



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.007.01.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2012-2016, z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych i późniejszych, mających związek z przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontrolerzy</i>	1. Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/42/2017 z dnia 9 maja 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Barbara Jaros, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/43/2017 z dnia 9 maja 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Piekoszowie (dalej: Urząd lub UG), ul. Częstochowska 66A, 26-065 Piekoszów.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Piątek, Wójt Gminy Piekoszów od 3 grudnia 2013 r. Wcześniej, w okresie od 30 października 2003 r. do 14 sierpnia 2013 r. ¹ Wójtem był Tadeusz Dąbrowa, przy czym między 18 kwietnia a 14 sierpnia 2013 r. zadania i kompetencje Wójta wykonywał ² jego zastępca – Bogusław Krukowski. W okresie od 30 sierpnia do 2 grudnia 2013 r. funkcję organów Gminy pełniła Bożena Szczypiór ³ . [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna	W celu stabilizacji trudnej sytuacji finansowej Gminy Piekoszów (dalej: Gmina), charakteryzującej się w szczególności przekroczeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia, zostały wprowadzone w Gminie trzy programy naprawcze, w których założono realizację postępowań naprawczych przy wsparciu środkami pożyczki z budżetu państwa. Z uwagi m.in. na nierzetelność pierwszego programu naprawczego, przyjętego w dniu 7 listopada 2013 r., Gminie nie została udzielona pożyczka z budżetu państwa. Nie zachowując należytej staranności, jako program przyjęto opracowanie podmiotu zewnętrznego, obejmujące jedynie jego część finansową. W związku z potrzebą uszczegółowienia dokumentu, jak również koniecznością dostosowania go do nowych wymogów – wynikających z obowiązującego od 28 grudnia 2013 r. art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: UFP) – 21 marca 2014 r. uchwalono drugą wersję programu. Następnie, z uwagi na brak przepisów przejściowych umożliwiających Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach (dalej: RIO) wydanie – wymaganej przy ubieganiu się o pożyczkę na realizację postępowania naprawczego – opinii, w dniu 30 lipca 2014 r. przyjęta została trzecia (ostateczna) wersja programu. W celu realizacji postępowania naprawczego prowadzonego na podstawie tego programu Gmina otrzymała z budżetu
---------------------	---

¹ Tj. dnia, w którym ogłoszone zostały wyniki referendum odwołującego organy Gminy.

² Na podstawie art. 28g ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.).

³ Wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400, ze zm.).

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

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

państwa w dniu 7 listopada 2014 r. pożyczkę w wysokości 15.450 tys. zł⁶. Dzięki niej udało się m.in. spłacić występujące od kilku lat, co roku rosnące, zobowiązania wymagalne.

Realizacja programu naprawczego była nieskuteczna i nieefektywna co, zdaniem NIK, wynikało w znacznej mierze z nieprzypisania w sformalizowany sposób odpowiedzialności – zarówno za realizację jak i monitorowanie objętych nim przedsięwzięć naprawczych – poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu jak i jego pracownikom oraz niewypracowania procedur wewnętrznych i mechanizmów kontrolnych umożliwiających prowadzenie bieżącego monitoringu wdrażania postępowania naprawczego, w szczególności w zakresie osiągania zakładanych efektów finansowych planowanych działań.

Nierzetelne opracowanie programu, przede wszystkim w części dotyczącej działań mających na celu uzyskanie oszczędności na wynagrodzeniach w jednostkach oświatowych, doprowadziło do przyjęcia i realizacji w latach 2014-2016 budżetu, który – zamiast zmniejszyć – zwiększył te wydatki. Cztery z 10 zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych zrealizowano jedynie częściowo, aż osiem nie przyniosło oczekiwanych efektów finansowych. Obliczone z uwzględnieniem wynikających z nierzetelności programu ograniczeń efekty finansowe realizacji objętych nim przedsięwzięć wyniosły 5.767.055 zł i były mniejsze od zakładanych o 5.021.402 zł (tj. 46,5%).

Były Wójt Gminy Tadeusz Dąbrowa, bez uzyskania opinii RIO wymaganych art. 91 ust. 2 UFP, podpisał 31 grudnia 2012 r. dwa aneksy do umów kredytowych, w wyniku których kredyty przekwalifikowane zostały z krótkoterminowych (do spłaty do końca 2012 r.) na długoterminowe.

Z tytułu wykonania części finansowej dotyczącej programu naprawczego, w 2013 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym, wydatkowano kwotę 24,6 tys. zł.

W wyniku niedopełnienia obowiązku uzgodnienia z Ministrem Finansów dokonania w dniu 24 lutego 2017 r. wcześniejszej spłaty 10 rat kapitałowych pożyczki, Gmina zobowiązana jest do zapłaty odsetek wyższych o kwotę 17,3 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie programu naprawczego, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. Kolegium RIO nie wzywało Gminy do opracowania i uchwalenia programu naprawczego. W latach 2014-2016 budżety uchwalala Rada Gminy Piekoszków (dalej: Rada)⁷.

Pierwsze działania w celu opracowania programu naprawczego Gminy podjęto z inicjatywy Wójta Gminy Piekoszków (dalej: Wójt Gminy lub Wójt) w końcu 2012 r.

Była Skarbnik Gminy Jadwiga Szymańska wyjaśniła, że ówczesny Wójt Gminy poprosił ją w pierwszym kwartale 2013 r., aby dokonała rozeznania rynku w zakresie dotyczącym potencjalnych wykonawców części finansowej programu naprawczego Gminy, w związku z trudną sytuacją finansową Samorządu.

Wójt Gminy Tadeusz Dąbrowa zawarł w dniu 8 marca 2013 r. umowę na przygotowanie części finansowej programu naprawczego Gminy, obejmującą: *analizę finansów Gminy, propozycje działań zmierzających do zbilansowania wydatków bieżących z dochodami bieżącymi w budżecie roku 2013, opracowanie planu finansowego z uwzględnieniem spłat zobowiązań i zmian związanych z zadaniami naprawczymi, analizę wskaźnikową projekcji finansowych Gminy, przedstawienie rekomendacji kierunków zmian w zarządzaniu finansami, które będą podstawą do określenia przez Wójta szczegółowych zadań naprawczych budżetu Gminy, przygotowanie projektu stosownej uchwały, prezentacje*

⁶ W dniu 26 marca 2015 r. i w dniu 24 lutego 2017 r. Gmina zwróciła do budżetu państwa kwotę odpowiednio 1.796,3 tys. zł i 1.250 tys. zł.

⁷ Uchwały Rady: z 30 stycznia 2014 r. Nr LIV/366/2014 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Piekoszków na 2014 rok, z 26 stycznia 2015 r. Nr VI/26/2015 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Piekoszków na 2015 r., z 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Piekoszków na 2016 r.

wyników w Urzędzie. [dowód: akta kontroli str. 153-195, 246-248, 333-337, 349-353, 634-733 i 801-802]

Pełniącą funkcję organów Gminy Bożena Szczypiór⁸, w dniu 7 listopada 2013 r. podjęła uchwałę nr XLIX/333/2013 w sprawie przyjęcia programu naprawczego.

Była Skarbnik Gminy Jadwiga Szymańska wyjaśniła, że jako program naprawczy Gminy przyjęto opracowanie podmiotu zewnętrznego. W programie, w harmonogramie działań naprawczych, jako pierwsze działanie ujęto opracowanie koncepcji programu naprawczego. Odpowiedzialnym za jego realizację był Wójt. [dowód: akta kontroli str. 153-195 i 349-350]

W dniu 31 grudnia 2013 r. Departament Gwarancji Ministerstwa Finansów w piśmie do Wójta Gminy, w związku z ubieganiem się przez Gminę o pożyczkę z budżetu państwa podniósł, że program naprawczy był ogólnikowy, a zawarte w nim informacje nie pozwalały na rzetelną ocenę bieżącej i prognozowanej sytuacji jednostki w kontekście możliwości realizacji programu naprawczego i obsługi wnioskowanej do udzielenia pożyczki. Zwrócono również uwagę na zaburzenie proporcji pomiędzy częścią dotyczącą analizy obecnej sytuacji finansowej jednostki, a częścią poświęconą działaniom naprawczym oraz metodologii oszacowania skutków finansowych ich wprowadzenia. Rozbudowano część dotyczącą analizy stanu finansów Gminy, w szczególności poprzez obszerne wprowadzenie teoretyczne. Znacznie skromniejszą część programu naprawczego Gminy poświęcono działaniom naprawczym, ograniczając się jedynie do wskazania prognozowanych oszczędności z tytułu ich wprowadzenia. W piśmie podkreślono, że *program w najmniejszym stopniu nie odnosi się do metodologii obliczenia efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, co oznacza, iż nie wypełnia on wymogu określonego w § 3 pkt 4 lit c) rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych, a ponadto nie pozwala na ocenę realności osiągnięcia zakładanych oszczędności.* [dowód: akta kontroli str. 794-800]

Zgodnie z § 1 ust. 5 umowy z dnia 8 marca 2013 r. zawartej przez Wójta Gminy z wykonawcą na przygotowanie części finansowej programu naprawczego Gminy, do zadań podmiotu zewnętrznego należało *przedstawienie rekomendacji kierunków zmian w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego, które będą podstawą do określenia przez Wójta szczegółowych zadań naprawczych budżetu Gminy.* [dowód: akta kontroli str. 333-337]

Bożena Szczypiór na okoliczność przyjęcia 7 listopada 2013 r. programu naprawczego Gminy w wersji opracowanej przez podmiot zewnętrzny, stanowiącej jedynie część finansową na potrzeby programu, wyjaśniła: *[...] na dzień przyjęcia programu, sprawowałam funkcję organów Gminy jedynie dwa miesiące. Mając na uwadze dobro mieszkańców Gminy, aby w niedługim czasie Gmina mogła wyjść z długu (na tamtą chwilę Gmina miała duży dług wymagalny), został niezwłocznie przygotowany program naprawczy na potrzeby pozyskania w niedługiej przyszłości pożyczki z budżetu państwa na pokrycie długu wymagalnego. Było zagrożenie że Gmina nie będzie w stanie finansowym realizować zadań własnych wynikających z ustawy o samorządzie gminnym.* [dowód: akta kontroli str. 2285]

Pożyczkę ujęto w projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2014 r. i w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2014-2025. Rada podjęła w dniu 21 marca 2014 r. uchwałę w sprawie zmiany programu naprawczego z dnia 7 listopada 2013 r. Program przygotowali pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu, na bazie poprzedniego programu.

Przyjęty przez Radę program, nie odnosił się do metodologii obliczenia efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, tj. kwestii podniesionej przez Ministerstwo Finansów w opinii z grudnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 196-245, 246-332 i 794-800]

Rada w dniu 30 lipca 2014 r. uchwaliła *Program postępowania naprawczego Gminy Piekoszów* na lata 2014-2016 (dalej: Program Naprawczy Gminy lub PNG). W uzasadnieniu do uchwały podano: *Od 2014 roku Gmina Piekoszów realizuje program naprawczy dążąc*

⁸ Wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów, w okresie od 30 sierpnia 2013 r. do 2 grudnia 2013 r. do pełnienia funkcji organów Gminy Piekoszów.

do osiągnięcia zakładanych oszczędności w stosunku do 2012 roku, ale w związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wynikających z art. 240 a obowiązujących od 28 grudnia 2013 roku warunkiem niezbędnym do otrzymania pożyczki z budżetu państwa jest uzyskanie opinii Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w sprawie programu naprawczego.

Ze względu na brak przepisów przejściowych, które umożliwiałyby Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wydanie opinii o programie naprawczym uchwalonym przed wejściem w życie tych przepisów Gmina Piekoszów postanowiła podjąć nową uchwałę w tej sprawie, aby uzyskać wymaganą opinię.

W porównaniu do wcześniej obowiązującego programu naprawczego plan przedsięwzięć naprawczych oraz efekty finansowe zostały wyliczone w odniesieniu do 2013 roku i nowy program naprawczy zakłada również w maksymalnym stopniu spełnienie wymogów wynikających z art. 240a ustawy o finansach publicznych.

PGN oparty został na programie przyjętym przez Radę w dniu 21 marca 2014 r. Przygotowali go pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu. Program nie zawierał sposobu obliczania przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych (wymaganego art. 240a ust. 3 pkt 3 UFP). [dowód: akta kontroli str. 246-315]

1.2. Bezpośrednią przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy było zwiększanie wydatków budżetowych, finansowanych, ze względu na ograniczone dochody, przychodami. Powodowało to narastanie w kolejnych latach budżetowych zadłużenia, zmniejszanie płynności finansowej Gminy (występowały opóźnienia w regulowaniu: składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, zobowiązań wobec kontrahentów, w tym z koniecznością zapłaty odsetek karnych).

W 2011 r. zaplanowane pierwotnie wydatki w wysokości 47.669,9 tys. zł zwiększone do 56.674,4 tys. zł, wykonane zostały w wysokości 52.281,9 tys. zł (wydatki majątkowe w wykonanych wydatkach ogółem wyniosły 25,2% – najwięcej w kontrolowanym okresie). Dochody zaś, równe początkowo wydatkom, zwiększono w trakcie roku do kwoty 51.945,7 tys. zł, wykonano w wysokości 48.194,8 tys. zł. Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem w wysokości 4.087,1 tys. zł.

Przychody z planowanych w uchwale budżetowej na 2011 r. w wysokości 1.795,7 tys. zł, zwiększone w trakcie roku budżetowego do 6.482,4 tys. zł, ustalone zostały ostatecznie w wysokości 7.682,4 tys. zł. Na osiągnięte przychody składały się: kredyt bankowy w wysokości 4.132,4 tys. zł, środki ze spłat udzielonych pożyczek – 500 tys. zł, emisja obligacji samorządowych – 2.600 tys. zł i wolne środki – 450 tys. zł. Realizacja budżetu spowodowała, że dług ogółem wyniósł 23.166,5 tys. zł, z tego kredyty, pożyczki i obligacje komunalne długoterminowe stanowiły 21.946,1 tys. zł i zobowiązania wymagalne 1.220,4 tys. zł. Wskaźnik zadłużenia wyniósł 48,07%⁹.

Pierwotny budżet na 2012 r., podobnie jak w 2011 r., nie zakładał deficytu. Dochody równe były wydatkom i przychody równe były rozchodom. Planowane na 2012 r. w uchwale budżetowej wydatki w wysokości 49.827,1 tys. zł, podwyższone zostały w trakcie roku budżetowego do 52.702,7 tys. zł i wykonane w wysokości 46.723,5 tys. zł. Dochody planowane w uchwale budżetowej na 2012 r., zwiększone zostały w trakcie roku do 51.702,7 tys. zł i wykonane w wysokości tylko 41.946,3 tys. zł. Budżet zamknął się deficytem w wysokości 4.777,2 tys. zł.

