁸, zwraca uwagę na konieczność:

1. Zaciągania kredytów i pożyczek w granicach upoważnień i limitów określonych w uchwale Rady oraz po uzyskaniu opinii RIO.
2. Terminowego regulowania zobowiązań Gminy.
3. Nieudzielania upoważnienia dla wierzycieli do ściągania płatności z rachunku bieżącego Gminy.
4. Dokonywania analiz warunków i skutków zastosowania wybranych instrumentów finansowych.
5. Rzetelnego sporządzania sprawozdań Rb-NDS oraz Rb-Z.
6. Ujmowania w ewidencji księgowej odsetek od zobowiązań na koniec każdego kwartału.
7. Sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy.
8. Publikacji ogłoszeń o przetargach na zbycie nieruchomości z zachowaniem ustawowych terminów.

²⁴⁵ Składającej się łącznie z 20 działek (o nr 144/1, 144/2, 145/1, 145/2, 146/1, 146/2, 147/1, 147/2, 148/1, 148/2, 149/1, 149/2, 150/1, 150/2, 151/1, 151/2, 152/2, 153/1 i 153/2) w miejscowości Jastrzęb.

²⁴⁶ Aktem notarialnym Rep. A. Nr 1965/2014 z 29.05.2014 r.

²⁴⁷ Sporządzony w dniu 16.07.2013 r.

²⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.

9. Szacowania wartości przejmowanej nieruchomości przez podmiot uprawniony (rzeczoznawcę majątkowego).
10. Wykorzystywania operatów szacunkowych nieruchomości zgodnie z celem dla jakiego zostały sporządzone.

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 w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 17 września 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Andrzej Pakuła
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....