Taka realizacja budżetu wymagała zwiększenia w budżecie przychodów ogółem z planowanych początkowo 3.800 tys. zł do 4.800 tys. zł, aby ostatecznie wynieść 7.861,9 tys. zł. Na osiągnięte przychody składały się: 3.000 tys. zł – dwa niespłacone kredyty krótkoterminowe¹⁰, 3.800 tys. zł – emisja obligacji, przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów, 1.061,9 tys. zł – środki zapożyczone z funduszu socjalnego i z depozytów.

⁹ Zgodnie z art. 170 ust. 1 UFP z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym (obowiązywał do dnia 31 grudnia 2013 roku, zgodnie z art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę finansach publicznych).

¹⁰ Wójt, aneksami do dwóch umów kredytowych, zmienił kredyty krótkoterminowe na długoterminowe.

Realizacja budżetu w 2012 r. spowodowała, że dług ogółem zwiększył się z 23.166,5 tys. zł na koniec 2011 r. do 33.951,6 tys. zł na koniec 2012 r., w tym kredyty, pożyczki i obligacje komunalne długoterminowe stanowiły 22.657,3 tys. zł, kredyty krótkoterminowe 3.000 tys. zł i zobowiązania wymagalne aż 8.294,3 tys. zł. Dług ten nie uwzględniał zobowiązań wynikających z pożyczki 354.3 tys. zł, uzyskanej na podstawie umowy zawartej w dniu 31 maja 2013 r. z firmą Magellan (kontrola RIO ustaliła¹¹, że pożyczka nie była w ogóle uwzględniona w sprawozdaniu Rb-Z i Rb-NDS na dzień 31 grudnia 2012 r.).

Wskaźnik zadłużenia wyniósł 80,94% i przekroczył maksymalną wielkość 60%, określoną art. 170 ust. 1 UFP. z dnia 30 czerwca 2005 r.

Pomimo trudnej sytuacji finansowej Gminy, w trakcie 2012 r. Rada pięciokrotnie podejmowała uchwały zwiększające deficyt finansowany z przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek i obligacji). Wszystkie były bezskuteczne, w wyniku podejmowanych przez RIO działań nadzorczych lub w wyniku uchylenia przez samą Radę swoich uchwał, przed zakończeniem postępowań wszczętych przez RIO w sprawie uznania ich za nieważne.

Projekt uchwały budżetowej na 2013 r. również nie zakładał wystąpienia deficytu. Dochody i wydatki planowane były jako równe i wynosiły 43.970,1 tys. zł, a przychody w wysokości 4.600 tys. zł, w tym dotyczące emisji obligacji komunalnych, miały zostać przeznaczone na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz obligacji wyemitowanych przez Gminę. W budżecie na 2013 r. nie zaplanowano wydatków i rozchodów, celem uregulowania zobowiązań wymagalnych oraz z tytułu zaciągniętych w 2012 r. i niespłaconych dwóch kredytów krótkoterminowych w kwocie 3.000 tys. zł.

RIO negatywnie zaopiniowała powyższy projekt (uchwała nr 7/II/2013 VIII S.O.).

RIO stwierdziła też nieważność uchwalanej dwukrotnie w 2013 r. przez Radę wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2013-2022, ze względu m.in. na: nieprawidłowe zaplanowanie w 2013 r. dochodów budżetowych, mających wpływ na planowany wynik budżetu (art. 226 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 229 UFP); planowanie w 2013 r. długu i rozchodów przekraczających dopuszczalny poziom w stosunku do planowanych dochodów (art. 169 ust. 1 i art. 170 ust. 2 UFP z 30 czerwca 2005 r. stosowanych do dnia 31 grudnia 2013 r. na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹²); niespełnienie wymogu realistyczności długu Gminy i planowanych rozchodów (art. 226 ust. 1 pkt 5 i 6 UFP).

Działania RIO prowadzone w stosunku do uchwał budżetowych Rady dotyczących uchwalenia budżetu na 2013 r., doprowadziły m.in. do prawidłowego ustalenia planowanych dochodów 47.106,3 tys. zł¹³, prawidłowo wyliczonego wyniku budżetu – nadwyżka w wysokości 1.500 tys. zł, prawidłowo wyliczonych rozchodów pozwalających na zaplanowanie prawidłowego wskaźnika, o którym mowa w art. 168 UFP z 30 czerwca 2005 r. i zaplanowania wydatków pozwalających na uregulowanie części istniejących zobowiązań wymagalnych w wysokości 2.061 tys. zł, w miejsce planowanych do realizacji nowych wydatków inwestycyjnych.

W wykonanych dochodach bieżących Gminy w latach 2010-2013 (I półrocze) udział subwencji kształtował się na poziomie ok. 40%, a dochodów z podatków na poziomie ok. 37%. Poziom dotacji na zadania bieżące był malejący – od 20% do 16%. W dochodach majątkowych, ze sprzedaży majątku udział również był malejący – od 2,7% do 1,5%. Zrealizowane dochody majątkowe wynosiły: w 2010 r. – 5,7%, w 2011 r. – 14,0%, w 2012 r. – 4,8% i w I półroczu 2013 r. – 4,3% wykonanych dochodów ogółem. Zasadniczą rolę odgrywały tutaj dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środki w ramach płatności z budżetu środków europejskich, klasyfikowane jako środki na dofinansowanie własnych inwestycji pozyskane z innych źródeł. Udział dochodów ze sprzedaży majątku w wykonanych dochodach ogółem wyniósł bowiem tylko odpowiednio: 2,7%, 2,4%, 1,0%, 1,5%.

¹¹ RIO przeprowadziła w okresie od 24 czerwca do 20 września 2013 roku problemową kontrolę w zakresie zadłużenia Gminy oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia za okres od 1 stycznia 2010 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.

Uchwałą nr 117/2013, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 10 października 2013 r. przyjęło „Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Piekoszów”.

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

¹³ RIO w trakcie kontroli stwierdziła, że o ponad 1.900 tys. zł zaplanowano wyższe dochody, niż wynikało to z ustalonych w trakcie kontroli danych faktycznych.

Gmina, pewne możliwości wpływania na wysokość uzyskiwanych dochodów swoimi decyzjami posiadała z tytułu sprzedaży majątku. Stanowiły one jednak mały udział w dochodach ogółem. Bezpośredni wpływ miała natomiast w zakresie kształtowania dochodów z podatków i opłat lokalnych. Rada uchwałała jednak stawki podatkowe niższe od stawek górnych, korzystała z ustawowych możliwości wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych i budynków pozostałych, będących w posiadaniu osób fizycznych, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów miała również niska skuteczność egzekucji należności. Kwoty zaległości podatkowych stanowiły bowiem na koniec 2010 r. 7% uzyskanych dochodów podatkowych, na koniec 2011 r. – 9,2% i na koniec 2012 r. – 16,4%.

Najwyższy udział w latach 2010-2013 (I półrocze) w strukturze działowej wydatków notowano w dziale „Oświata i wychowanie”. Wydatki w tym dziale stanowiły od 37,4% do 48,2% wydatków ogółem i odpowiednio od 49,7% do 57,8% wydatków bieżących.

Stan i udział zobowiązań wymagalnych w wykonanych wydatkach ogółem oraz w długu Gminy przedstawiał się na koniec lat 2011-2013 odpowiednio: 1.220,4 tys. zł – 2,33% i 5,26%; 8.294,3 tys. zł – 17,75% i 24,42% i 8.890,3 tys. zł – 36,99% i 25,66%.

Stan zobowiązań wymagalnych względem poszczególnych grup wierzycieli za 2012 r. i I półrocze 2013 r. był następujący: przedsiębiorcy z tytułu dostaw towarów i usług 5.581,2 tys. zł i 3.433,6 tys. zł, ZUS 1.861,3 tys. zł i 3.539,0 tys. zł; urząd skarbowy 291,5 tys. zł i 500,6 tys. zł oraz pracownicy z tytułu ZFŚS 560,3 tys. zł i 1.417,2 tys. zł. W zobowiązaniach tych należy zauważyć wysoki udział z tytułu dostaw towarów i usług.

[dowód: akta kontroli str. 1306-1309]

Z ustaleń kontroli RIO wynika, że przyczyną powstania i wzrostu wydatków oraz zobowiązań wymagalnych ciążących na Gminie był m.in. wzrost zatrudnienia i niewłaściwa struktura tego zatrudnienia w Urzędzie oraz wzrost zatrudnienia nauczycieli w jednostkach oświatowych funkcjonujących w bardzo rozbudowanej sieci placówek oświatowych. [dowód: akta kontroli str. 821-840]

Po wyemitowaniu ostatniej serii emisji obligacji w 2013 r., Gmina nie miała możliwości zaciągania nowych kredytów, pożyczek ani emisji obligacji. W celu poprawy sytuacji finansowej Gminy, konieczne było uzyskanie pożyczki z budżetu państwa na podstawie art. 224 ust. 1 UFP. [dowód: akta kontroli str. 1306-1309]

1.3. W Programie Naprawczym Gminy podano, że jego celem była stabilizacja trudnej sytuacji finansowej Gminy, powstałej wskutek nieprawidłowości w zakresie wykonywania budżetu, zadłużenia Gminy oraz przestrzegania ustawowych jego limitów za okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.

Program, stosownie do wymogów wynikających z art. 240a ust. 3 UFP, zawierał analizę stanu finansów Gminy, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; plan przedsięwzięć naprawczych (z harmonogramem ich wprowadzania) zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 UFP, przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych. Nie opisano w nim – wymaganego przez art. 240a ust. 3 pkt 3 UFP – sposobu obliczania przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych.

Program zawierał wszystkie ograniczenia wynikające z art. 240a ust. 5 i 6 UFP. Nie przewidziano w nim innych niż określone ww. przepisami ograniczeń, które można wprowadzać do programów naprawczych na podstawie art. 240a ust. 7 UFP, ale zapisano, że Gmina wprowadzi również takie ograniczenia.

Program naprawczy Gminy został pozytywnie zaopiniowany przez RIO w dniu 7 sierpnia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 246-315, 357 i 1169-1176]

Zamówienie na przygotowanie części finansowej programu naprawczego Gminy zostało udzielone (w 2013 r.) bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴, na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Na okoliczność sposobu wyboru wykonawcy, była Skarbnik Gminy Jadwiga Szymańska wyjaśniła, że w pierwszym kwartale 2013 r., stwierdziwszy, iż program naprawczy dla jednej z jednostek samorządu terytorialnego opracował wykonawca (była Skarbnik nie potrafiła wyjaśnić dla której jednostki), skontaktowała się z tym podmiotem, uzyskując informację, że może wykonać dla Gminy część finansową programu naprawczego Gminy. Jadwiga Szymańska wyjaśniła, że nie kontaktowała się z innymi potencjalnymi wykonawcami. Sposób wyboru wykonawcy nie został udokumentowany. Nie potrafiła wyjaśnić, dlaczego wykonawcy nie zlecono opracowania programu naprawczego, a jedynie jego część finansową. [dowód: akta kontroli str. 333-350]

Wynagrodzenie w zawartej przez Wójta w dniu 8 marca 2013 r. umowie na przygotowanie części finansowej programu naprawczego Gminy określone zostało na 24,6 tys. zł.

Były Wójt Gminy Tadeusz Dąbrowa w złożonych zeznaniach podał, że z uwagi na upływ czasu ciężko mu stwierdzić, dlaczego 8 marca 2013 r. zlecono podmiotowi zewnętrznemu wykonanie części finansowej programu naprawczego Gminy, a nie przygotowanie projektu całego programu.

Faktura z tytułu realizacji umowy na kwotę 24,6 tys. zł wpłynęła do Urzędu w dniu 26 listopada 2013 r. Kwotę do wypłaty zatwierdził w dniu 20 grudnia 2013 r. Wójt Zbigniew Piątek. Zastępca Skarbnika Gminy Magdalena Smolarzyk-Korba potwierdziła na ww. dowodzie księgowym zabezpieczenie środków w budżecie na wypłatę powyższej kwoty. Na dzień zatwierdzenia do wypłaty ww. kwoty, zaksięgowane wykonanie wydatków w dziale 750 *Administracja publiczna, rozdziale 75023 Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)*, § 4300 *Zakup usług pozostałych* wyniosło 303,3 tys. zł (podziałka klasyfikacji budżetowej, z której zatwierdzono wypłatę ww. środków) i było już o 14.356,25 zł wyższe od przewidzianego planem finansowym. [dowód: akta kontroli str. 333-348, 354-356 i 801-802]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Programie Naprawczym Gminy nie określono sposobu obliczania przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych w nim wymienionych, pomimo obowiązku w tym zakresie określonego w art. 240a ust. 3 pkt 3 UFP. Wójt Gminy Zbigniew Piątek wyjaśnił, że sytuacja ta była spowodowana niedopatrzeniem ze strony Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 246-315 i 804-807]

2. Zatwierdzenie wypłaty środków w kwocie 24,6 tys. zł, tytułem wynagrodzenia wykonawcy za sporządzenie w 2013 r. części finansowej programu naprawczego Gminy, miało miejsce z naruszeniem zasady gospodarki finansowej określonej w art. 44 ust. 1 pkt 2 UFP, stanowiącej, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Wypłatę środków w dziale 750, rozdziale 75023, § 4300 zatwierdził w dniu 20 grudnia 2013 r. Wójt Gminy Zbigniew Piątek, w sytuacji, gdy na powyższy dzień zaksięgowane wydatki w ww. podziale klasyfikacji budżetowej wyniosły 303,3 tys. zł i były już o 14,4 tys. zł wyższe od planowanych (w szczególności w związku z płatnością w dniu 11 grudnia 2013 r. za usługi doradztwa prawnego oraz w dniu 12 grudnia 2013 r. za przesyłki listowe). Wskutek zatwierdzenia do wypłaty 24,6 tys. zł, plan wydatków w ww. podziale klasyfikacji budżetowej został przekroczony o 39 tys. zł. Zwiększenie planowanych wydatków w dziale 750, rozdziale 75023, § 4300 miało miejsce dopiero 30 grudnia 2013 r. Wójt Gminy Zbigniew Piątek wyjaśnił, że sytuacja była spowodowana niedopatrzeniem.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵, dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Karalność naruszenia z tego tytułu uległa jednak przedawnieniu (art. 38 ust. 1 ww. ustawy). [dowód: akta kontroli str. 354-356 i 804-807]

3. Na podstawie upoważnienia i w granicach limitu określonych w § 10 i § 11 uchwały budżetowej Gminy Piekoszków na 2012 rok, Wójt zawarł w 2012 r. dwie umowy kredytowe, z dnia 20 lutego 2012 r. w kwocie 2.000,0 tys. zł na pokrycie występującego w ciągu roku

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1311.

przejściowego deficytu budżetu Gminy oraz z dnia 2 kwietnia 2012 r. w kwocie 1.000,0 tys. zł, na pokrycie deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Kredyty te nie zostały spłacone zgodnie z dyspozycją art. 89 ust. 2 UFP w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. W dniu 31 grudnia 2012 r. Wójt podpisał aneksy do ww. umów, na podstawie których powyższe kredyty krótkoterminowe zostały przekwalifikowane na długoterminowe. Podpisanie tych aneksów nastąpiło bez uzyskania opinii RIO wymaganych art. 91 ust 2 UFP. [dowód: akta kontroli str. 599-619]

Były Wójt Gminy Tadeusz Dąbrowa zeznał, że w związku z faktem, iż Gmina nie była w stanie spłacić do dnia 31 grudnia 2012 r. ww. kredytów, podpisał aneksy do umów nie czekając na rozstrzygnięcie RIO w zakresie przedmiotowej uchwały Rady. Niepodpisanie aneksów skutkowałoby natychmiastową wymagalnością kredytów. [dowód: akta kontroli str. 801-802]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sposób wdrożenia zaplanowanych działań oraz stopień osiągnięcia efektów określonych w założeniach programu naprawczego Gminy¹⁶

Opis stanu faktycznego

2.1. W Programie Naprawczym Gminy nie określono zasad monitorowania realizacji zaplanowanych w nim przedsięwzięć. Nie został też wydany żaden inny dokument ustalający mechanizmy kontrolne i procedury wewnętrzne w zakresie sposobu bieżącego monitorowania wykonania działań objętych programem oraz efektów finansowych jakie miały one przynieść, ani osoby odpowiedzialne za prowadzenie takiego monitoringu. [dowód: akta kontroli str. 248-315, 1135-1136]

Wójt Gminy Zbigniew Piątek stwierdził: *Nie wprowadzono zasad bieżącego monitorowania realizacji przedsięwzięć zawartych w programie naprawczym. Nie ma takiego Zarządzenia Wójta Gminy. Program był monitorowany w okresach kwartalnych i raporty za kwartał były wysyłane do Ministerstwa Finansów. Osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych elementów programu to kierownicy poszczególnych referatów Urzędu [...]. Nadzór nad całością programu [...] sprawowała Pani Skarbnik. Odnośnie przyczyn nieustalenia przedmiotowych zasad na piśmie Wójt wyjaśnił: Gmina Piekoszów była jedną z nielicznych jednostek realizujących program naprawczy. Było to zadanie zupełnie nowe i brak było podmiotów, których doświadczenia moglibyśmy wykorzystać. Nie posiadałem wiedzy, że konieczne jest sformalizowane (pisemne) ustalenie sposobu monitorowania realizacji przedsięwzięć naprawczych.* [dowód: akta kontroli str. 1161, 1164, 1302, 1304]

Urząd nie monitorował na bieżąco stopnia wdrożenia żadnego z objętych programem dziesięciu przedsięwzięć naprawczych. Dla pięciu z nich wyznaczone przez Wójta osoby prowadziły – jak wskazano w sporządzonym na potrzeby kontroli zestawieniu – monitoring osiągania zaplanowanych efektów finansowych, polegający na dokonywaniu, raz na kwartał¹⁷, analizy danych ze sprawozdań budżetowych, tj. Rb-27S – w zakresie efektów zwiększenia dochodów z dotacji celowej z budżetu państwa na przedszkola; zwiększenia dochodów z podatków (w tym m.in.: z windykacji podatków i opłat, ze zwiększenia stawek podatku od budynków mieszkalnych i tzw. „budynków pozostałych” oraz rolnego) i Rb-28S – w zakresie efektów zmniejszenia diet radnych oraz połączenia Gminnego Ośrodka Kultury (dalej: GOK) z Gminną Biblioteką Publiczną (dalej: GBP). W odniesieniu do działania polegającego na zwiększeniu dochodów z podatku od ww. budynków analizowano także wysokość ustalonego przypisu (naliczeń), dla podatku od budowli wodno-kanalizacyjnych i od nowych przedsiębiorców – kartoteki podatników. Dla pozostałych działań naprawczych (zmiany tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli na stanowiskach kierowniczych; zmiany regulaminu ustalającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli; redukcji zatrudnienia w jednostkach oświatowych oraz redukcji zatrudnienia i zmniejszenia

¹⁶ Ustaleń w tym zakresie dokonywano odnosząc się do trzeciej (ostatniej) wersji programu naprawczego, przyjętej przez Radę Gminy Piekoszów Uchwałą Nr LXV/441/2014 z dnia 30 lipca 2014 r.

¹⁷ Na potrzeby przesyłanej do Ministerstwa Finansów informacji o przebiegu realizacji programu naprawczego.

wynagrodzeń w UG; zmniejszenia wydatków na zakup energii elektrycznej; zmniejszenia dopłaty do połączeń komunikacyjnych) nie monitorowano uzyskiwania efektów finansowych. [dowód: akta kontroli str. 248-315, 1135-1136, 1166-1167]

W zakresie przyczyn, dla których nie prowadzono bieżącego monitoringu wdrażania działań naprawczych oraz osiągania efektów finansowych niektórych z nich Wójt wyjaśnił: *W Urzędzie nie był prowadzony bieżący monitoring stopnia wdrożenia poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, gdyż byliśmy przekonani, że wystarczające są czynności podejmowane w ramach przygotowywania dla Ministerstwa Finansów kwartalnych informacji z przebiegu realizacji programu naprawczego. Nie mieliśmy świadomości, że należy odrębnie monitorować stopień wykonania każdego działania. Monitorowanie osiągania zakładanych efektów finansowych postępowania naprawczego [...] polegało na analizie „globalnych” kwot ujmowanych w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy. Spowodowane to było niemożnością ustalenia efektów finansowych dla każdego działania osobno, co wynikało: w odniesieniu do trzech z nich związanych z ograniczeniem wydatków na oświatę – z faktu ujęcia ich w programie w sposób nie pozwalający na „rozdzielenie” oszczędności, zaś w przypadku kolejnego, tj. zwiększenia dochodów z tytułu podatków, gdzie jednym z „poddziałów” było zwiększenie stawek podatku od budynków mieszkalnych i budynków „pozostałych” – z braku narzędzi do prowadzenia monitoringu w takiej szczegółowości (program, na którym pracujemy nie posiada analityki wyodrębniającej wpływy z podatku od ww. budynków z ogółu wpływów z podatku od nieruchomości). Zważywszy, że Ministerstwo nie negowało naszych raportów, mieliśmy przeświadczenie, iż wskazane działania są wystarczające.* [dowód: akta kontroli str. 1302, 1305]

2.2. Plan przedsięwzięć naprawczych na lata 2014-2016, obejmował – obok rezygnacji z podejmowania nowych zadań inwestycyjnych oraz restrukturyzacji zadłużenia – działania zmierzające do ograniczenia wydatków bieżących i maksymalizacji dochodów, w tym:

1. zmianę – od września 2014 r., zgodnie z uchwałą Nr LXI/419/2014 Rady z dnia 30 kwietnia 2014 r.¹⁸ – tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć (tj. tzw. pensum) nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze; ww. uchwałą wymiar pensum określonego w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁹ obniżono: do 5 godzin dyrektorom zespołów placówek oświatowych, do 6 godzin dyrektorom szkół liczących od 11 do 20 oddziałów, do 8 godzin dyrektorom szkół liczących do 10 oddziałów, wicedyrektorom wszystkich typów jednostek oświatowych – do 10 godzin; [dowód: akta kontroli str. 289-290, 302, 1177-1178]
2. obniżenie – od maja 2014 r., na mocy uchwały Nr LXI/420/2014 Rady Gminy z dnia 30 kwietnia 2014 r.²⁰ – niektórych składników wynagrodzeń nauczycieli, tj. dodatków motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy; ww. uchwałą zmniejszono: wysokość dodatku funkcyjnego (z przedziału 600 zł – 2.400 zł do przedziału 200 zł – 1.800 zł)²¹, łączną kwotę na dodatki motywacyjne (z 9% na 8% planowanej kwoty na wynagrodzenia zasadnicze ogółu nauczycieli zatrudnianych w danej szkole) oraz wysokość dodatku za warunki pracy, tj. za pracę w warunkach trudnych (z 10% do 7,5% stawki godzinowej obliczanej jak za godziny ponadwymiarowe, zaś nauczycielom wykonującym ją poza szkołą macierzystą z 15% do 10%) i za pracę w warunkach uciążliwych (z 20% do 15%); [dowód: akta kontroli str. 290, 302, 1183-1189]
3. redukcję – od lutego 2014 r. – zatrudnienia i zmniejszenie wynagrodzeń w Urzędzie oraz redukcję – od lipca 2014 r.²² – zatrudnienia w jednostkach oświatowych²³; [dowód: akta kontroli str. 291-293, 302]

¹⁸ Uchwała w sprawie określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1379, ze zm.

²⁰ Uchwała w sprawie regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania nauczycieli oraz przyznawania i wypłacania dodatków mieszkaniowych.

²¹ Ustalono go: dla dyrektorów zespołów szkół liczących powyżej 20 oddziałów na 1.600 zł – 1.800 zł, dla dyrektorów zespołów liczących do 20 oddziałów na 1.400 zł – 1.600 zł, dla dyrektorów szkół liczących do 15 oddziałów na 1.200 zł – 1.500 zł, dla wicedyrektorów na 600 zł – 800 zł, zaś dla innych stanowisk kierowniczych przewidzianych w statucie szkoły na 200 zł – 300 zł. Według wcześniejszej uchwały (Nr XXXVI/256/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.) dodatek funkcyjny wynosił: dla dyrektorów szkół i zespołów powyżej 20 oddziałów – 2.400 zł, od 11 do 20 oddziałów – 2.000 zł, do 10 oddziałów – 1.700 zł, dla wicedyrektorów – 1.000 zł, a dla kierowników świetlic szkolnych – 600 zł.

²² Od lipca w odniesieniu do pracowników obsługi, zaś od września w odniesieniu do nauczycieli.

²³ Redukcję zatrudnienia pracowników obsługi zakładano od lipca 2014 r., zaś nauczycieli – od września 2014 r.

4. zwiększenie – od stycznia 2014 r. – dochodów z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa na przedszkola; [dowód: akta kontroli str. 293, 302]
5. zwiększenie wpływów z tytułu podatków, poprzez:
 - a) windykację – od 2014 r. – zaległych podatków i opłat;
 - b) podniesienie – od stycznia 2014 r. – stawek podatku od budynków mieszkalnych i tzw. „pozostałych” (przy jednoczesnym zniesieniu 100% ulgi) oraz podatku rolnego;
 - c) wprowadzenie – od 2015 r. – podatku od urządzeń wodno-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;
 - d) uzyskanie – od stycznia 2014 r. – wpływów z podatku od nowych przedsiębiorców (podatek od gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą); [dowód: akta kontroli str. 293-295, 302, 1316-1319]
6. zmniejszenie – od stycznia 2014 r. – diet radnych; [dowód: akta kontroli str. 296, 302]
7. zmniejszenie – od października 2014 r. – wydatków na energię elektryczną, poprzez ograniczenie oświetlenia ulicznego i uzyskanie niższych cen, wskutek przeprowadzenia przetargu dla kilku gmin; [dowód: akta kontroli str. 296-297, 303]
8. zmniejszenie – od 2014 r. – dopłaty do połączeń komunikacyjnych, tj. linii podmiejskich obsługiwanych przez Zarząd Transportu Miejskiego w Kielcach (dalej: ZTM); [dowód: akta kontroli str. 297, 303]
9. połączenie – od kwietnia 2014 r. – GOK z GBP; [dowód: akta kontroli str. 297-298, 303]
10. zbycie mienia Gminy, tj. działek budowlanych ujętych w planach sprzedaży nieruchomości na 2014 r. (3 działki), 2015 r. (26 działek) i 2016 r. (11 działek). [dowód: akta kontroli str. 298-300, 303]

Program Naprawczy Gminy wielokrotnie zawierał dane, niezgodne ze stanem faktycznym.

W programie, ani w żadnym innym dokumencie nie został ustalony podział odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych przedsięwzięć naprawczych. Również zakresy czynności pracowników Urzędu, wskazanych w toku kontroli jako osoby odpowiedzialne za ich prawidłową realizację, nie zawierały postanowień przypisujących taką odpowiedzialność. [dowód: akta kontroli str. 289-315, 1071-1143]

W ramach realizacji programu:

- z dniem 1 września 2014 r. nauczycielom na stanowiskach kierowniczych wymiar pensum ustalono, zgodnie z uchwałą Nr LXI/419/2014, na 5-10 godzin; mimo iż ww. uchwałą został obniżony obowiązkowy wymiar godzin zajęć wynikający z Karty Nauczyciela, faktycznie nastąpiło zwiększenie liczby godzin realizowanych przez dyrektorów i wicedyrektorów jednostek oświatowych, bowiem w latach szkolnych 2011/12-2013/14 (w oparciu o pisemną zgodę Wójta lub bez takiej formalnej zgody – na podstawie zatwierdzonych arkuszy organizacji szkół) korzystali oni ze zniżek lub zwolnień; bezpośrednio przed przyjęciem PNG, tj. w roku szkolnym 2013/2014, na 13 osób na stanowiskach kierowniczych trzech dyrektorów nie realizowało żadnych zajęć, zaś pozostałych pięciu dyrektorów i pięciu wicedyrektorów realizowało je w wymiarze obniżonym do 3-10 godzin²⁴; od roku szkolnego 2014/2015 wymiar godzin zajęć realizowanych przez te osoby wzrósł ogółem z 64 do 99 (o 35 godzin, tj. 54,7%); [dowód: akta kontroli str. 1177, 1240-1252, 1256]
- od roku szkolnego 2014/2015, zgodnie z ww. uchwałą Nr LXI/420/2014, obniżono:
 - wysokość dodatku funkcyjnego przysługującego nauczycielom na stanowiskach kierowniczych (z łącznej kwoty 20.500 zł/m-c do 14.800 zł/m-c, tj. o 5.700 zł, co stanowiło 27,8%), przy czym dla 11 na 13 tych osób obniżka nastąpiła od października 2014 r., zaś dla dwóch pozostałych – od grudnia; wydatki na ten cel zmniejszyły się z 254.842,15 zł w 2013 r. do: 233.720 zł w 2014 r. i 172.193,34 zł w 2015 r., a w 2016 r. wyniosły 178.613,33 zł; [dowód: akta kontroli str. 1186, 1214, 1253, 1257]
 - wysokość dodatku za warunki pracy; wydatki na ten cel zmniejszyły się z 9.799,07 zł w 2013 r. do 8.675,81 zł w 2014 r. (tj. o 1.123,26 zł), zaś latach 2015-2016 nie były ponoszone; [dowód: akta kontroli str. 1138]
- zredukowano zatrudnienie:

²⁴ W roku szkolnym 2013/14 obowiązkowy wymiar godzin zajęć tych osób, obliczony zgodnie z art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela, wynosił łącznie 265, tymczasem realizowały one 64 godziny zajęć.

- w Urzędzie z 76 etatów na koniec 2013 r. do 70 etatów na koniec 2014 r. (o 6, tj. 7,9%) i 55,5 etatu na koniec 2015 r. (łącznie 20,5 etatu, tj. 27%), przy zakładanym obniżeniu zatrudnienia do 59 etatów (o 17, tj. 2,4%) już w 2014 r.; [dowód: akta kontroli str. 291, 1139]
- w jednostkach oświatowych o 33,17 etatu (z 356,51 etatu w r.szk. 2012/13 do 323,34 etatu w r.szk. 2014/15), tzn. o 9,61 etatu mniej niż zakładano (42,78 etatu), przy czym etaty pracowników obsługi zredukowano o 6,95 etatu (ze 102 do 95,05), tzn. o 2,39 etatu więcej niż zakładano (4,56 etatu), zaś etaty nauczycielskie zredukowano o 26,22 etatu (z 254,51 do 228,29), tzn. o 12 etatów mniej niż zakładano (38,22 etatu); [dowód: akta kontroli str. 1156]
- w 2014 r. obniżono wynagrodzenia 38 spośród 76 pracowników Urzędu²⁵, średnio o ok. 8,5%, miesięcznie łącznie o kwotę 9.936,86 zł; [dowód: akta kontroli str. 1261-1265]
- podejmowano działania windykacyjne w odniesieniu do zaległości z tytułu podatków i opłat; [dowód: akta kontroli str. 1279, 2153, 2155, 2166-2167, 2175-2177, 2185, 2188-2189, 2202-2205, 2213-2215, 2226-2228, 2390]
- od 2014 r., wskutek zniesienia od 1 stycznia 2014 r. całkowitej ulgi²⁶, naliczano podatek od będących w posiadaniu osób fizycznych budynków mieszkalnych (wg stawki zwiększonej z 0,1 do 0,4 zł za m² powierzchni użytkowej) i tzw. „budynków pozostałych” (wg wcześniej obowiązującej stawki 1 zł za m² powierzchni użytkowej); [dowód: akta kontroli str. 1279, 1310-1312, 1316-1319]
- od 2014 r. poprzez niepodjęcie uchwały w sprawie obniżenia, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego²⁷ zwiększono stawki tego podatku; [dowód: akta kontroli str. 1342]
- z dniem 1 stycznia 2015 r. – na mocy uchwały Nr III/10/2014 Rady z dnia 9 grudnia 2014 r. wprowadzono stawkę podatku od nieruchomości dla budowli związanych z prowadzeniem działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz służące do odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych; stawka wynosząca 0,5% wartości została z dniem 1 stycznia 2016 r. – na mocy uchwały Nr XVII/115/2015 Rady z dnia 26 listopada 2015 r. – podniesiona do 1%; [dowód: akta kontroli str. 1323, 1326-1327]
- od 2014 r. przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność na terenie Gminy naliczano podatek od nieruchomości; uzyskano z tego tytułu dochody w kwocie 110.116 zł w 2014 r., 248.400 zł w 2015 r. i 900.526 zł w 2016 r. (łącznie 1.259.042 zł); [dowód: akta kontroli str. 1279, 2166, 2176, 2186-2188, 2203-2204, 2214, 2227]
- z dniem 1 stycznia 2014 r. – na mocy uchwały Nr LIII/362/2013 Rady z dnia 30 grudnia 2013 r. – zmniejszono o 300 zł wysokość diet przysługujących radnym (tj. z 1.200 zł na 900 zł dietę przewodniczącej Rady, z 950 zł do 650 zł dietę przewodniczących pięciu komisji, z 920 zł do 620 zł diety pozostałych dziewięciu członków Rady); [dowód: akta kontroli str. 1354-1355]
- wskutek ograniczenia oświetlenia ulicznego oraz uzyskania – od stycznia 2015 r.²⁸ – niższych cen (0,2230 zł/kWh netto zamiast 0,2930 zł/kWh) po przetargu prowadzonym w ramach Grupy Zakupowej Energii Elektrycznej „Miedziana Góra” zmniejszono wydatki na energię elektryczną; [dowód: akta kontroli str. 1346-1353]
- z dniem 1 kwietnia 2014 r. – na mocy uchwały Nr LVII/384/2014 Rady z dnia 21 marca 2014 r. – połączono samorządowe instytucje kultury GOK i GBP, tworząc Bibliotekę Centrum Kultury w Piekoszowie (dalej: BCK); [dowód: akta kontroli str. 1359-1361]

²⁵ Obniżki wynagrodzeń nie objęły 38 pracowników, w tym: czterech osób zatrudnionych w wymiarze 0,5 etatu, 11 osób, których etaty podlegały redukcji (ośmiu robotników gospodarczych, pomocy administracyjnej, zaopatrzeniowca i zatrudnianego w wymiarze 0,8 etatu kierownika Referatu Oświaty), 12 osób o najniższych wynagrodzeniach, wójta (którego wynagrodzenie zostało ustalone, w grudniu 2013 r., na poziomie niższym od poprzednika), sekretarza Gminy, kierownika USC, geodety oraz siedmiu innych pracowników Urzędu.

²⁶ Zwolnienie z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych będących w posiadaniu osób fizycznych oraz budynków pozostałych (w obydwu przypadkach za wyjątkiem budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) przysługiwało na mocy § 1 odpowiednio pkt 3 i 4 Uchwały Nr LI/286/2009 Rady z dnia 7 grudnia 2009 r., obowiązującej od 1 stycznia 2010 r.

²⁷ W latach poprzedzających przyjęcie PNG Rada obniżała tę cenę: na rok 2011 – z 37,64 zł do 35,81 zł (uchwałą Nr III/17/2010 z dnia 27 grudnia 2010 r.), na rok 2012 – z 34,18 zł do 40 zł (uchwałą Nr XVI/122/2011 z dnia 5 grudnia 2011 r.) i na rok 2013 – z 75,86 zł do 50 zł (Uchwałą Nr XXXIV/231/2012 z dnia 3 grudnia 2012 r.).

²⁸ Umowa z 5 grudnia 2014 r. została zawarta przez Gminę na okres 2 lat od 1 stycznia 2015 r.

- ze sprzedaży mienia (10 działek budowlanych) uzyskano dochody w łącznej kwocie 123.181,80 zł, w tym: 20.785 zł ze zbycia jednej działki w 2014 r., 71.644 zł ze zbycia trzech działek w 2015 r. i 30.752 zł ze zbycia sześciu działek w 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1280-1294]

Choć program zakładał uzyskanie oszczędności na dodatku motywacyjnym nauczycieli w latach 2014-2016, wydatki na ten cel co roku rosły, tj. w 2014 r. wynosiły 484.141,08 zł, w 2015 r. – 525.486,76 zł a w 2016 r. – 557.736,81 zł. [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 1253]

Mimo iż jedno z przewidzianych w programie przedsięwzięć miało polegać m.in. na zmniejszeniu wynagrodzeń w Urzędzie, w latach 2015-2016 zostały podniesione płace zatrudnionych w nim osób. W 2015 r. podwyżką wynagrodzenia zasadniczego objęto 47 pracowników (45 z grupy pracującej na koniec 2013 r. i dwóch przyjętych po 1 stycznia 2014 r.), zaś w 2016 r. – 37 pracowników (31 z grupy pracującej na koniec 2013 r., w tym 25, którym zwiększono wynagrodzenie w 2015 r. i sześciu zatrudnionych po 1 stycznia 2014 r.). [dowód: akta kontroli str. 1261-1276]

Jedną z osób, których wynagrodzenie wzrosło w okresie realizacji programu był Wójt Zbigniew Piątek. Wynagrodzenie to, ustalone początkowo²⁹ na 8.000 zł (bez dodatku za wieloletnią pracę), zostało z dniem 1 kwietnia 2015 r.³⁰ podniesione do kwoty 9.490 zł (o 1.490 zł, tj. 18,6%). Podwyżka dotyczyła wynagrodzenia zasadniczego (z 4.900 zł do 5.400 zł), dodatku funkcyjnego³¹ (z 1.500 zł do 1.900 zł) oraz dodatku specjalnego z 25% do 30% łącznej kwoty wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (tj. z 1.600 zł do 2.190 zł). Wydatki na wynagrodzenia ogółem jednak nie wzrosły. [dowód: akta kontroli str. 1392-1404]

W związku z rosnącym niezadowoleniem mieszkańców Gminy z ograniczenia kursowania podmiejskich połączeń komunikacyjnych, nie zostało zrealizowane działanie polegające na zmniejszeniu dopłaty do linii obsługiwanych przez ZTM. [dowód: akta kontroli str. 2136, 2140-2142, 2145, 2168, 2171-2172, 2190, 2205, 2216, 2230, 2252]

2.3. Oczekiwane efekty finansowe realizacji przedsięwzięć objętych programem w latach 2014-2016 wynosiły ogółem 10.788.457 zł, z czego w 2014 r. planowano uzyskać 3.041.699 zł, w 2015 r. – 3.666.379 zł, a w 2016 r. – 4.080.379 zł.

W ramach ograniczania wydatków bieżących przewidziano uzyskanie oszczędności w łącznej kwocie 5.850.741 zł (1.705.493 zł w 2014 r. i po 2.072.624 zł w 2015 r. i 2016 r.), z czego:

- 291.669 zł z tytułu zwiększenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli na stanowiskach kierowniczych (41.667 zł w 2014 r. i po 125.001 zł w 2015 r. i 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 290, 303]
- 424.389,00 zł ze zmniejszenia dodatków (motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy) przysługujących nauczycielom (105.463 zł w 2014 r. i po 159.463 zł w 2015 r. i 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 290, 304]
- 1.974.212 zł z redukcji zatrudnienia w jednostkach oświatowych (554.000 zł w 2014 r. i po 710.106 zł w 2015 r. i 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 292-293, 305]
- 2.457.790 zł z tytułu redukcji zatrudnienia i zmniejszenia wynagrodzeń w Urzędzie (817.318 zł w 2014 r. i po 820.236 zł w 2015 r. i 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 291, 304]
- 162.000 zł z tytułu obniżenia diet radnych (po 54.000 zł rocznie); [dowód: akta kontroli str. 296, 306]
- 184.008 zł ze zmniejszenia wydatków na energię elektryczną (14.154 zł w 2014 r. i po 84.927 zł w 2015 r. i 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 296-297, 306-307]
- 56.673 zł ze zmniejszenia dopłaty do podmiejskich połączeń komunikacyjnych (po 18.891 zł rocznie); [dowód: akta kontroli str. 297, 307]

²⁹ Uchwałą Nr LIII/363/2013 Rady z dnia 30 grudnia 2013 r. ws. ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy.

³⁰ Na mocy uchwały Nr IX/55/2015 z dnia 28 kwietnia 2015 r. ws. ustalenia wynagrodzenia dla Wójta Gminy.

³¹ Będącego – według art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902) – fakultatywnym składnikiem wynagrodzenia.

- 300.000 zł z połączenia GOK z GBP (po 100.000 zł rocznie). [dowód: akta kontroli str. 307]

W ramach maksymalizacji dochodów zaplanowano zwiększenie wpływów o łączną kwotę 4.937.716 zł (1.336.206 zł w 2014 r., 1.593.755 zł w 2015 r. i 2.007.755 zł w 2016 r.), pochodzącą:

- ze zwiększenia dotacji celowej na przedszkola – kwota 1.805.811 zł (rocznie po 601.937 zł); [dowód: akta kontroli str. 305]
- ze zwiększenia wpływów z tytułu podatków – kwota 2.268.256 zł (649.620 zł w 2014 r. 691.818 zł w 2015 r. i 926.818 zł w 2016 r.), z czego:
 - a. 247.370 zł z windykacji zaległych podatków i opłat,
 - b. 558.393 zł ze zwiększenia stawek podatku od budynków i rolnego – odpowiednio: 480.000 zł (po 160.000 zł rocznie) oraz 78.393 zł (po 26.131 zł rocznie);
 - c. 705.000 zł z opodatkowania urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków (235.000 zł w 2015 r. i 470.000 zł w 2016 r.);
 - d. 757.493 zł z podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą nowopowstałych na terenie Gminy firm (149.851 zł w 2014 r. i po 303.821 zł w 2015 r. i 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 293-295, 305-306]
- z wpływów ze sprzedaży mienia – kwota 863.649 zł (84.649 zł w 2014 r., 300.000 zł w 2015 r. i 479.000 zł w 2016 r.). [dowód: akta kontroli str. 298-300, 308]

Niektóre z przedsięwzięć naprawczych przyniosły efekty finansowe lepsze od zakładanych w programie. Były to:

- redukcja zatrudnienia i zmniejszenie wynagrodzeń ogółem w Urzędzie, na których uzyskano oszczędności w kwocie 3.441.489 zł (965.430 zł w 2014 r., 1.273.493 zł w 2015 r. i 1.202.566 zł w 2016 r.), większej o 983.699 zł (tj. 40%) niż planowana; wydatki na wynagrodzenia pracowników Urzędu zmniejszyły się m.in. z uwagi na fakt, że kadra kierownicza (Wójt, Sekretarz, Skarbnik) pobierała wynagrodzenia mniejsze niż jej poprzednicy, co więcej nie były przyznawane nagrody; [dowód: akta kontroli str. 291, 304, 1139-1155, 1261-1268, 2282]
- zwiększenie wpływów z windykacji zaległych podatków i opłat – wyegzekwowano zaległości wraz z odsetkami w łącznej kwocie 2.935.239 zł (1.187.415 zł w 2014 r., 691.735 zł w 2015 r. i 1.056.089 zł w 2016 r.), większej o 788.467 zł (tj. 317,7%) niż planowana; [dowód: akta kontroli str. 291, 304, 2390]
- zwiększenie stawek podatku rolnego, dochody z którego zwiększyły się w stosunku do 2013 r. o kwotę 184.409 zł (100.422 zł w 2014 r., 58.482 zł w 2015 r. i 25.505 zł w 2016 r.), wyższą od zakładanej o 106.016 zł (tj. 135,2%); [dowód: akta kontroli str. 294, 306, 1279, 2282]
- opodatkowanie nieruchomości nowopowstałych firm, z którego pozyskano dochody w kwocie 1.259.042 zł (110.116 zł w 2014 r., 248.400 zł w 2015 r., 900.526 zł), wyższej niż planowana o 501.549 zł (tj. o 66,2%); [dowód: akta kontroli str. 295, 306, 1279, 2282]
- zmniejszenie diet radnych, na którym uzyskano oszczędności w kwocie 173.094 zł (61.160 zł w 2014 r., 55.824 zł w 2015 r. i 56.110 zł w 2016 r.), większej niż planowana o 11.094 zł (tj. o 6,8%); [dowód: akta kontroli str. 296, 306, 855, 899, 944, 989, 1299, 2283]
- ograniczenie oświetlenia ulicznego oraz uzyskanie niższych cen na zakup energii elektrycznej, wskutek których uzyskano oszczędności w kwocie 288.188 zł, wyższej niż zakładano o 104.180 zł (tj. o 56,6%). [dowód: akta kontroli str. 296-297, 306-307, 1296, 1346-1353, 2283]

Mimo powyższego nie zostały osiągnięte oczekiwane efekty finansowe realizacji PNG, bowiem:

- wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi pracowników jednostek oświatowych w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* wyniosły w latach 2014-2016³²: 17.722.294 zł, 17.418.470 zł oraz 17.281.002 zł i były wyższe odpowiednio o: 1.279.490 zł, 975.666 zł

³² Z uwagi na fakt, że konstrukcja programu naprawczego uniemożliwia odrębne rozliczenie oszczędności każdego z trzech przedsięwzięć naprawczych mających na celu zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia w jednostkach oświatowych, efekty finansowe ustalano dla wszystkich łącznie, odnosząc wydatki zrealizowane w latach 2014-2016 w dziale 801 na wynagrodzenia z pochodnymi do podanej w programie wartości wynagrodzeń brutto jaka powinna być wypłacona w roku budżetowym 2013 (16.442.804,00 zł).

- oraz 838.198 zł od wskazanej w *programie* wartości wynagrodzeń brutto, jaka powinna być wypłacona w 2013 r.; w szczególności co roku rosły wydatki na dodatek motywacyjny: w 2014 r. wynosiły one 484.141,08 zł, w 2015 r. – 525.486,76 zł, a w 2016 r. – 557.736,81 zł i w stosunku do wydatków poniesionych na ten cel w 2013 r. (438.564,19 zł), były wyższe o odpowiednio: 45.577,79 zł (10,3%), 86.922,57 zł (19,8%) i 119.172,62 zł (27,2%); [dowód: akta kontroli str. 289-293, 303-305, 1253, 2134, 2282]
- dochody z tytułu dotacji celowej na przedszkola zwiększyły się o kwotę 1.713.365 zł (601.937 zł w 2014 r., 468.292 zł w 2015 r., 543.136 zł w 2016 r.), mniejszą od zakładanej o 92.446 zł (tj. 5%); [dowód: akta kontroli str. 293, 305, 1278, 2282]
 - dochody z podatku od urzędzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków uzyskano w kwocie 483.733 zł (207.051 zł w 2015 r., 276.682 zł w 2016 r.), mniejszej od oczekiwanej o 221.267 zł (31,4%); [dowód: akta kontroli str. 295, 306, 1279, 2282]
 - wydatki na dopłaty do podmiejskich połączeń komunikacyjnych wyniosły 1.435.510 zł (452.978 zł w 2014 r., 474.944 zł w 2015 r. i 507.588 zł w 2016 r.³³) i były wyższe od planowanych w *programie* o kwotę 128.206 zł (17.210 zł w 2014 r., 39.176 zł, 71.820 zł w 2016 r.); [dowód: akta kontroli str. 297, 307, 1297, 2283]
 - dotacja na funkcjonowanie gminnych instytucji kultury – tj. GOK i GBP, a następnie powstałej z ich połączenia BCK – utrzymana w 2014 r. w zapewniającej uzyskanie zakładanych oszczędności kwocie 860.000 zł, w 2015 r. wzrosła do 890.000 zł, a w 2016 r. do 950.000 zł, wskutek czego uzyskane oszczędności w kwocie 180.000 zł (100.000 zł w 2014 r., 70.000 zł i 10.000 zł) były o 120.000 zł (tj. 40%) mniejsze niż oczekiwane; [dowód: akta kontroli str. 297, 307, 1298, 2283]
 - dochody ze sprzedaży mienia zrealizowane w kwocie 123.182 zł (20.786 zł w 2014 r., 71.644 zł w 2015 r. i 30.752 zł w 2016 r.) były o 740.467 zł (tj. 85,7%) mniejsze niż zakładane. [dowód: akta kontroli str. 298-300, 308, 1280, 2283]

Z istniejącej na koniec 2013 r. zaległości z tytułu podatków i opłat w kwocie 2.946.772,58 zł Gmina zwindykowała 1.502.838 zł (1.363.911 zł w 2014 r., 112.270 zł w 2015 r. i 26.657 zł w 2016 r.). Powyższe kwoty nie uwzględniają odsetek, gdyż – jak wskazano w zestawieniu dotyczącym realizacji w latach 2014-2016 dochodów z tytułu wzrostu podatków oraz windykacji zobowiązań podatkowych – *używany (...) program nie umożliwia wyodrębnienia tych odsetek z ogółu zwindykowanych odsetek (tj. również odsetek od zaległości powstałych w kolejnych latach).* W celu ustalenia wysokości dochodów uzyskanych z odsetek od ww. kwoty stanowiącej zaległość na koniec 2013 r. trzeba byłoby przejrzeć kartoteki wszystkich dłużników i z nich „na piechotę” wydzielać te odsetki. Przy uwzględnieniu jedynie ww. kwot odzyskanej należności głównej można stwierdzić, że dla działania polegającego na windykacji istniejącej na koniec 2013 r. zaległości z podatków i opłat, nie zostały osiągnięte oczekiwane efekty finansowe, bowiem odzyskana kwota jest znacznie niższa od przewidzianych w *programie* dochodów z wyegzekwowanych zaległości wraz z odsetkami (2.146.772 zł). [dowód: akta kontroli str. 294, 306, 1279, 2282]

Z egzekucji zaległości z podatków i opłat uzyskano efekty lepsze niż zakładano w *programie naprawczym*, jednak o ile w pierwszym roku jego realizacji zaległości te zmniejszyły się o 455.148 zł (z 2.946.773 zł na koniec 2013 r. do 2.491.624 zł na koniec 2014 r.) to już w kolejnych latach rosły – na koniec 2015 r. wynosiły 2.749.218 zł (tj. o 257.594 zł więcej niż rok wcześniej), zaś na koniec 2016 r. – 3.150.220 zł (tj. o 401.001 zł więcej). [dowód: akta kontroli str. 2153, 2155, 2166-2167, 2175-2177, 2185, 2188-2189, 2202-2205, 2213-2215, 2226-2228, 2390]

Nie było możliwe ustalenie wysokości dochodów uzyskanych z podatków od budynków mieszkalnych i tzw. „pozostałych” bowiem – jak wskazano w ww. zestawieniu, w którym jako dochody z tego podatku podano wartość przypisu (tj. dokonanych na dany rok naliczeń w kwotach: 171.218 zł w 2014 r., 174.575 zł w 2015 r. i 183.187 zł w 2016 r.) – *o ile po stronie przypisu podatek od nieruchomości ujmowany jest odrębnie dla każdego składnika/przedmiotu opodatkowania (tj. gruntów, budynków mieszkalnych, budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, budynków pozostałych), to po*

³³ Co roku Gmina otrzymywała niewielki zwrot niewykorzystanej części dotacji do połączeń komunikacyjnych. Z dotacji na 2014 r. było to 1.863,92 zł, z dotacji na 2015 r. – 990,00 zł, a z dotacji na 2016 r. – 1.700,28 zł.

stronie wpływu występuje on w jednej łącznej kwocie, gdyż w klasyfikacji budżetowej podatek od nieruchomości od osób fizycznych wykazuje się w jednej pozycji (w dziale 756, rozdz. 75616, § 0310), bez wyodrębniania poszczególnych składników/przedmiotów opodatkowania. Dotychczas w Urzędzie Gminy nie prowadzono szczegółowej analizy, która pozwalałaby na wyodrębnienie kwot przypisanych do tych składników z ogółu uzyskiwanych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Ustalenie kwot faktycznie uzyskanych dochodów z podatku od budynków mieszkalnych i „pozostałych” byłoby możliwe wyłącznie poprzez analizę kartotek wszystkich (tj. ok. 7 tysięcy) podatników podatku od nieruchomości. [dowód: akta kontroli str. 1279]

Wójt Zbigniew Piątek wyjaśnił: W Urzędzie nie zostało wprowadzone rozwiązanie umożliwiające bieżące pozyskiwanie informacji o zrealizowanych dochodach z tytułu podatku od budynków mieszkalnych i tzw. „pozostałych” (tj. pozwalające na wyodrębnienie wpływów z tych podatków z ogółu wpływów z podatku od nieruchomości), ponieważ nie mieliśmy świadomości, że rozliczanie osiągnięcia efektów finansowych programu (...) powinno być prowadzone w szczególności objętych nim działań i „poddziałów”. [dowód: akta kontroli str. 2395, 2397-2398]

Obliczone z uwzględnieniem ww. ograniczeń efekty finansowe realizacji przedsięwzięć objętych programem nie były realizowane zgodnie z harmonogramem. Wyniosły 5.767.055 zł (1.242.558 zł w 2014 r., 1.790.794 zł w 2015 r. i 1.633.299 zł w 2016 r.) i były mniejsze od zakładanych o 5.021.402 zł (tj. 46,5%), przy czym w 2014 r. o 1.799.141 zł (tj. 59,1%), w 2015 r. o 1.875.585 zł (tj. 51,2%), a w 2016 r. o 1.346.675 zł (tj. o 33%)³⁴. [dowód: akta kontroli str. 2283-2284, 2284a-2284b]

2.4. W okresie realizacji programu (tj. w latach 2014-2016) Gmina przestrzegała ustawowych ograniczeń wynikających z art. 240a ust. 5 pkt 1-6 UFP, w tym:

- 1) nie podejmowała nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych; [dowód: akta kontroli str. 281-284, 1607-1609, 1670-1674, 1823-1825, 1831-1837, 1998-2001, 2005-2007, 2012-2019, 2021-2070, 2073, 2076, 2079, 2087]
- 2) nie udzielała pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: JST), ani poręczeń, gwarancji i pożyczek; [dowód: akta kontroli str. 286, 2071-2072, 2074-2075, 2077-2078, 2080-2081, 2087, 2240-2241]
- 3) nie ponosiła wydatków na promocję jednostki (poniesione w 2014 r. w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdz. 75075 – *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* wydatki w kwocie 48.995,93 zł były splotą zobowiązań zaciągniętych w 2013 r.); [dowód: akta kontroli str. 285-286, 900, 945, 990, 2087]
- 4) nie tworzyła funduszu sołectkiego; [dowód: akta kontroli str. 287, 852-874, 896-917, 941-962, 986-1008, 1409, 1463-1464, 1518-1519, 1531-1533, 2087]
- 5) nie realizowała zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. [dowód: akta kontroli str. 287, 896-918, 941-963, 986-1008, 2087]

Stosownie do art. 240a ust. 6 UFP w okresie realizacji postępowania naprawczego wysokość wydatków na diety radnych oraz wydatków na wynagrodzenie Wójta nie przekroczyła wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie przyjęcia programu³⁵. Na wypłatę diet za 2013 r. wydatkowano 128.364,19 zł³⁶, za 2014 r. – 109.600,27 zł (mniej o 18.763,92 zł), w 2015 r. – 114.935,52 zł (mniej o 13.428,67 zł), za 2016 r. – 114.650 zł (mniej o 13.714,19 zł)³⁷. Wydatki na wypłatę wynagrodzenia Wójta wyniosły 175.981,72 zł w 2013 r.

W 2014 r. było to 128.761,85 zł, w 2015 r. – 130.627,95 zł, a w 2016 r. – 144.923,11 zł

³⁴ Nawet przy założeniu, że dochody z podatku od budynków mieszkalnych i tzw. „pozostałych” zostały uzyskane w wysokości przypisu tj. 528.980,00 zł (171.218,00 zł w 2014 r., 174.575,00 zł w 2015 r. i 183.187,00 zł w 2016 r.) efekty finansowe realizacji programu były mniejsze od zakładanych o 4.492.422,00 zł (tj. 41,6%), w tym: w 2014 r. o 1.627.923,00 zł (tj. 53,5%), w 2015 r. o 1.701.010,00 zł (tj. 46,4%), a w 2016 r. o 1.163.488,00 zł (tj. 28,5%).

³⁵ Biorąc pod uwagę, że ostateczna wersja programu została przyjęta 30 lipca 2014 r. jako „rok bazowy” brano pod uwagę 2013 r.

³⁶ Z czego 109.156,55 zł wypłacono w 2013 r., zaś występujące na koniec tego roku zobowiązania wymagalne w kwocie 19.207,64 zł – w 2014 r.

³⁷ Ustalony zgodnie z obniżającą diety radnych uchwałą Nr LIII/362/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. limit wydatków wynosił 9.730 zł miesięcznie i 116.760 zł rocznie.

(odpowiednio o: 47.219,87 zł, 45.353,77 zł i 31.058,61 zł mniej niż w 2013 r.). [dowód: akta kontroli str. 855, 899, 944, 989, 1299-1300, 1355, 1389-1391, 1397-1402]

2.5. Skuteczność realizacji Programu Naprawczego Gminy. Wypełnianie wymogów w zakresie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 UFP) i relacji zrównoważenia wydatków bieżących (art. 242 UFP)

2.5.1. Zgodnie z art. 240a ust. 4 UFP w okresie realizacji programu, który uzyskał pozytywną opinię RIO, organ stanowiący JST może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. Wymogi ustalone w art. 242-244 UFP muszą być spełnione – jak wynika z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b – najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa.

Stanowiąca integralną część Programu Naprawczego Gminy Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Piekoszków na lata 2014-2025 (przyjęta uchwałą Nr LXV/440/2014 Rady Gminy Piekoszków z dnia 30 lipca 2014 r.) zakładała, że Gmina – która w ramach prowadzonego postępowania naprawczego uzyskała z budżetu państwa pożyczkę z terminem spłaty ustalonym do 31 grudnia 2025 r. – relację zrównoważenia wydatków bieżących wynikającą z art. 242 UFP³⁸ będzie zachowywać od 2015 r., zaś ustaloną w art. 243 UFP relację wskaźnika spłaty zobowiązań (zwanego indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia – IWZ) do dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia³⁹ dopiero od 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 314-316, 321-322, 734-753]

2.5.2. W latach 2014-2016, wskutek nieobjętych programem dodatkowych działań Gmina uzyskała oszczędności w łącznej kwocie 1.330,3 tys. zł (276,0 tys. zł w 2014 r., 528,3 tys. zł w 2015 r. i 525,9 tys. zł w 2016 r.), w tym: 636,7 tys. zł na wydatkach na dowóz dzieci do szkół (114,2 tys. zł w 2014 r., 244,5 tys. zł w 2015 r. i 278,1 tys. zł w 2016 r.); 297,3 tys. zł na wydatkach na kształcenie nauczycieli (122,8 tys. zł w 2014 r., 83,9 tys. zł w 2015 r. i 90,6 tys. zł w 2016 r.); 223,1 tys. zł na wydatkach na nagrody dla nauczycieli (6,5 tys. zł w 2014 r., 136,7 tys. zł w 2015 r. i 80,0 tys. zł w 2016 r.); 80,5 tys. zł na wydatkach za używanie telefonów komórkowych i stacjonarnych w Urzędzie (35,8 tys. zł w 2015 r. i 46,6 tys. zł⁴⁰); 59,5 tys. zł na wydatkach na zakup benzyny (23,1 tys. zł w 2014 r., 17,9 tys. zł w 2015 r. i 18,5 tys. zł w 2016 r.⁴¹); 33,2 tys. zł na wydatkach za używanie telefonów komórkowych w jednostkach oświatowych (11,4 tys. zł w 2014 r., 9,5 tys. zł w 2015 r. i 12,2 tys. zł w 2016 r.). [dowód: akta kontroli str. 2269-2275]

Ponadto w 2016 r. Gmina osiągnęła nieplanowane wcześniej dochody w łącznej kwocie 2.558,4 tys. zł, z czego 2.078,7 tys. zł z tytułu opłat za wycinkę drzew, 393,4 tys. zł z tytułu zwrotu przez inne gminy opłat za pobyt dzieci w przedszkolach prowadzonych przez Gminę oraz 86,3 tys. zł z oprocentowania lokat. [dowód: akta kontroli str. 2269, 2276]

2.5.3. Zarówno planowane na 2015 r. i 2016 r. jak i wykonane w tych latach wydatki bieżące były niższe odpowiednio od planowanych i wykonanych dochodów bieżących

³⁸ Zgodnie z art. 242 UFP organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 (ust. 1), zaś na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki; wydatki te mogą być wyższe jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym (ust. 2 i 3).

³⁹ Według art. 243 ust. 1 UFP organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W myśl art. 243 ust. 2 UFP przy obliczaniu tej relacji przyjmuje się: dla roku poprzedzającego rok budżetowy – planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST, zaś dla poprzednich dwóch lat – wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

⁴⁰ Kwotę oszczędności wypracowanych w latach 2015-2016 (tj. 82,4 tys. zł) pomniejszono o 1,9 tys. zł tzn. wzrost wydatków na telefony jaki nastąpił w 2014 r. w stosunku do 2013 r.

⁴¹ Oszczędności związane były z przekazania przez Urząd Gminy innym jednostkom dwóch, będących w 2013 r. w jego dyspozycji samochodów (do OSP w Brynicy i ZPO w Piekoszowie).

powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, czyli spełnione zostały wymogi ustalone w art. 242 ust. 1 i 2 UFP. Wynikająca z uchwał budżetowych planowana różnica wynosiła 2.936,7 tys. zł w 2015 r. i 3.185,5 tys. zł w 2016 r., zaś w wykonaniu było to odpowiednio 6.507 tys. zł i 10.070,4 tys. zł. W 2014 r. wymogi art. 242 UFP nie były spełnione – planowane wydatki bieżące były wyższe o 6.323,1 tys. zł, natomiast wykonane o 6.447,9 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 883, 926-927, 971-972, 1017-1018, 2267]

Uchwalany na objęcie Programem Naprawczym Gminy na lata 2014-2016 budżet Gminy nie spełniał wymogów określonych w art. 243 UFP, gdyż każdorazowo wynikający z niego planowany IWZ, wynoszący odpowiednio: 11,15%, 12,51% i 9,47%, był wyższy od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań⁴², który wynosił odpowiednio: 6,44%, -0,46% i 2,39% (różnica w wartościach wskaźników to odpowiednio: 4,71 p.p.⁴³, 12,96 p.p. i 7,08 p.p.). Zrealizowany w latach 2014-2016 IWZ, wynoszący odpowiednio 11,30%, 12,91% i 8,09%, był wyższy od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań⁴⁴ (odpowiednio: 7,53%, 0,72% i 4,84%) o 3,77 p.p. w 2014 r., o 12,19 p.p. w 2015 r. i o 3,25 p.p. w 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1025, 1037, 1062, 2268]

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2017-2030, przyjętej uchwałą Nr XLII/290/2017 Rady z dnia 29 czerwca 2017 r., wynika że:

- w 2017 r., tj. po zakończeniu realizacji programu, IWZ wynosił 9,04% i był o 6,98 p.p. wyższy od dopuszczalnego (2,06%), co oznacza pogorszenie relacji wskaźników w stosunku do wykonania 2016 r. (wzrost różnicy o 3,73 p.p.);
- IWZ na 2018 r. (o wartości 7,77%) jest niższy od dopuszczalnego wskaźnika zarówno obliczonego w oparciu o plan III kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (8,17%) jak i obliczonego na podstawie wykonania tego roku (11,65%);
- w 2019 r. może wystąpić problem z zachowaniem wymogów art. 243, gdyż IWZ (o wartości 7,66%), niższy o 2,84 p.p. od dopuszczalnego wskaźnika obliczonego w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (10,50%), jednocześnie jest wyższy o 0,65 p.p. od dopuszczalnego wskaźnika obliczonego w oparciu o plan III kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (7,01%). [dowód: akta kontroli str. 2260, 2268]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy nie ustalił pisemnie zakresu odpowiedzialności za realizację poszczególnych elementów Programu Naprawczego Gminy. Odpowiedzialność ta nie została żadnym dokumentem przypisana ani do komórek organizacyjnych, ani do konkretnych pracowników Urzędu. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁵, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, zaś dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. [dowód: akta kontroli str. 34-152, 1071-1143]

Wójt Zbigniew Piątek wyjaśnił: [...] *podział odpowiedzialności został przekazany przeze mnie ustnie [...] nie został dokonany [...] na piśmie, ponieważ nie miałem świadomości, że powinienem w sformalizowany sposób przypisać tę odpowiedzialność do komórek organizacyjnych Urzędu Gminy i konkretnych pracowników. Byłem przekonany, że wystarczające jest ustne powierzenie pracownikom Urzędu zadań związanych z realizacją działań naprawczych. Tym bardziej, że na cotygodniowych naradach kadry kierowniczej, które w pierwszym półroczu 2014 r. poświęcone były w znacznej mierze omawianiu spraw*

⁴² Obliczonego dla roku poprzedzającego rok budżetowy, dla którego liczono wskaźnik – w oparciu o planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały, zaś dla wcześniejszych dwóch lat – w oparciu o wartości wykonane (wynikające ze sprawozdań rocznych).

⁴³ Tj. punktu procentowego.

⁴⁴ Obliczonego w oparciu o (wynikające ze sprawozdań rocznych) wykonanie trzech lat poprzedzających rok budżetowy dla którego liczono wskaźnik.

⁴⁵ Określonymi w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

związanych z modyfikacją treści programu naprawczego, osoby wyznaczone przeze mnie jako odpowiedzialne za poszczególne zagadnienia zdawały relację o zaawansowaniu prac, w tym m.in. informowały o napotykanym trudnościach. Niewprowadzenie stosownych zapisów do zakresów czynności osób wyznaczonych (...) wynikało z natłoku obowiązków związanych z koniecznością ustabilizowania sytuacji finansowej Gminy. W czasie gdy objąłem funkcję wójta (grudzień 2013 r.) najważniejsze było pozyskanie z budżetu państwa pożyczki umożliwiającej odzyskanie płynności finansowej, a tym samym eliminującej istniejące zagrożenie dla realizacji przez Gminę zadań publicznych. Wiązało się to z koniecznością prowadzenia intensywnych prac nad modyfikacją przyjętego 7 listopada 2013 r. programu naprawczego, który – jak wskazało Ministerstwo Finansów w piśmie z 30 grudnia 2013 r. – był zbyt ogólny, a zawarte w nim informacje nie pozwalały m.in. na ocenę realności osiągnięcia zakładanych oszczędności. Dodatkowo absorbujące sporo czasu wysiłki na rzecz rozwiązywania problemów z kontrahentami i potrzeba przekazywania dokumentów do Prokuratury powodowały, że nie mieliśmy kiedy przeprowadzić aktualizacji zakresów obowiązków pracowników Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 1161, 1164, 1302, 1304]

2. Program w ostatecznej wersji, przyjętej uchwałą Nr LX/441/2014 Rady Gminy z 30 lipca 2014 r., został opracowany nierzetelnie, gdyż:

- a) w przypadku wszystkich trzech przedsięwzięć mających doprowadzić do zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w oświacie zamieszczono w nim nieprawdziwe dane lub/i niespójne informacje, wskutek czego nieprawidłowo zwymiarowano efekty finansowe lub niemożliwe jest prawidłowe ustalenie tych efektów; i tak:
- dla działania polegającego na zmianie tygodniowego wymiaru zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze podano, że łączne tygodniowe pensum dyrektorów, wynoszące – zgodnie z ww. uchwałą Nr LXI/419/2014 – 49 godzin, przed jej wejściem w życie wynosiło 10 godzin⁴⁶, podczas gdy było to 21 godzin, a ponadto w szacunkach nie uwzględniono 7 godzin, o które zwiększyło się pensum wicedyrektorów (z 43 do 50); w konsekwencji oszczędności obliczono dla 39 zamiast 35 godzin; efekty finansowe działania oszacowano na 41.667 zł w 2014 r. (za miesiące od września do grudnia) i po 125.001 zł w 2015 r. i 2016 r. (tj. ogółem 291.669 zł)⁴⁷, tymczasem powinno to być⁴⁸ odpowiednio 37.683,33 zł i 113.050 zł (tj. ogółem 263.783,33 zł), co oznacza, że efekty finansowe działania zawyżono o kwotę 27.885,67 zł; [dowód: akta kontroli str. 290, 303, 1240, 1256, 2089]
 - dla działania polegającego na obniżeniu niektórych składników wynagrodzeń nauczycieli (tj. dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy) z informacji zawartych w planie przedsięwzięć naprawczych⁴⁹ wynika, że w 2014 r. oszczędności wystąpią od września (tj. za cztery miesiące), natomiast w części dotyczącej efektów finansowych⁵⁰ zawarto informację, że szacowano je od października (tj. za trzy miesiące); ponadto:
 - ✓ w odniesieniu do dodatku motywacyjnego:
 - w planie przedsięwzięć naprawczych podano, że w 2013 r. – zgodnie ze „starą” uchwałą⁵¹ – wydatki na ten cel miały wynieść 721.022 zł, zaś w 2014 r. – po wejściu w życie uchwały Nr LX/420/2014 – 654.259 zł⁵², podczas gdy w 2013 r. faktycznie wydatkowano na ten cel 438.564,19 zł (tj. 60,8% kwoty ujętej w programie); [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 1253]
 - efekty finansowe 2015 r. i 2016 r. ujęto w takiej samej kwocie jak oszczędności 2014 r. (66.763 zł), mimo że w odniesieniu do tego roku szacowano je uwzględniając tylko kilka miesięcy; [dowód: akta kontroli str. 290, 304]

⁴⁶ Tabela 20, str. 43 programu.

⁴⁷ Tabela w pkt 3.1., str. 56 programu.

⁴⁸ Przyjmując do obliczeń – wskazane w tabeli 20 na 43 stronie programu – średnie miesięczne wynagrodzenie nauczyciela w kwocie 4.845 zł.

⁴⁹ Tabela 21 w pkt 2.1.2 (str. 43) programu.

⁵⁰ Opis w pkt 3.2 (str. 57) programu.

⁵¹ Uchwała Nr XXXVI/256/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. ws. określenia wynagrodzenia zasadniczego oraz szczegółowych zasad przyznawania nauczycielom dodatków (...) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, zasady wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego.

⁵² Tabela 21, str. 43 programu.

- ✓ w odniesieniu do dodatku funkcyjnego niespójne są informacje o okresie, za który szacowano efekty jego obniżenia w 2014 r., tzn. z planu przedsięwzięć naprawczych jak i z zapisu zawartego w części dotyczącej efektów finansowych oraz przeliczenia kwot oszczędności 2015 r. i 2016 r. uwzględnionych w zamieszczonej tam tabeli wynika, że dodatek ten miał zostać zmniejszony od października (tj. za 3 miesiące), natomiast pod tabelą podano, że oszczędności dotyczą okresu od września (tj. za 4 miesiące); przy założeniu, że oszczędności 2014 r. miały dotyczyć 3 miesięcy efekt finansowy powinien wynieść 162.000 zł⁵³, a jeżeli 4 miesiące – 126.000 zł⁵⁴ [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 2090]
- ✓ w odniesieniu do dodatku za warunki pracy:
 - w planie przedsięwzięć naprawczych podano, że w 2013 r. – zgodnie ze „starą” uchwałą – wydatki na ten cel miały wynieść 476.700 zł, a w 2014 r. – po wejściu w życie uchwały Nr LX/420/2014 – 456.000 zł⁵⁵, podczas gdy w 2013 r. faktycznie wydatkowano na ten cel 9.799,07 zł (tj. 2,1% kwoty ujętej w programie)⁵⁶, a w 2014 r. – 8.675,81 zł; [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 1138]
 - efekty finansowe 2015 r. i 2016 r. ujęto w takiej samej kwocie jak oszczędności 2014 r. (tj. 20.700 zł)⁵⁷, mimo że w odniesieniu do tego roku szacowano je uwzględniając tylko kilka miesięcy; [dowód: akta kontroli str. 290, 304]
- ✓ w odniesieniu do wszystkich trzech dodatków efekty finansowe 2014 r. szacowano za okres od września lub października do grudnia, mimo że uchwała Nr LX/420/2014 weszła w życie już 6 czerwca 2014 r.⁵⁸; [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 1183]
- dla działania polegającego na redukcji zatrudnienia w jednostkach oświatowych Gminy w tabelach zamieszczonych w części dotyczącej efektów finansowych⁵⁹ wskazano, że wyniosą one: 554.000 zł w 2014 r. i po 710.106 zł w 2015 r. i 2016 r.⁶⁰ (ogółem 1.974.212 zł), co przy uwzględnieniu podanych oszczędności na poprzednich dwóch przedsięwzięciach związanych z oświatą daje dla wszystkich działań z tego zakresu efekty finansowe w kwocie 701.130 zł w 2014 r. i po 994.570 zł w 2015 r. i 2016 r. (łącznie 2.690.270 zł); tymczasem z różnicy między szacunkowymi wartościami wynagrodzeń w 2014 r. (15.213.352 zł) oraz w 2015 r. i 2016 r. (15.057.246 zł) a wartością wynagrodzeń brutto jaka powinna być wypłacona w roku budżetowym 2013 (16.442.804 zł)⁶¹ wynika, że oszczędności należało ująć w kwocie 1.229.452 zł w 2014 r. i w kwocie 1.385.558 zł w 2015 r. i 2016 r. (ogółem 4.000.569 zł); oznacza to, że efekty przedsięwzięć mających na celu obniżenie wydatków płacowych w szkołach zostały zaniżone o 528.322 zł w 2014 r. i po 390.988 zł w 2015 r. i 2016 r. (łącznie o 1.310.298 zł); [dowód: akta kontroli str. 292-293, 305, 308, 2093]
- b) zamieszczony w założeniach do prognozy wydatków na lata 2015-2018⁶² plan wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi w dziale 801 – *Oświata i wychowanie* zamiast oszczędności zakładał ich wzrost w stosunku do 2013 r. o kwotę 1.231.352 zł rocznie (w latach 2015-2016 łącznie o 2.462.705 zł); w założeniach tych przyjęto, że w 2014 r. ww. wydatki płacowe w dziale 801 wyniosą 23.396.849 zł (z czego 8.183.497 zł stanowiły zobowiązania na koniec 2013 r.), tym samym koszty wynagrodzeń w jednostkach oświatowych – zgodnie z wcześniejszymi szacunkami – miały wynieść 15.213.352 zł (była to kwota pomniejszona już o oszczędności ze

⁵³ Tj. 2014 r. – 18.000 zł, 2015 r. i 2016 r. – po 72.000 zł (tj. 18.000 zł÷3 = 6.000 zł/m-c; 6.000 zł ×12 m-cy = 72.000 zł).

⁵⁴ Tj. 2014 r. – 18.000 zł, 2015 r. i 2016 r. – po 54.000 zł (tj. 18.000 zł÷4 = 4.500 zł/m-c; 4.500 zł ×12 m-cy = 54.000 zł).

⁵⁵ Tabela 21, str. 43 programu.

⁵⁶ W 2012 r. wydatki na ten cel były jeszcze niższe – wyniosły 2.487,20 zł.

⁵⁷ Tabela w pkt 3.2 na str. 57 programu.

⁵⁸ Tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, co nastąpiło 22 maja 2014 r.

⁵⁹ Tj. tabeli w pkt 3.3 na str. 58 oraz w tabeli podsumowującej efekty finansowe w pkt 3.11 na str. 61.

⁶⁰ W tabeli w pkt 3.3 na str. 58 programu podano – zgodnie z tabelą w pkt 2.1.3 na str. 46 – że szacunkowa wartość wynagrodzeń jaka powinna być wypłacona w jednostkach oświatowych w 2013 r. to 16.442.804 zł, a plan wydatków na wynagrodzenia wyniesie 15.213.352 zł w 2014 r. i 15.057.246 zł w 2015 r. Wysokość planu na 2016 r. przyjęto w niej w kwocie takiej jak na 2015 r.

⁶¹ Tabele w pkt 2.1.3 na str. 45 i 46 oraz tabela pkt 3.3 na str. 58.

⁶² Tabela, str. 65 programu.

wszystkich działań w zakresie oświaty oraz uwzględniająca składki od wynagrodzeń⁶³), natomiast w celu ustalenia planu na kolejne lata (2015-2018), oszacowaną wcześniej kwotę wydatków na wynagrodzenia w 2015 r., tj. 15.057.246 zł, pomniejszono o oszczędności zakładane dla dwóch pierwszych działań (łącznie o 284.464 zł, tj. do 14.772.782 zł) i naliczono składki w wysokości 2.901.374 zł (19,64%), stąd przyjęto, że plan płac w dziale 801 będzie w latach 2015-2018 wynosił 17.674.156 zł (tj. rocznie o 2.616.910 zł więcej niż oszacowana wartość wynagrodzeń w 2015 r.); [dowód: akta kontroli str. 293, 305, 312, 2093]

c) zawierał szereg innych błędnych zapisów; w szczególności wskazano w nim, że:

- uchwała Nr LX/420/2014 obowiązuje od 4 maja 2014 r., tymczasem nastąpiło to miesiąc później; [dowód: akta kontroli str. 290, 1183]
- na koniec 2013 r. w Urzędzie zatrudniano 76 osób, tymczasem było to 79 osób na 76 etatach; [dowód: akta kontroli str. 291, 1139, 1261-1264]
- w roku szkolnym 2012/13 w jednostkach oświatowych Gminy zatrudniano nauczycieli na łącznie 257,82 etatu, a pracowników obsługi na 100,31 etatu, podczas gdy faktycznie było to odpowiednio 254,51 etatu i 102 etaty, co oznacza, że liczbę etatów nauczycielskich zawyżono o 3,31 etatu, a liczbę etatów obsługi zaniżono o 1,69 etatu; [dowód: akta kontroli str. 292, 1156-1157]
- na zakup energii w 2013 r. wydatkowano kwotę 849.295 zł, tymczasem było to 859.716,72 zł, tj. o 10.421,72 zł więcej; [dowód: akta kontroli str. 297, 1296, 1346]
- w tabeli podsumowującej efekty finansowe programu zostały one błędnie zsumowane, gdyż podano kwotę 11.450.833 zł, podczas gdy powinno to być 10.788.457 zł. (tj. mniej o 662.376 zł). [dowód: akta kontroli str. 303-308]

Wójt Zbigniew Piątek wyjaśnił: *Podanie błędnych danych w zakresie łącznego tygodniowego wymiaru godzin nauczycieli na stanowiskach kierowniczych było wynikiem niezwyfikowania przez kierownika referatu oświaty danych otrzymanych od pracowników referatu. Niespójność w zakresie miesiąca od którego w 2014 r. miały wystąpić oszczędności była wynikiem niedopatrzenia. Kwota 721.022,00 zł podana jako wydatki 2013 r. na dodatek motywacyjny była najprawdopodobniej planowaną wysokością wydatków na ten cel. Kwota wskazana w programie naprawczym jako oszczędności 2014 r. z redukcji zatrudnienia w jednostkach oświatowych tj. 554.000,00 zł to wartość oszczędności zadeklarowanych przez dyrektorów szkół. Ujęta dla lat 2015-2016 kwota oszczędności tj. 710.106,00 zł wynika z powiększenia ww. oszczędności 2014 r. o kwotę 156.106,00 zł, stanowiącą różnicę między szacunkowymi wartościami wynagrodzeń w oświacie w 2014 r. (15.213.352,00 zł) i 2015 r. (15.057.246,00 zł). Ujęcie w programie naprawczym oszczędności w ww. kwotach, zamiast kwot stanowiących różnicę między szacunkowymi wartościami wynagrodzeń dla 2014 r., 2015 r. i 2016 r., a wartością wynagrodzeń brutto jaka powinna być wypłacona w roku budżetowym 2013 wynikało z błędu. Przyczyną nie przyjęcia do prognozy wydatków na lata 2015-2018 oszacowanej wcześniej kwoty wydatków na wynagrodzenia w oświacie w 2015 r. (15.057.246,00 zł) było zasugerowanie się przez pracownika opracowującego tę prognozę informacją – podaną pod tabelą zamieszczoną na str. 58 programu (przekazaną przez kierownika referatu oświaty) – z której wynikało, że oszczędności z dwóch pierwszych działań uwzględnione zostały wyłącznie w kwocie szacunkowej wartości wynagrodzeń na 2014 r. (15.213.352,00 zł). Przyczyną błędnych zapisów dotyczących: wejścia w życie uchwały Nr LIX/420/2014, wielkości zatrudnienia w Urzędzie oraz jednostkach oświatowych i wysokości wydatków na zakup energii było niedopatrzenie. Błędne zsumowanie efektów finansowych realizacji programu naprawczego wynikało z faktu, że tabela w której zestawiono te efekty nie była sporządzana w arkuszu kalkulacyjnym, stąd przy wprowadzaniu do niej kolejnych korekt pracownikom Urzędu umknęło, że powinni zmienić także ogólną wartość efektów. [dowód: akta kontroli str. 2391-2393, 2996-2397]*

3. Urząd nie w pełni zrealizował cztery z 10 objętych programem działań naprawczych, tj:

- działanie dotyczące zmniejszenia wydatków na wypłacane nauczycielom dodatki, tzn.:

⁶³ Tj. obejmująca następujące paragrafy klasyfikacji budżetowej: 4010 (wynagrodzenia osobowe), 4040 (dodatkowe wynagrodzenie roczne), 4170 (wynagrodzenia bezosobowe) oraz 4110 (składki na ubezpieczenia społeczne) i 4120 (składki na Fundusz Pracy).

- mimo iż program zakładał, że wydatki na dodatek funkcyjny zmniejszą się o 18.000 zł w 2014 r. oraz po 72.000 zł w latach 2015-2016 (tj. łącznie o 162.000 zł), a uchwała Nr LXI/420/2014 umożliwiała jego ustalenie, dla zatrudnianych w r.szk. 2014/2015 dyrektorów i wicedyrektorów, w przedziale od 13.800 zł/m-c (przy stawkach minimalnych) do 16.700 zł/m-c (przy stawkach maksymalnych), dodatek ten obniżono z łącznej kwoty 20.500 zł/m-c do 14.800 zł/m-c (tj. o 5.700 zł), wobec czego nie było możliwe uzyskanie przewidzianego efektu finansowego, gdyż maksymalne oszczędności mogły wynieść 153.900 zł (17.100 zł w 2014 r. i po 68.400 zł w 2015 r. i 2016 r.), tj. mniej o 8.900 zł; [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 1257]
- choć program zakładał uzyskanie oszczędności na dodatku motywacyjnym, w latach 2014-2016 wydatki na ten cel co roku rosły, tj. w 2014 r. wynosiły 484.141,08 zł, w 2015 r. – 525.486,76 zł a w 2016 r. – 557.736,81 zł; w stosunku do 2013 r., w którym na dodatek motywacyjny wydatkowano kwotę 438.564,19 zł, wydatki lat 2014-2016 były wyższe o odpowiednio: 45.577,79 zł (10,3%), 86.922,57 zł (19,8%) i 119.172,62 zł (27,2%); [dowód: akta kontroli str. 290, 304, 1253]
- działanie dotyczące redukcji zatrudnienia w jednostkach oświatowych i UG, gdyż:
 - w jednostkach oświatowych zatrudnienie zmalało o 33,17 etatu (z 356,51 etatu w r.szk. 2012/13 do 323,34 etatu w r.szk. 2014/15), tzn. o 9,61 etatu mniej niż zakładano (42,78 etatu), przy czym etaty pracowników obsługi zredukowano o 6,95 etatu (ze 102 do 95,05), tzn. o 2,39 etatu więcej niż zakładano (4,56 etatu), zaś etaty nauczycielskie zredukowano o 26,22 etatu (z 254,51 do 228,29), tzn. o 12 etatów mniej niż zakładano (38,22 etatu); [dowód: akta kontroli str. 1156]
 - mimo, iż program zakładał zmniejszenie zatrudnienia w Urzędzie z 76 etatów na koniec 2013 r. do 59 etatów w 2014 r. (o 17 etatów, tj. 22,4%), zmalało ono w tym roku do 70 etatów (o 6 etatów, tj. 7,9%). [dowód: akta kontroli str. 291, 1139, 1261-1268]
- działanie polegające na zmniejszeniu dopłaty do połączeń komunikacyjnych, gdyż wydatki na ten cel wyniosły 1.435.510 zł i były o 128.206 zł wyższe od planowanych; [dowód: akta kontroli str. 297, 307, 1297, 2283]
- działanie polegające na uzyskaniu wpływów ze sprzedaży mienia Gminy, gdyż w okresie realizacji programu sprzedano ogółem 10 działek (cztery z 30 wskazanych w programie jako przeznaczone do zbycia, sześć spoza tej listy). [dowód: akta kontroli str. 298-300, 308, 1280-1294, 2283]

Wójt Zbigniew Piątek wyjaśnił: *Nieobniżenie dodatku funkcyjnego do kwot umożliwiających uzyskanie zakładanych w programie efektów finansowych było wynikiem braku stosownej weryfikacji na etapie przygotowywania przez pracowników referatu oświaty wypowiedzeń zmieniających warunki pracy (w tym wysokość ww. dodatku) dyrektorów i wicedyrektorów szkół. Przyczyną, dla której w okresie realizacji programu naprawczego wydatki na dodatek motywacyjny rosły zamiast maleć był fakt nieprowadzenia przez Urząd bieżącego monitorowania wypracowywania oszczędności w tym zakresie. Przyczyną niezrealizowania założeń programu naprawczego dotyczących redukcji etatów pracowników jednostek oświatowych było nieprowadzenie analiz w tym zakresie. Zatrudnienie w Urzędzie nie zostało zredukowane w 2014 r. do poziomu określonego w programie, gdyż z uwagi na wypracowanie większych od planowanych oszczędności na wynagrodzeniach nie było to niezbędne.* [dowód: akta kontroli str. 2393-2394, 2397]

4. Nie zostały osiągnięte zakładane w Programie Naprawczym Gminy efekty finansowe ośmiu z dziesięciu objętych nim przedsięwzięć naprawczych, w tym:

- trzech działań mających na celu obniżenie wydatków na wynagrodzenia w jednostkach oświatowych, gdyż wydatki te (wynoszące 17.722.294 zł w 2014 r., 17.418.470 zł w 2015 r., 17.281.002 zł w 2016 r.) były wyższe odpowiednio o: 1.279.490 zł, 975.666 zł oraz 838.198 zł od wskazanej w programie wartości wynagrodzeń brutto, jaka powinna być wypłacona w 2013 r.; w szczególności co roku rosły wydatki na dodatek motywacyjny (w 2014 r. o 10,3%, w 2015 r. o 19,8%, zaś w 2016 r. o 27,2%); [dowód: akta kontroli str. 289-293, 303-305, 1253, 2134, 2282]

- zwiększenia dochodów Gminy z tytułu dotacji celowej na przedszkola, gdyż wzrosły o kwotę 1.713.365 zł, mniejszą od zakładanej o 92.446 zł (tj. 5%); [dowód: akta kontroli str. 293, 305, 1278, 2282]
- zwiększenia dochodów z podatków, w zakresie podatku od urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków, z którego uzyskano dochody w kwocie 483.733 zł mniejszej od oczekiwanej o 221.267 zł (31,4%); [dowód: akta kontroli str. 295, 306, 1279, 2282]
- zmniejszenia dopłat do podmiejskich połączeń komunikacyjnych, gdyż wydatki na ten cel wyniosły 1.435.510 zł i były wyższe od planowanych o 128.206 zł; [dowód: akta kontroli str. 297, 307, 1297, 2283]
- połączenia GOK i GBP, gdyż dotacja na funkcjonowanie powstałej z ich połączenia BCK wzrosła w 2015 r. do 890.000 zł, a w 2016 r. do 950.000 zł, wskutek czego uzyskane oszczędności w kwocie 180.000 zł były o 120.000 zł (tj. 40,0%) mniejsze niż oczekiwane; [dowód: akta kontroli str. 297, 307, 1298, 2283]
- sprzedaży mienia Gminy (działek budowlanych), gdyż zrealizowane z tego tytułu dochody w kwocie 123.182 zł były mniejsze od zakładanych o 740.467 zł (tj. 85,7%). [dowód: akta kontroli str. 298-300, 308, 1280, 2283]

Wójt Zbigniew Piątek wyjaśnił: *Niezrealizowanie efektów finansowych trzech działań mających na celu obniżenie wydatków w oświacie wynikało zarówno z wcześniej wskazanych powodów jak i z faktu, że – zgodnie z założeniami prognozy ujętej w programie naprawczym – wydatki na ten cel zostały zaplanowane w kwotach wyższych niż powinny. Zmniejszenie dotacji z budżetu państwa na przedszkola było pochodną zmniejszenia liczby dzieci w tych placówkach, stąd Gmina nie miała żadnego wpływu na osiągnięcie efektów finansowych w tym zakresie. Przyczyną niezrealizowania w latach 2015-2016 oczekiwanych efektów finansowych działania dotyczącego zwiększenia dochodów z podatków, w zakresie podatku od urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków był fakt wydania dla zalegającego z tym podatkiem Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Piekoszowie decyzji o rozłożeniu na raty zaległości podatkowych. Nieosiągnięcie w 2015 r. i 2016 r. efektów z połączenia GOK i BGP wynikało z przekazania do (powstałej z połączenia tych instytucji) BCK budynków świetlic, które włączono w strukturę organizacyjną centrum. Zaznaczam, że finansowanie przejętych przez BCK świetlic należało wcześniej do Urzędu Gminy, w związku z czym koszty utrzymania tych świetlic „przeszły” z Urzędu na BCK. Brak zakładanych efektów ze sprzedaży działek budowlanych był pochodną braku zainteresowania zakupem tych nieruchomości.* [dowód: akta kontroli str. 2394-2395, 2397]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Efektywność wykorzystania pomocy finansowej udzielonej Gminie na realizację programu naprawczego

Opis stanu faktycznego

3.1. Wójt Gminy Zbigniew Piątek w dniu 14 sierpnia 2014 r. złożył do Ministra Finansów wniosek o udzielenie pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w wysokości 15.450 tys. zł. Wniosek zawierał elementy, o których mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych⁶⁴. Zgodnie z wnioskiem, 11.250 tys. zł przewidziano na spłatę zobowiązań wymagalnych, natomiast 4.200 tys. zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Wójt Gminy zaproponował spłatę pożyczki w latach 2014-2025, w wysokościach i terminach, określonych w harmonogramie udzielenia i spłaty pożyczki, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy pożyczki z 3 listopada 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1337-1341]

W dniu 3 listopada 2014 r. zawarta została umowa pożyczki pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Finansów (pożyczkodawca) a Gminą, zgodnie z którą pożyczkodawca zobowiązał się udzielić Gminie pożyczki w ramach prowadzonego przez

⁶⁴ Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

nią postępowania naprawczego w kwocie 15.450 tys. zł, z tego: 11.250 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetowego oraz 4.200 tys. zł na pokrycie zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i obligacji.

Odsetki miały być naliczane od kwoty zadłużenia z tytułu pożyczki w wysokości połowy stopy redyskontowej weksli Narodowego Banku Polskiego, nie mniej niż 3%, wyrażonej w stosunku rocznym, obowiązującej w pierwszym dniu danego okresu odsetkowego. Zgodnie z umową, okresami odsetkowymi były miesiące kalendarzowe, z wyłączeniem pierwszego okresu odsetkowego, rozpoczynającego się w dniu wypłaty pożyczki, a kończącego w ostatnim dniu miesiąca, w którym nastąpiła wypłata. Odsetki od pożyczki były płatne miesięcznie, w ostatnim dniu każdego miesiąca. W załączniku nr 1 do umowy pożyczki został określony *harmonogram udzielenia i spłaty pożyczki*. Zgodnie z nim, spłata z tytułu odsetek przypadała w okresie 31 października 2014 r. – 31 grudnia 2025 r., natomiast kapitału w okresie 31 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2025 r. Spłata raty kapitałowej w terminie wcześniejszym niż wynikającym z harmonogramu udzielenia i spłaty pożyczki, nie skutkowała zmniejszeniem kwoty odsetek naliczonych od dnia spłaty określonego w harmonogramie, z wyłączeniem sytuacji, że wcześniejsza spłata raty kapitałowej, przed dokonaniem tej spłaty, została uzgodniona przez strony. [dowód: akta kontroli str. 734-745]

3.2. Po otrzymaniu w dniu 7 listopada 2014 r. środków z pożyczki Ministerstwa Finansów, Gmina już za 2014 r. uzyskała wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 UFP, w wysokości 2.293,4 tys. zł, które w pełni zostały przeznaczone na pokrycie rozchodów w 2015 r. Kwota wykonanych wolnych środków za 2015 r. wyniosła 3.985,1 tys. zł, z czego 1.836,4 tys. zł nie zostało wprowadzone do budżetu Gminy na 2016 r. Zgodnie z oświadczeniem Wójta Gminy, kwoty tej nie wprowadzono do budżetu Gminy na 2016 r., bowiem w czerwcu 2016 r. zawarto cztery umowy wstępne na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2016-2020, według których Gmina była zobowiązana do zagwarantowania wkładu własnego. Zawarcie tych umów uniemożliwiało program naprawczy Gminy. Ponadto w wyniku kontroli UKS w 2016 r. stwierdzono pobranie przez Gminę w nadmiernej wysokości subwencji oświatowej w 2014 r., w związku z czym zaistniała konieczność posiadania środków finansowych umożliwiających uregulowanie zobowiązań wobec budżetu państwa. Za 2016 r. uzyskano wolne środki w wysokości 8.698,2 tys. zł, z czego do dnia 7 lipca 2017 r. do budżetu nie wprowadzono kwoty 2.520,4 tys. zł. Zgodnie z oświadczeniem Wójta Gminy, kwota ta nie została wprowadzona do budżetu przede wszystkim z uwagi na fakt, iż nie podpisano jeszcze umów na realizację ww. projektów inwestycyjnych oraz brak decyzji w sprawie zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości subwencji oświatowej. [dowód: akta kontroli str. 505-513 i 816-818]

Na koniec 2014 r. uzyskano deficyt wynoszący 9.453,7 tys. zł, tj. o 1.796,3 tys. zł niższy od planowanego w wysokości 11.250 tys. zł, w związku z czym 26 marca 2015 r. został podpisany aneks nr 1 do umowy pożyczki, uwzględniający zwrot ww. kwoty do budżetu państwa. Została też dokonana zmiana harmonogramu spłat z tytułu umowy pożyczki. Z dniem dokonania przez Gminę zwrotu do budżetu państwa kwoty 1.796,3 tys. zł (nie później niż w dniu 30 marca 2015 r.), kwota kapitału do spłaty z tytułu umowy pożyczki wyniosła 13.653,7 tys. zł. Zgodnie z aneksem, okres spłaty kapitału i odsetek z tytułu pożyczki upływał 30 listopada 2025 r. Gmina zwróciła do budżetu państwa kwotę 1.796,3 tys. zł w dniu 26 marca 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 505, 746-749 i 809-810]

W dniu 16 marca 2017 r. Gmina zawarła aneks nr 2 do umowy pożyczki, w związku z przedterminową spłatą w dniu 24 lutego 2017 r. kwoty 1.250 tys. zł kapitału (za okres marzec – grudzień 2017 r., według harmonogramu spłat z tytułu umowy pożyczki wprowadzonego aneksem nr 1 z 26 marca 2015 r.). Zgodnie z aneksem nr 2, Gmina była zobowiązana do spłaty odsetek od kwoty 9.431,6 tys. zł za poszczególne miesiące okresu marzec – grudzień 2017 r. (10 miesięcy), których wysokość ogółem za ten okres wyniosłaby 237,2 tys. zł, gdyby uzgodniono przedterminową spłatę z Ministrem Finansów. [dowód: akta kontroli str. 750-754]

Gmina do dnia 30 czerwca 2017 r., z kwoty pożyczki 13.653,7 tys. zł, dokonała spłaty kapitału w wysokości 4.222,1 tys. zł, w związku z czym do spłaty pozostało 9.431,6 tys. zł kapitału. Kwota zapłaconych odsetek do 30 czerwca 2017 r. wyniosła 985,1 tys. zł. Środki pożyczki, zgodnie z umową pożyczki, zostały przeznaczone na pokrycie deficytu 2014 r.

oraz pokrycie zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i obligacji. [dowód: akta kontroli str. 754-791]

3.3. Za rok 2014, w którym Gmina otrzymała pożyczkę, wystąpił deficyt w wysokości 9.453,7 tys. zł, natomiast w latach 2015 – 2016 osiągnięto nadwyżkę wynoszącą odpowiednio 6.333,9 tys. zł oraz 8.685,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 505-513]

Stanowiąca integralną część programu Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Piekoszków na lata 2014-2025 (przyjęta uchwałą Nr LXV/440/2014 Rady Gminy Piekoszków z dnia 30 lipca 2014 r.) zakładała, że Gmina – która w ramach prowadzonego postępowania naprawczego uzyskała z budżetu państwa pożyczkę z terminem spłaty ustalonym do dnia 31 grudnia 2025 r. – relację z art. 242 UFP będzie zachowywać od 2015 r., zaś relację z art. 243 UFP od 2018 r. (to samo wynikało z budżetu i WPF na 2017 r.). [dowód: akta kontroli str. 314-316, 321-322, 737]

Zarówno planowane na 2015 r. i 2016 r. jak i wykonane w tych latach wydatki bieżące były niższe odpowiednio od planowanych i wykonanych dochodów bieżących, tj. spełnione były wymogi wynikające z art. 242 ust. 1 i 2 UFP. [dowód: akta kontroli str. 926-927, 971-972, 1017-1018]

Uchwalany na lata objęte programem budżet, nie spełniał wymogów określonych w art. 243 UFP, bowiem każdorazowo wynikający z niego wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (wynoszący odpowiednio: 11,15%, 12,51% i 9,47%) był wyższy od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań (wynoszącego odpowiednio: 6,44%, -0,46% i 2,39%). [dowód: akta kontroli str. 1025, 1037, 1062]

Gmina od momentu wykorzystania pożyczki z budżetu państwa do dnia zakończenia kontroli NIK (28 lipca 2017 r.) nie posiadała zobowiązań wymagalnych. Pożyczka miała wpływ na wypracowanie wolnych środków za lata 2014 – 2016. Gmina od momentu pozyskania pożyczki z budżetu państwa nie zaciągała nowych kredytów oraz pożyczek. Aneksowane umowy pożyczek, kredytów oraz emisji obligacji powodujące wydłużony okres spłaty spowodowały zwiększenie odsetek z tych tytułów. Okres spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji kończy się w 2025 r. Zgodnie z oświadczeniem Skarbnika Gminy, Urząd nie dokonywał dotychczas obliczeń dotyczących różnic w wysokości odsetek związanych z aneksowaniem umów pożyczek, kredytów, emisji obligacji komunalnych, powodujących wydłużony ich okres spłaty. [dowód: akta kontroli str. 2088 i 2284]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na dokonaniu przedterminowej spłaty 10 rat kapitałowych w wysokości 1.250 tys. zł, bez wcześniejszego uzgodnienia tej spłaty z Ministrem Finansów. Spowodowało to powstanie zobowiązania do zapłaty odsetek wyższych o 17,3 tys. zł od należnej kwoty odsetek, gdyby przedterminowa spłata została uzgodniona. NIK uznaje, że zaniechanie tego uzgodnienia było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. [dowód: akta kontroli str. 734-754 i 809-815]

Wójt Gminy Zbigniew Piątek wyjaśnił, że powyższa sytuacja była spowodowana w szczególności jego przeoczeniem ww. zapisu umowy pożyczki. [dowód: akta kontroli str. 804-807]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁵, wnosi o:

⁶⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

1. Zaktualizowanie zakresów czynności pracowników Urzędu, tak by odpowiadały wymogom wynikającym ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
2. Wprowadzenie procedur, pozwalających na bieżące monitorowanie sytuacji finansowej Gminy, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na wynagrodzenia w oświacie oraz stanu zaległości z tytułu podatków i opłat.
3. Podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie przypadków wcześniejszej spłaty rat kapitałowych z tytułu pożyczki udzielonej przez Ministra Finansów, bez uprzedniego uzgodnienia tego przez strony umowy.
4. Zawieranie umów kredytowych, po uzyskaniu wymaganych opinii RIO dotyczących uchwał podjętych w tym zakresie przez Radę.
5. Podjęcie działań zapobiegających dokonywaniu wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej Gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

Kielce, dnia lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Kontrolerzy
Zbigniew Jurkowski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

Barbara Jaros
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis