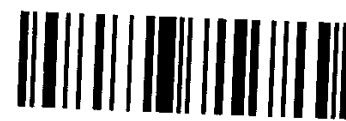




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

63811/14
Pismo wysłano
dnia 12.12.2014



04359714

LPO – 4101-021-01/2014

P/14/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/066 - „Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Izabela Chlebowska-Gąsczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91025 z dnia 16 września 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, 85-224 Bydgoszcz (dalej „RIO”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Dobek, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy (dalej „Prezes RIO”) [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, działania RIO przeciwdziałały nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowanie organizacyjne RIO pozwalało na właściwą realizację objętych kontrolą zadań. Wynikało to w szczególności z jednoznacznego podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednostki, oraz prawidłowo funkcjonującego systemu przekazywania informacji, analiz i wyników kontroli pomiędzy tymi komórkami i członkami Kolegium RIO. Dokonywane przez RIO analizy stanu zadłużenia wykorzystywano w działalności kontrolnej, opiniodawczej, nadzorczej i szkoleniowej. Prowadzone przez RIO kontrole gospodarki finansowej obejmowały swym zakresem m.in. zagrożenia wynikające z nadmiernego zadłużenia kontrolowanych jednostek. Podejmowane przez RIO działania w stosunku do nadmiernie zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego były adekwatne i skuteczne. NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie terminowości przedkładania sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej oraz wydania opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu. Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na ocenę skontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach: 2012, 2013, 2014 (do 30 września) nadzorowi RIO podlegało odpowiednio: 175, 174 oraz 173 jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.). Były to: jedno województwo, 4 miasta na prawach powiatu, 19 powiatów oraz 140 gmin, jeden związek powiatów oraz związki międzygminne (odpowiednio: 10, 9 i 8).

[Dowód: akta kontroli str. 4-9]

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę oceny ogólnej i ocen cząstkowych, dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym² do zadań Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej (dalej „WKGF”) należała m.in. kontrola gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych podmiotów samorządu terytorialnego, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, przygotowanie materiałów informacyjnych w zakresie przeprowadzanych kontroli i ich wyników oraz współpraca z Komisją Kontroli Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej „KRRIO”) w zakresie zadań określonych uchwałami KRRIO.

Do zadań Wydziału Informacji Analiz i Szkoleń (dalej „WIAS”) należała m.in. obsługa Kolegium, poprzez przygotowanie materiałów analitycznych i uwag do uchwał i zarządzeń j.s.t. związanych z zadaniami nadzorczymi Kolegium RIO w zakresie badanych uchwał, zarządzeń i ich zmian. Ponadto, do zadań WIAS należało przygotowanie dla składów orzekających RIO materiałów analitycznych w sprawach wydawanych opinii.

[Dowód: akta kontroli str. 10-19]

1.3. Liczba kontrolerów zatrudnionych w wydziale kontroli, według stanu na koniec lat 2011, 2012 i 2013 wynosiła odpowiednio 34, 33 i 32. W 2011 r. przeprowadzonych zostało 84 kontroli, w 2012 r. – 75, w 2013 – 67 oraz w 2014 r. (do 30 września) – 44 kontrole. Przeciętna liczba kontroli przypadająca na jednego kontrolera w tych latach wynosiła odpowiednio 2,5, 2,3 oraz 2,1.

[Dowód: akta kontroli str. 20, 170]

Liczba pracowników merytorycznych zatrudnionych w tym okresie w Wydziale Informacji, Analiz i Szkoleń wynosiła 16,92 (na koniec 2011 i 2012 r.) oraz 17,92 (na koniec 2013 r.). Wobec tego, liczba j.s.t. w województwie przypadająca na jednego pracownika merytorycznego wynosiła 10,3 i 9,7. W latach 2011-2013 z wydziału kontroli odeszło łącznie 13 pracowników, 9 natomiast zostało przyjętych³.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21]

1.4. Według stanu na koniec 2011, 2012 i 2013 r., w RIO było 13 etatowych członków kolegium. Przeciętnie na jednego członka kolegium przypadało w latach 2011, 2012 i 2013 odpowiednio: 124, 115 i 122 wydanych opinii oraz odpowiednio: 577, 587 i 620 zbadanych uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁴ (dalej „ustawa o RIO”).

Ponadto, w latach 2011-2013 sporządzone zostały dwa raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t.⁵

[Dowód: akta kontroli str. 20, 22-24]

1.5. Członkowie kolegium RIO spełniali wymogi określone w art. 15 ust. 8 ustawy o RIO, tj. m.in. posiadali wymagane wykształcenie oraz staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27]

² Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 5/2013 z dnia 8 lipca 2013 r. Prezesa RIO.

³ Z wydziału kontroli w 2011 r. odeszło 3 pracowników, w 2012 i 2013 r. po 5 pracowników, natomiast przyjęty został 1 pracownik w 2011 r. oraz po 4 – w 2012 r. i 2013 r.

⁴ Dz. U. z 2012, poz. 1113 ze zm.

⁵ RIO zgodnie z art. 10a ustawy o RIO, sporządziła 4 raporty o stanie gospodarki finansowej, 2 – w okresie objętym kontrolą (Gmina Nieszawa – 2011 r. oraz Powiat Tucholski – 2012 r.) oraz 2 – w okresie wcześniejszym (Gmina Brzozie – 2004 r. oraz Gmina Jeziora Wielkie – 2005 r.).

1.6. W kontrolowanym okresie pracownicy wydziałów kontroli oraz informacji analiz i szkoleń RIO oraz członkowie kolegium RIO brali udział w szkoleniach, warsztatach, naradach i konferencjach organizowanych zarówno przez instytucje zewnętrzne, jak i regionalne izby obrachunkowe oraz KRRIO. Szkolenia dotyczyły m.in.:

- problematyki zadłużenia j.s.t. w tym m.in. w zakresie aspektów prawnych limitu zadłużenia, przestrzegania indywidualnego wskaźnika zadłużenia j.s.t. oraz zasad współpracy z j.s.t. w sytuacji przekroczenia dopuszczalnych poziomów zadłużenia, programów naprawczych w zadłużonych j.s.t.;
- wieloletniej prognozy finansowej (WPF) w zakresie m.in. opiniowania i nadzoru nad WPF oraz oceny ich realistyczności⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 28-98]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

2. Wykonywanie przez RIO zadań dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Działalność RIO w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zadłużenia j.s.t.

2.1.1. Prezes RIO, stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO, przedłożył ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, sprawozdania (za lata 2011-2013) z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej RIO.

[Dowód: akta kontroli str. 99-156]

W Biuletynie Informacji Publicznej RIO umieszczone zostały sprawozdania z wykonania ramowego planu pracy, w tym planu kontroli RIO⁷. Począwszy od 1999 r., w Biuletynie Informacyjnym nr 2 zamieszczana była (co rok) analiza sytuacji finansowej j.s.t. województwa kujawsko-pomorskiego⁸, z uwzględnieniem zobowiązań j.s.t. województwa. Ponadto, w Biuletynach Informacyjnych (dalej „BI”) zamieszczano artykuły dotyczące zadłużenia oraz wieloletniej prognozy finansowej, w tym m.in. „Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.” (BI nr 1 z 2012 r.), „Czy obligacje są remedium na problemy z zadłużeniem jednostek samorządowych? Nowe reguły zadłużania j.s.t. – konsekwencje prawne i ekonomiczne” (BI nr 3 z 2012 r.), „Zalety i wady planowania wieloletniego z perspektywy trzeciego okresu przygotowywania projektu wieloletniej prognozy finansowej” (BI nr 1 z 2013 r.), „Konsekwencje wprowadzenia art. 243 ustawy o finansach publicznych” (BI nr 3 z 2013 r.).

Zgodnie z art. 25a ust 1 pkt 7 ustawy o RIO, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedkłada corocznie Sejmowi i Senatowi sprawozdanie z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadanie to w ramach KRRIO wykonuje Komisja Analiz Budżetowych, której przewodniczy Prezes RIO w Bydgoszczy – Tadeusz Dobek. RIO w Bydgoszczy corocznie koordynuje prace zespołu autorskiego, opracowuje część tabelaryczną, graficzną oraz wydaje sprawozdanie. Część II

⁶ Pracownicy RIO brali udział m.in. w szkoleniu (w 2014 r.) „Dobre prawo – sprawne rządzenie” w ramach projektu systemowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Partnera Projektu Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, warsztatach szkoleniowych zorganizowanych przez RIO w Kielcach w zakresie opiniowania i nadzoru nad WPF, w 2013 r. – w II Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Dyscyplina Finansów Publicznych – narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego oraz w seminarium zorganizowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w zakresie m.in. wybranych aspektów prawnych limitu zadłużenia j.s.t.

⁷ <http://www.bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?c=442>

⁸ Prezentowane są pod adresem www.bydgoszcz.rio.gov.pl.

sprawozdania dotycząca wykonania budżetu przez j.s.t., szczegółowo odnosi się do zagadnienia dotyczącego zobowiązań j.s.t. wszystkich szczebli oraz zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikających z nich zagrożeń dla sytuacji finansowej j.s.t.

[Dowód: akta kontroli str. 174-178, 229-330]

2.1.2. Relacja zadłużenia j.s.t. do wykonanych dochodów budżetowych wynosiła kolejno w latach 2011-2013 ogółem 36,9%, 37,2% oraz 35,1%⁹, z tego w gminach: 29,3%, 29,1% oraz 27,8%, w miastach na prawach powiatu: 49,5%, 49,4% oraz 45,7%, w powiatach: 22,8%, 22,7% oraz 21,1% natomiast w województwie samorządowym: 48,6%, 50,3% oraz 48,7%.

[Dowód: akta kontroli str. 157-158]

W latach 2011-2014 ustawowych wskaźników dotyczących zadłużenia (w odniesieniu do budżetu lub WPF) nie spełniały następujące j.s.t.:

- art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰ – Gmina Gniewkowo (w 2011 r. oraz w 2012 r.) w zakresie WPF,
- art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych – Gmina Inowrocław, Gmina Sadki (2011 r.), Powiat Tucholski (2012 r.) oraz Gmina Białe Błota (2013 r.) w zakresie WPF,
- art. 242 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ – Miasto Aleksandrów Kujawski [projekt budżetu i projekt WPF (2011 r. i 2013 r.) oraz uchwała budżetowa (2011 r.)], Gmina Nieszawa – 2012 r. i Gmina Chrostkowo – 2011 r. (projekt budżetu i projekt WPF),
- art. 243 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych – 103 j.s.t.¹²

[Dowód: akta kontroli str. 160-161]

2.1.3. W związku z zadłużeniem j.s.t. RIO stosowała środki oddziaływania wynikające z ustawy o RIO oraz z przepisów ustawy o finansach publicznych. Należały do nich m.in.: opinie w sprawie projektów budżetu j.s.t. (341)¹³, opinie dotyczące projektów WPF (341)¹⁴, opinie w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu (170)¹⁵, opinie udzielone na wniosek j.s.t. w przedmiocie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (585)¹⁶ oraz opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (327)¹⁷. RIO także w ramach działalności nadzorczej wskazywała nieprawidłowości w uchwałach budżetowych¹⁸, ze wskazaniem terminu ich usunięcia, stwierdzała nieważność uchwały budżetowej mającej wpływ na zadłużenie gminy¹⁹, stwierdzała nieważność uchwał w sprawie WPF (2)²⁰ oraz wskazywała na nieistotne naruszenie prawa w WPF (9)²¹.

⁹ Relacja zadłużenia po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm. (dalej: ustawa z 2005 r. o finansach publicznych).

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: ustawa z 2009 r. o finansach publicznych).

¹² W 2011 r. – 15 j.s.t. (projekt WPF), 10 j.s.t. (WPF) oraz 1 j.s.t. (wniosek o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych); w 2012 r. – 32 j.s.t. (projekt WPF), 11 j.s.t. (WPF) oraz 1 j.s.t. (wniosek o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych); w 2013 r. – 1 j.s.t. (projekt budżetu), 14 j.s.t. (projekt WPF), 9 j.s.t. (WPF) oraz 2 j.s.t. (wniosek o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych); w 2014 r. – 2 j.s.t. (projekt budżetu), 1 j.s.t. (uchwała budżetowa), 3 j.s.t. (projekt WPF), 1 j.s.t. (WPF).

¹³ W związku z budżetem na 2013 i 2014 r.

¹⁴ W związku z budżetem na 2013 i 2014 r.

¹⁵ W związku z budżetem na 2013.

¹⁶ W związku z budżetem na 2013 i 2014.

¹⁷ W związku z budżetem na 2013 i 2014.

¹⁸ W dwóch przypadkach dotyczących budżetu na 2013 r. (Ciechocin, Powiat Tucholski) oraz w jednym przypadku dotyczącym budżetu na 2014 r. (Lniano).

¹⁹ W jednym przypadku w 2014 r. (Raciążek).

²⁰ W 2013 r. – Białe Błota, w 2014 r. – Raciążek.

²¹ W związku z budżetem na 2013, dot. WPF następujących j.s.t.: Tuchola, Janikowo, Kcynia, Raciążek, Powiat Wąbrzeski, Cekcyn, Powiat Radziejowski, M. Aleksandrów Kujawski, Szubin.

RIO na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o RIO ustaliła dla jednej j.s.t. (Gmina Nieszawa) budżet tej jednostki na 2013 r. i 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 162-169]

2.1.4. W kontrolowanym okresie do RIO w Bydgoszczy nie wpłynęły skargi, których przedmiotem było zadłużenie j.s.t., w tym dotyczące działań podejmowanych w celu ukrycia rzeczywistego stanu zadłużenia, zaniżenia deficytu budżetowego lub zagrożenia realizacji zadań z powodu wysokiego stanu zadłużenia.

[Dowód: akta kontroli str. 5]

2.1.5. RIO w latach 2011-2014 (do 30 września) przeprowadziła 270 kontroli gospodarki finansowej, z czego 153 były kontrolami kompleksowymi, 68 - problemowymi, 15 - doraźnymi oraz 34 - kontrolami sprawdzającymi.

Problematyka zadłużenia podejmowana była w kontrolach kompleksowych j.s.t., które przeprowadzane były na podstawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej, przyjętego uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych²², obejmującego pięć głównych obszarów (ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, budżet j.s.t., gospodarka mieniem oraz rozliczenia j.s.t. z jednostkami organizacyjnymi).

[Dowód: akta kontroli str. 170-173, 349-355]

Podczas kontroli kompleksowych przeprowadzonych w latach 2011-2014 (do 30 września), w 8 j.s.t.²³, w zakresie jednego obszaru kontroli, zastosowano tematykę kontroli problemowych dotyczących zadłużenia j.s.t. (kontrole koordynowane przez RIO w Łodzi).

W kontrolach tych badany był m.in. poziom zadłużenia j.s.t. i jego zmiany w okresie objętym kontrolą (tj. odpowiednio: 2010-2012 oraz 2011-2014), prawidłowość zaciągania zobowiązań przez j.s.t. oraz zobowiązania wymagalne. Skontrolowana została również rzetelność danych prezentowanych w zakresie zadłużenia j.s.t. oraz przestrzeganie reguły wyrażonej w art. 242 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 331-333]

Kontrole problemowe w zakresie zadłużenia j.s.t. które koordynowane były przez RIO w Łodzi (przeprowadzone w ramach kontroli kompleksowych), opisane zostały w pkt. 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

RIO w Bydgoszczy w latach 2011-2014 nie planowała i nie przeprowadzała kontroli problemowych dotyczących problematyki zadłużenia j.s.t., realizując w pierwszej kolejności ustawowy obowiązek dotyczący przeprowadzenia raz na cztery lata kompleksowej kontroli gospodarki finansowej j.s.t. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika WKGF, kontrole kompleksowe w strukturze kontroli przeprowadzonych w latach 2011-2013 stanowiły 89-93% czasu i potencjału kontrolerskiego. Pozostały do wykorzystania czas i potencjał, zgodnie z wyjaśnieniami, planowany jest na kontrole problemowe, sprawdzające i doraźne.

[Dowód: akta kontroli str. 2001-2027]

2.1.6. RIO zbadała pod względem formalnym, rachunkowym oraz merytorycznym oraz przekazała do Ministerstwa Finansów przy użyciu informatycznego systemu BeSTi@ - 5.631 sprawozdań budżetowych – w 2012 r. oraz 5.592 sprawozdań - w 2013 r. Stwierdzone nieprawidłowości w sprawozdaniach budżetowych polegały m.in. na: niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań, błędnym wykazywaniu kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych jako kredytów zaciąganych w banku centralnym, niewykazywaniu kwot w zakresie poręczeń i gwarancji, których udzielała j.s.t.

Weryfikacja danych odbywała się z wykorzystaniem wbudowanych w systemie BeSTi@ reguł kontrolnych oraz dedykowanych dla poszczególnych rodzajów dokumentów raportów. System BeSTi@ zawiera szereg mechanizmów umożliwiających dokonanie weryfikacji wprowadzonych informacji oraz ich analizy. W przypadku wystąpienia błędów pracownicy WIAS kontaktowali się z j.s.t. informując o konieczności złożenia korekty lub wyjaśnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 10-19, 560-564, 629, 2057-2064]

²² Uchwała Nr 2/2011 z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

²³ Pięć j.s.t. skontrolowano w 2013 r. oraz trzy – w 2014 r. (do 30 września).

2.1.7. W okresie objętym kontrolą, RIO zorganizowała ogółem 65 szkoleń dla pracowników samorządowych, tj. w 2012 r. – 33, w 2013 – 19 oraz w 2014 r. (do 30 września) – 13 szkoleń. Szkolenia z zakresu problematyki zadłużenia j.s.t. dotyczyły m.in. praktycznych aspektów zarządzania długiem j.s.t. (2012 r.), dostosowania WPF do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁴, praktycznych konsekwencji wprowadzenia wskaźnika z art. 243 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 174-228]

RIO udzielało instrukcji i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów regulujących dług j.s.t. nie tylko poprzez szkolenia organizowane dla pracowników samorządowych, lecz również poprzez kontakt telefoniczny (w czasie kontroli, przy przyjmowaniu sprawozdań, w związku z wydawaniem opinii czy badaniem uchwał i zarządzeń), poprzez stronę BIP RIO, na której publikowano informacje m.in. dotyczące zmian w przepisach oraz poprzez publikację pism, artykułów i stanowisk na łamach Biuletynu Informacyjnego. RIO, w okresie objętym kontrolą, udzielała również odpowiedzi na kierowane do niej pisma w zakresie zadłużenia j.s.t. oraz wieloletniej prognozy finansowej.

[Dowód: akta kontroli str. 174-178, 229-325, 2051-2056]

2.2. Postępowanie RIO wobec najbardziej zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego.

Do szczegółowej analizy wytypowano 10 j.s.t. dla których w latach 2011-2014:

- opracowano raporty o stanie gospodarki finansowej (art. 10a ustawy o RIO) – Gmina Nieszawa i Powiat Tucholski,
- wszczęto postępowanie naprawcze (art. 240a ustawy o finansach publicznych) – Gmina Raciążek,
- naruszony został, w uchwałach: budżetowej lub w sprawie WPF (albo w projekcie budżetu lub WPF), przepis ustawy o finansach publicznych dotyczący długu, tj. przywołany w punkcie 2.1.2. niniejszego wystąpienia art. 169, art. 170, art. 242 lub art. 243 (gminy: Gniewkowo, Sadki, Inowrocław, Białe Błota, Żławieś Wielka, M. Aleksandrów Kujawski, M. Chełmno).

2.2.1. We wszystkich 10 j.s.t. w latach 2011-2014 (III kwartały) RIO przeprowadziła lub zaplanowała do przeprowadzenia w 2014 r. kontrole gospodarki finansowej²⁵.

Kontrole kompleksowe (art. 7 ustawy o RIO), przeprowadzane były na podstawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej, przyjętego uchwałą KRRIO²⁶, obejmując m.in. obszar „Dług publiczny, przychody i rozchody budżetu”.

Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli kompleksowych dotyczyły m.in. przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach przetargowych, nieterminowego regulowania zobowiązań oraz dopuszczenie do przedawnienia należności.

W kontrolach kompleksowych badano rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań z zakresu operacji finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 356-526, 1955-1967]

W wystąpieniu pokontrolnym z 20 stycznia 2011 r., skierowanym do Burmistrza Miasta Nieszawa, w zw. z kontrolą kompleksową tej gminy (dla której we wrześniu 2011 r. sporządzony został raport o stanie gospodarki finansowej), nie wskazano wpływu

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 86 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie WPF).

²⁵ Kontrola kompleksowa Gminy Nieszawa na dzień 30 września 2014 r. – w trakcie realizacji, kontrola kompleksowa w Gminie Białe Błota – zaplanowana w 2014 r.

²⁶ Uchwała Nr 2/2011 z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

zobowiązań wymagalnych powstałych w Zespole Szkół w Nieszawie (jednostce organizacyjnej j.s.t.) na sytuację finansową gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 917-949]

W Raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa (za lata 2008 – 2010 i I półrocze 2011 r.) wskazano, iż w poszczególnych latach objętych raportem relacja długu Gminy systematycznie wzrastała i wynosiła odpowiednio 6,9%, 7,1%, 35,7% dochodów wykonanych oraz 38,1% planowanych dochodów na 2011 r. W raporcie widnieje również informacja że wskaźnik 7,1% wyliczony został z uwzględnieniem zobowiązań wymagalnych w kwocie 249 408 zł, które nie były wykazane w sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2009 r. Według sprawozdania relacja kwoty długu do wykonywanych dochodów wynosiła 2,9%.

Z raportu wynikało ponadto, że „kontrola problemowa przeprowadzona w okresie od 20 września do 25 października 2010 r. w Zespole Szkół w Nieszawie wykazała m.in. nierzetelność i niekompletność ewidencji księgowej i sprawozdań budżetowych (...). W sporządzonych przez Zespół Szkół za 2009 r. jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Rb-Z i Rb-28S nie wykazano ww. zobowiązań wymagalnych.” Zobowiązania te nie zostały również ujęte w zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z i Rb-28S Gminy Nieszawa przedłożonych do RIO.

[Dowód: akta kontroli str. 768-798, 1953-1955]

Źródłem informacji o ujawnionych zobowiązaniach wymagalnych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz właściwego urzędu skarbowego, w łącznej kwocie 249 408 zł²⁷, była dokumentacja zewnętrzna, w zakresie postępowania egzekucyjnego prowadzonego w 2010 r. wobec Zespołu Szkół w Nieszawie. Nieprawidłowości polegające na nieodprowadzeniu w 2009 r. składek do ZUS i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych do urzędu skarbowego oraz nieprowadzenie w 2009 r. ksiąg rachunkowych przez Zespół Szkół wskazane były w wystąpieniu pokontrolnym Zespołu Szkół, a wystąpienie to przekazane zostało również Burmistrzowi Miasta Nieszawa.

[Dowód: akta kontroli str. 925-943]

Prezes RIO w złożonych wyjaśnieniach stwierdził: „z uwagi na fakt, że dane te nie pochodziły z ksiąg rachunkowych Zespołu Szkół nie można było postawić zarzutu w zakresie nierzetelnego sporządzenia sprawozdania Rb-Z w przedmiocie zobowiązań wymagalnych.(...) Odnosząc się zaś do treści wystąpienia pokontrolnego wystosowanego po kontroli kompleksowej do Burmistrza Miasta Nieszawy stwierdzić należy, że nie było podstaw do wykazywania nieprawidłowości w zakresie zobowiązań wymagalnych, bowiem nie zostały stwierdzone podczas prowadzonych działań kontrolnych w Urzędzie Miasta (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 2036-2042]

Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o RIO, z przeprowadzonych kontroli sporządzone zostały protokoły kontroli. Podpisanie tych protokołów, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa RIO, zarówno w Urzędzie Miasta w Nieszawie jak i w Zespole Szkół w Nieszawie poprzedzone zostało omówieniem wyników kontroli podczas narady pokontrolnej zorganizowanej w dniu 23 listopada 2010 r. Problematyka m.in. sytuacji finansowej Zespołu Szkół została szczegółowo przeanalizowana i przedyskutowana podczas spotkania z kierownictwem obu tych jednostek.

[Dowód: akta kontroli str. 2043-2044]

W latach 2011-2014, poza kontrolami kompleksowymi RIO przeprowadziła również dwie kontrole problemowe w zakresie zadłużenia j.s.t., które koordynowane były przez RIO w Łodzi. Kontrolami tymi nie objęto żadnej z powyższych j.s.t., jedną natomiast (w Urzędzie Gminy w Białych Błotach) zaplanowano w III kwartale 2014 r.

Kontrolą „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia” (2013 r.) objętych zostało 5 j.s.t., tj. Urząd Marszałkowski i Starostwo Powiatowe w Żninie oraz urzędy miasta/gminy w Grudziądzu, Lniane oraz w Kcyni.

²⁷ Wobec ZUS w wysokości 175.634,79 zł oraz urzędu skarbowego w wysokości 73.774,06 zł

Kontrolą „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego” (2014 r.) objęto do 30 września 2014 r. trzy j.s.t. (Starostwo Powiatowe w Sępólnie Krajeńskim, Urząd Miasta i Gminy w Łabiszynie oraz Urząd Gminy w Zbójnie) oraz zaplanowano w kolejnych dwóch j.s.t. (Urząd Gminy w Białych Błotach oraz w Urzędzie Miasta we Włocławku). Wszystkie ww. kontrole objęte programem kontroli koordynowanych, przeprowadzone zostały w ramach planowanych i prowadzonych w latach 2013-2014 kontroli kompleksowych. Dobór jednostek do kontroli, zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WKGF, uwzględniał m.in. rodzaj j.s.t., zobowiązania j.s.t. w relacji do dochodów, rozstrzygnięcia nadzorcze, zobowiązania wymagalne oraz ustalenia z wcześniejszych kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 339, 2001-2027]

2.2.2. Wystąpienia pokontrolne, zawierające m.in. stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości publikowane były na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej RIO. Wersje papierowe protokołów kontroli, wystąpień pokontrolnych, zawiadomień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz innych pism wychodzących z WKGF udostępniane były innym pracownikom RIO, tj. członkom Kolegium, pracownikom WIAS, radcom prawnym, w miarę zgłaszanych przez nich potrzeb. Przepływ informacji, w tym przekazywania wyników kontroli, wspomagany jest poprzez dostęp do systemu elektronicznego obiegu dokumentów Proton, w którym zamieszczane i przechowywane są dokumenty, w tym ww. informacje pokontrolne.

[Dowód: akta kontroli str. 1998-2000]

2.2.3. Pracownicy WIAS, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, przygotowywali materiały analityczne dla składów orzekających w sprawach wydawanych opinii. Do zadań Wydziału należała również m.in. obsługa Kolegium, poprzez przygotowywanie materiałów analitycznych i uwag do uchwał i zarządzeń j.s.t. związanych z zadaniami nadzorczymi Kolegium RIO w zakresie badanych uchwał, zarządzeń i ich zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 10-19]

RIO, Ministerstwo Finansów (MF) oraz wszystkie j.s.t. i ich związki są użytkownikami jednolitego Systemu Zarządzania Finansami Publicznymi, którego jednym z komponentów jest system BeSTi@. System BeSTi@, oprócz możliwości sporządzania i przekazywania dokumentów do RIO oraz MF zawiera mechanizmy umożliwiające dokonanie weryfikacji wprowadzonych informacji oraz ich analizy. Weryfikacja danych w systemie odbywa się z wykorzystaniem wbudowanych reguł kontrolnych oraz dedykowanych dla poszczególnych rodzajów dokumentów raportów. Raporty do weryfikacji sprawozdań oraz dokumentów planistycznych, a także raporty analityczne wspomagają czynności nadzorcze i kontrolne prowadzone przez pracowników RIO. Raporty umożliwiają dokonanie analiz nadzorowanych uchwał i zarządzeń w zakresie WPF i jej zmian oraz budżetu i jego zmian (wg. stanu na koniec kwartału oraz za rok budżetowy), poprawności sprawozdań przekazywanych przez j.s.t. oraz wybranych celów/zagadnień wykorzystywanych przy nadzorze i kontroli.²⁸

[Dowód: akta kontroli str. 560-617]

2.2.4. W RIO, w okresie objętym kontrolą, działało 14 składów orzekających, wyznaczonych zarządzeniem Prezesa RIO Nr 6/2011 z dnia 22 kwietnia 2011 r. Członkom Kolegium RIO oraz pracownikom WIAS przyporządkowane zostały poszczególne j.s.t. (terytorialne kryterium podziału zadań).

[Dowód: akta kontroli str. 10-19, 618-625]

RIO wypracowała metody postępowania polegające na tym, że pracownik WIAS odpowiedzialny za merytoryczną weryfikację, analizował dane zawarte w uchwale/zarządzeniu, weryfikował dane w systemie BeSTi@ oraz nanosił uwagi na elektronicznej karcie informacyjnej (EKI). Członek kolegium po zapoznaniu się z zamieszczonymi uwagami, po analizie uchwały/zarządzenia nanosił swoje uwagi, oceniał

²⁸ Np. Dynamika dotacji celowych na zadania bieżące/inwestycyjne przekazywane do j.s.t., struktura planu subwencji ogólnej j.s.t., struktura wykonania subwencji ogólnej j.s.t., dynamika planowanych/wykonanych dochodów własnych budżetów j.s.t.

pod względem zgodności z prawem, stawiając wniosek o ich zgodności z prawem lub wskazując naruszenie prawa (poz. 2 EKI). Zbadane wstępnie przez członka kolegium uchwały były przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniach kolegium.

Dokumenty będące podstawą wydania opinii (o projekcie budżetu, o projekcie WPF) wstępnie analizowane są przez pracownika WIAS. Pracownik WIAS wypełniał kartę oceny projektu budżetu lub budżetu (w części dotyczącej WIAS), porównując dane zawarte w dokumencie z danymi w systemie BeSTi@. Następnie przekazywany był właściwemu członkowi kolegium, który analizował projekt i weryfikował dane w systemie BeSTi@, nanosząc swoje uwagi na kartę oceny projektu (w części dotyczącej członka kolegium).

Wydział Informacji Analiz i Szkoleń oraz Członkowie Kolegium RIO opracowali kartę informacyjną do oceny projektu budżetu oraz kartę informacyjną do oceny budżetu j.s.t.

[Dowód: akta kontroli str. 560-648]

Sprawozdania budżetowe, sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdania finansowe weryfikowane były przez pracowników WIAS odpowiedzialnych za odpowiednie j.s.t., przy pomocy systemu BeSTi@. Dokonywane było to za pomocą reguł kontrolnych znajdujących się w systemie, następnie generowane były raporty sprawdzające poprawność sprawozdań. W przypadku wystąpienia błędów pracownicy WIAS kontaktowali się z j.s.t. informując o konieczności złożenia korekty lub wyjaśnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 560-648]

Prezes RIO wyjaśnił, że przy ocenie zdolności j.s.t. do spłaty zobowiązań, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, RIO oceniała zdolność j.s.t. do spłaty zobowiązań w oparciu o kryteria wynikające z ustawy o finansach publicznych i zawartych w niej wskaźników. Na etapie nadzoru i opiniowania takie badanie odbywało się na podstawie dokumentów przedłożonych przez j.s.t. (WPF, budżet, wniosek o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu, sprawozdania opisowe i z kasowego wykonania budżetu). Izba nie posiada kompetencji do stosowania metod wykorzystywanych przez komercyjne podmioty jak banki i agencje ratingowe, bowiem bazuje na wartościach brzegowych określonych przepisami prawa.

[Dowód: akta kontroli str. 2036-2042]

2.2.5. Do oceny sytuacji finansowej oraz zdolności analizowanych j.s.t. do zaciągania i obsługi długu RIO wykorzystywała sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania te były przekazywane przez j.s.t. do RIO w formie elektronicznej z wykorzystaniem aplikacji BeSTi@. Dane zawarte w ww. sprawozdaniach weryfikowane były przez pracowników WIAS pod względem rachunkowym i formalnym. W wyniku weryfikacji generowane były raporty błędów w przedmiotowym sprawozdaniu. Zawarta w aplikacji BeSTi@ reguła merytoryczna pozwalała weryfikować dane zawarte w sprawozdaniach pod kątem m.in. ich zgodności z art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych (w przypadku gdy w j.s.t. łączna kwota długu przekroczyła 60% dochodów wykonanych na koniec roku lub planowanych w ciągu roku w aplikacji BeSTi@ pokazywał się komunikat o niespełnianiu tej relacji). W tej sytuacji osoba weryfikująca sprawozdania dokonywała sprawdzenia danych zawartych w sprawozdaniach. W przypadku stwierdzenia błędnych danych RIO występowała do j.s.t. o dokonanie korekty błędnie sporządzonych sprawozdań.

[Dowód: akta kontroli str. 560-648, 1968-1984]

2.2.6. W wydawanych opiniach składy orzekające dokonywały oceny zgodności działań lub dokumentów z prawem oraz wykazywały, że prawo to może zostać lub zostanie naruszone w przyszłości.

Opinie wydawane były (z wyjątkiem jednej) w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹. WPF oraz ich prognozy przekazywane były Ministrowi Finansów w terminach określonych w § 5 rozporządzenia w sprawie WPF.

[Dowód: akta kontroli str. 649-676, 769-798, 1049-1079]

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a).

2.2.7. RIO w latach 2011 – 2014 (do 30 września) wydała dla 10 analizowanych j.s.t. łącznie 55 opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, na podstawie wniosku organu wykonawczego j.s.t. oraz jedną opinię o możliwości spłaty pożyczki z budżetu państwa w 2013 r., w kwocie 16.268,6 tys. zł (Powiat Tucholski). W opinii w sprawie udzielenia pożyczki z budżetu państwa uwzględniono założenia programu naprawczego, który opracowany został przez j.s.t. na podstawie art. 224 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych. Opinie wydane zostały w zachowaniu terminów określonych w art. 35 § 1 i § 3 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 684, 958, 1103, 1544, 1652, 1730, 1850, 1207, 1338, 1430]

2.2.8. RIO podejmowała następujące działania nadzorcze w związku z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia w uchwałach lub zarządzeniach organów j.s.t.:

a) W zakresie naruszenia przepisu określonego w art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych w uchwalonych przez rady gminy lub radę powiatu WPF, w przypadku 4 j.s.t., Kolegium RIO wskazało, że uchwały te podjęte zostały z naruszeniem prawa, z tym, że w 2 przypadkach – wskazano na nieistotne naruszenie prawa, natomiast w 2 pozostałych – stwierdzono nieważność uchwały w sprawie WPF:

- Uchwały Rady Gminy Sadki oraz Inowrocław w sprawie uchwalenia WPF (na lata odpowiednio: 2011-2024 oraz 2011-2020), zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym, podjęte zostały z naruszeniem prawa. Kolegium uznało, iż naruszenie prawa miało charakter nieistotny. Ww. 2 uchwały Kolegium RIO podjęte zostały 28 lutego 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego, Kolegium RIO stwierdziło, że przy podejmowaniu uchwał w sprawie WPF, określając kwotę długu w 2011 r. i w latach następnych, nie uwzględniono przepisów § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu kwalifikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa³⁰, które obligują do ujęcia w niej zobowiązań wynikających z zawartych umów o wykup wierzytelności.

Ze sprawozdań Rb-Z za 2010 r. wynikało, iż na 31 grudnia 2010 r. Gmina Sadki oraz Gmina Inowrocław posiadały zobowiązania, wynikające z zawartych w latach 2009 - 2010 umów, na okres dłuższy niż 6 miesięcy, których termin płatności przypadał w latach następnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1180-1323, 1324-1426]

Po uwzględnieniu zobowiązań wynikających z zawartych umów o wykup wierzytelności³¹, łączna kwota długu Gminy Sadki oraz Gminy Inowrocław, na 31 grudnia 2010 r. oraz w momencie podejmowania uchwał w sprawie WPF wynosiła odpowiednio: 73,8% i 62,99% w relacji do wykonanych w 2010 r. dochodów gminy. Nie spełniała zatem wymogu określonego w art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 1180-1323, 1324-1426]

- Uchwały Rady Powiatu Tucholskiego oraz Rady Gminy Białe Błota w sprawie zmian WPF (na lata odpowiednio: 2012-2024 oraz 2013-2020), zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym, podjęte zostały z naruszeniem prawa. Kolegium (odpowiednio: 25 lipca 2012 r. oraz 22 maja 2013 r.) stwierdziło nieważność tych uchwał.

W związku ze zmianami dokonanymi przez Radę Powiatu Tucholskiego w budżecie powiatu na 2012 r., skutkującymi m.in. zmniejszeniem kwoty planowanych dochodów, zmianą wyniku budżetu oraz zmianą kwoty planowanych rozchodów, Rada Powiatu, zgodnie z wymogiem art. 229 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych, zmieniła WPF w zakresie wartości dotyczących 2012 r., doprowadzając je do zgodności z budżetem

³⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 252, poz. 1692.

³¹ Do 31 grudnia 2010 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu kwalifikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 112, poz. 758), zgodnie z którym, do tytułów dłużnych nie zaliczano zobowiązań wynikających z zawartych umów o wykup wierzytelności. Minister Finansów w wydanym w dniu 23 grudnia 2010 r. rozporządzeniu rozszerzył definicję tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”, która powinna być stosowana przy obliczaniu kwoty długu publicznego m.in. o zobowiązania związane z wykupem wierzytelności. Rozporządzenie to weszło w życie od 1 stycznia 2011 r., tj. po 8 dniach od jego ogłoszenia.

na rok 2012. Z uwagi na dokonane zmiany, prognozowane zadłużenie powiatu na koniec 2012 r. stanowiło 63,3% planowanych dochodów Powiatu. Tym samym naruszony został wymóg określony w art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 950-957]

Rada Gminy Białe Błota w związku z opinią Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 r. oraz korektą sprawozdania Rb-Z za 2012 r., dokonała zwiększenia planowanego zadłużenia z tytułu umów nienazwanych o terminie płatności dłuższym niż rok. Zawarcie powyższych umów o wydłużonym terminie płatności, przypadającym na 2014 r. wywołało skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Prognozowane zatem zadłużenie na koniec 2013 r. naruszyło przepis art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., osiągając 60,18% planowanych dochodów. Kolegium RIO uchwałą z dnia 22 maja 2013 r. stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zmian w WPF na lata 2013 -2020.

[Dowód: akta kontroli str. 1427-1436]

b) W zakresie naruszenia przepisu określonego w art. 169 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych, w podjętych zarządzeniem Burmistrza oraz uchwałą Rady Miejskiej zmianach WPF Gminy Gniewkowo (na lata odpowiednio: 2011-2019 oraz 2011-2021) nie zostały zachowane relacje spłat zadłużenia do zaplanowanych dochodów ogółem (odpowiednio: w 2012 r. oraz w latach 2012 i 2013). Kolegium RIO wskazało (uchwałą z 18 stycznia 2012 r. oraz 1 lutego 2012 r.), że zarządzenie oraz uchwała zostały podjęte z naruszeniem prawa. Kolegium uznało jednocześnie, że naruszenie to ma charakter nieistotnego naruszenia prawa.

W uzasadnieniu uchwały Kolegium RIO z 1 lutego 2012 r. wskazano ponadto, że naruszenie to ma charakter nieistotnego naruszenia prawa z uwagi na to, iż przeznaczenie środków na spłatę zobowiązań w wysokości przekraczającej 15% dochodów ogółem nie ograniczy realizacji zadań gminy i spowoduje obniżenie wskaźnika poziomu zadłużenia poniżej 60% planowanych dochodów ogółem w roku 2012. Burmistrz Gniewkowa w piśmie z dnia 24 stycznia 2012 r. przesłanym do RIO odniósł się do wskaźnika spłat zadłużenia przekraczającego ustawowy poziom 15% planowanych dochodów ogółem i podał, że zaplanowane spłaty zobowiązań w latach 2012-2013 mają na celu zmniejszenie ogólnej kwoty długu. Jednocześnie wskazał, że przekroczenie wskaźnika spłat zadłużenia nie będzie stanowić zagrożenia dla realizacji zadań przewidzianych w budżecie.

[Dowód: akta kontroli str. 1539-1642]

c) W związku z naruszeniem, w uchwalonych WPF, art. 243 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych, Kolegium RIO wskazało, że uchwały te podjęte zostały z naruszeniem prawa, z tym, że w przypadku gdy w latach 2011-2013 naruszenie dotyczyło 2014 r. i lat kolejnych – wskazano na nieistotne naruszenie prawa, natomiast gdy relacja, o której mowa w art. 243 naruszona została w 2014 r. – stwierdzono nieważność uchwały w sprawie WPF.

Uchwały Rady Miejskiej w Aleksandrowie Kujawskim w sprawie uchwalenia WPF na lata 2011-2019 i 2013-2020 oraz Rady Gminy Raciążek w sprawie uchwalenia zmian WPF na lata 2011-2015 i 2013-2017, zgodnie z rozstrzygnięciami nadzorczymi³² podjęte zostały z naruszeniem prawa. Naruszenie relacji wynikających z art. 243 dotyczyło jednak lat przyszłych, w związku z czym Kolegium uznało, że ma ono charakter nieistotny.

[Dowód: akta kontroli str. 1643-1726, 1080-1169]

Natomiast w przypadku niezachowania w WPF relacji wynikającej z art. 243 w 2014 r., Kolegium RIO w dniu 5 lutego 2014 r. stwierdziło nieważność uchwały w całości³³. W dniu 5

³² Uchwały Kolegium RIO z dnia, odpowiednio: 28 lutego 2011 r., 20 lutego 2013 r. oraz 3 października 2012 r. i 30 stycznia 2013 r.

³³ Uchwałą Rady Gminy Raciążek z 20 grudnia 2013 r. o zmianie uchwały w sprawie WPF na lata 2014-2017 oraz zarządzeniem Wójta z 17 stycznia 2014 r. dokonano zmian w WPF na 2014 – 2017. Relacja o której mowa w art. 243 nie została zachowana w 2014 r.

lutego 2014 r. Kolegium RIO stwierdziło nieważność uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Raciążek na 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1080-1169]

W pozostałych przypadkach, nieprawidłowości związane z naruszeniem art. 243, po wskazaniu tych nieprawidłowości przez składy orzekające RIO w opiniach dotyczących projektów budżetu i WPF, wyeliminowane zostały w uchwałach organów stanowiących tych jednostek.

[Dowód: akta kontroli str. 1727-1843, 1844-1950]

d) W związku z naruszeniem, w uchwale budżetowej (Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski) oraz projekcie budżetu i projekcie WPF (Gmina Miejska Aleksandrów Kujawski, Gmina Miejska Nieszawa) art. 242 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych, wszczęte zostało postępowanie nadzorcze³⁴. Po wskazaniu nieprawidłowości przez składy orzekające RIO w opiniach dotyczących projektu budżetu i WPF, nieprawidłowości te zostały wyeliminowane odpowiednimi uchwałami organu stanowiącego jednostki³⁵.

Skład orzekający opiniując projekt uchwały budżetowej Gminy Miejskiej Nieszawa na 2012 r. oraz projekt WPF zwrócił uwagę na niezachowanie w 2012 r. relacji, o której mowa w art. 242. Kolegium RIO uznając uchwałę za zgodną z prawem wzięło pod uwagę wielkość kwoty wpływającej na niezachowanie relacji (161 zł) oraz pismo Burmistrza dotyczące skorygowania tego błędu na najbliższej sesji Rady Miasta³⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 678-762, 1643-1726, 1951-1952]

Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania rocznego ramowego planu pracy w tym planu kontroli na lata 2011, 2012 i 2013, RIO nie zaskarżyła uchwał podjętych przez j.s.t.

Jednostki samorządu terytorialnego nie zaskarżyły w latach 2012 - 2013 rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium RIO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej „WSA”). Natomiast w 2011 r. j.s.t. zaskarżyły 2 rozstrzygnięcia nadzorcze Kolegium RIO do WSA, które jednak nie dotyczyły problematyki zadłużenia. Sąd w obu przypadkach oddalił skargę.

[Dowód: akta kontroli str. 1170-1179]

2.2.9. W okresie objętym kontrolą, RIO w przeprowadzonych kontrolach nie stwierdziła przypadków zaciągania przez j.s.t. pożyczek w instytucjach, które nie będąc bankami wykonują czynności bankowe (tzw. parabanki) oraz nie stwierdziła przypadków „ukrywania” rzeczywistego stanu zadłużenia, w efekcie rozliczeń dokonywanych pomiędzy budżetem j.s.t., a utworzoną przez te j.s.t. osobą prawną.

[Dowód: akta kontroli str. 1985-1987]

Z przeprowadzonej przez WIAS analizy sprawozdań Rb-Z sporządzonych przez j.s.t. na dzień 31 grudnia 2011-2013 oraz na dzień 30 września 2014 r. wynika, że w różnych kwartałach tego okresu 8 jednostek wykazało kwoty w kolumnie 11 sprawozdania Rb-Z „Pozostałe krajowe instytucje finansowe”. Wykazane kwoty dotyczyły pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub z Samorządowego Programu Pożyczkowego Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej z siedzibą w Warszawie³⁷. Jedna gmina (Miasto Wąbrzeźno) zaciągnęło pożyczkę

³⁴ Wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały Rady Miejskiej Nr IV/26/11 z dnia 31 stycznia 2011 r. Rada Miejska podjęła 17 marca 2011 r. uchwałę w sprawie zmiany budżetu na 2011 r. oraz uchwałę w sprawie zmiany WPF na lata 2011-2019, w wyniku których zachowana została relacja wynikająca z art. 242 (Aleksandrów Kujawski).

³⁵ Uchwalony budżet na 2013 r. oraz WPF na lata 2013-2020 Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski, spełniały relacje wynikające z art. 242.

³⁶ Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie WPF na lata 2012 – 2015 oraz uchwałę w sprawie budżetu na 2012 r., w których zachowana została relacja wynikająca z art. 242.

³⁷ Pożyczki w ramach „samorządowego Programu Pożyczkowego” udzielane są bez prowizji i bez dodatkowych opłat. Wyróżnia je także preferencyjne oprocentowanie, które dla przedsięwzięć priorytetowych wynosi 0,95 wskaźnika WIBOR 3M, dla pozostałych stanowi równowartość tego wskaźnika.

z SovereignFund Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego w Warszawie, która została przejęta od 14 stycznia 2014 r. przez Bank Spółdzielczy w Sztumie.

[Dowód: akta kontroli str. 1985-1997]

RIO kontrolowała również, zgodnie z tematyką przeprowadzonej w 2013 r. kontroli koordynowanej (przez RIO w Łodzi), zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz komunalnych spółek prawa handlowego, dla których organem założycielskim była j.s.t. objęta koordynowaną kontrolą zadłużenia. W latach 2011-2014 RIO nie przeprowadziła odrębnych kontroli zadłużenia spółek komunalnych. Wcześniej, tj. w 2008 r. przeprowadziła kontrolę w ramach kontroli koordynowanej pn. „Gospodarka finansowa SPZOZ, dla których organami założycielskimi są jednostki samorządu terytorialnego”.

Wyniki kontroli koordynowanych były przedmiotem analizy przez RIO w Łodzi oraz zaprezentowane zostały w opracowaniu „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty”, jak również w sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez j.s.t. za 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1985-1987]

Ponadto, poza działalnością kontrolną, analiza zadłużenia osób prawnych odbywała się poprzez weryfikację sprawozdań, które wpływają do RIO, w zakresie operacji finansowych jednostek posiadających osobowość prawną (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury, samorządowe osoby prawne). Sprawozdania sprawdzane były przez właściwych pracowników WIAS, poprzez m.in. weryfikację podpisu elektronicznego, sprawdzenie aktualności formularza sprawozdania, okresu, którego dotyczy oraz merytoryczne sprawdzenie poprawności sporządzonego sprawozdania.

[Dowód: akta kontroli str. 626-648]

2.2.10. W latach 2011-2014 (do 30 września) RIO sporządziła dwa raporty o stanie gospodarki finansowej (Gminy Nieszawa w 2011 r. oraz Powiatu Tucholskiego w 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 768-798, 1049-1079]

Zgodnie z wnioskami zawartymi w raporcie, pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy Nieszawa związana była przede wszystkim z przeszacowaniem możliwości pozyskania dochodów budżetowych w 2011 r., jak również ze wzrostem wydatków, zwłaszcza w zakresie działalności oświatowej oraz wydatkami inwestycyjnymi, które przekraczały możliwości finansowe gminy. Tylko w okresie objętym raportem (lata 2008 – I półrocze 2011 r.) gmina na utrzymanie liceum ogólnokształcącego³⁸ z własnych środków budżetowych wyasygnowała kwotę około 830 tys. zł, stanowiącą około 40% kwoty zadłużenia gminy na dzień 30 czerwca 2011 r. (prowadzenie liceum nie jest zadaniem własnym gminy, lecz powiatu). Sukcesywnie malejąca liczba uczniów miała bezpośredni wpływ na wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej oraz na wzrost kosztów utrzymania jednego ucznia. Spadek liczby uczniów nie wiązał się jednak ze zmniejszeniem zatrudnienia nauczycieli czy wydatków na usługi komunalne (związane z zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną, gaz, wodę). W ocenie RIO zawartej w raporcie, Gmina Nieszawa jest za słaba ekonomicznie, by mogła realizować zadania w zakresie oświaty, ponad zadania obligatoryjnie przypisanie gminie.

Wskaźniki zadłużenia oraz obsługi długu mieściły się w granicach określonych przepisami prawa. Niemniej jednak, w okresie objętym raportem widoczny był znaczący wzrost poziomu zadłużenia gminy, która z zaciągniętych kredytów i pożyczek finansowała zarówno wydatki inwestycyjne jak i bieżące. W poszczególnych latach objętych raportem relacja długu gminy systematycznie wzrastała i wynosiła odpowiednio 6,9%, 7,1%, 35,7% dochodów wykonanych oraz 38,1% planowanych dochodów na 2011 r. Dane te wskazują

³⁸ Zadanie realizowane na podstawie porozumienia z dnia 12 sierpnia 2004 r. z Powiatem Aleksandrowskim w sprawie przekazania przez Powiat Aleksandrowski zadań z zakresu prowadzenia Liceum Ogólnokształcącego im. Komandora Heliodora Laskowskiego w Nieszawie.

na spełnienie wymogów przepisów art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych. Niepokojące było jednak, zgodnie z raportem, tempo wzrostu zadłużenia. Negatywnym zjawiskiem był fakt powstawania zobowiązań wymagalnych. Ponadto, zgodnie z raportem, gmina od 2010 r. osiągała ujemny wynik operacyjny³⁹, co świadczy o braku zdolności do samofinansowania wydatków bieżących.

[Dowód: akta kontroli str. 768-798]

Pogarszająca się sytuacja finansowa Powiatu Tucholskiego, według raportu RIO, wynikała z poniesionych w latach 2010 i 2011 wysokich nakładów na zadania inwestycyjne, przy jednoczesnym braku wpływu do budżetu zaplanowanych dochodów. W związku z tym, doszło do naruszenia ustawowego limitu zadłużenia. Zaistniała również realna groźba utraty płynności finansowej powiatu, zagrażająca wykonywaniu jego obligatoryjnych zadań. Ryzyko utraty płynności finansowej wiąże się z zagrożeniem terminowego regulowania spłat zadłużenia powiatu, które przekraczało limit określony w art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych. Na poziom długu powiatu, w okresie objętym raportem (2010 – I półrocze 2012 r.), wpływ miała zmiana przepisów prawa dotyczących klasyfikowania tytułów dłużnych, która weszła w życie w styczniu 2011 r. Spowodowała ona, że zadłużenie powiatu dotyczące 2010 r. przekroczyło ustawowy limit 60% wykonanych dochodów. Na mocy nowych przepisów do długu powiatu ujęte zostały zobowiązania powstałe w wyniku podpisania w 2009 r. umowy wykupu wierzytelności, jak również wynikające z umowy leasingu.

Bezpośrednią przyczyną trudności finansowych, zgodnie z raportem, były decyzje organów powiatu w zakresie rozbudowy szpitala (2009 r.) oraz innych przedsięwzięć inwestycyjnych skutkujących zaciąganiem zobowiązań długoterminowych, których spłaty obciążą budżet powiatu do 2024 r. oraz długotrwały tryb rozliczania i refundacji wydatków poniesionych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Powiat miał również trudności w zbyciu majątku z powodu braku zainteresowania kupnem nieruchomości komunalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 1049-1079]

Raporty te – po uchwaleniu przez Kolegium – przekazane zostały organom (stanowiącemu i wykonawczemu) j.s.t. oraz opublikowane w BIP.

[Dowód: akta kontroli str. 800-801, 1037-1038]

2.2.11. Kolegium RIO⁴⁰ 5 lutego 2014 r. stwierdziło nieważność uchwał Rady Gminy Raciążek z 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu tej Gminy na 2014 r. oraz o zmianie uchwały w sprawie WPF Gminy na lata 2014-2017, z uwagi na niezachowanie w 2014 r. relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych.

Obciążenie budżetu spłatą długu wraz z należnymi odsetkami, planowane było na poziomie 3,12%, przy wskaźniku maksymalnym, obliczonym z uwzględnieniem danych planistycznych na III kwartał 2013 r. wynoszącym 0,02% (wskaźnik maksymalny obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie 2013 r. wynosił 0,20%).

Kolegium RIO, na podstawie art. 240a ustawy z 2009 r. o finansach publicznych, wezwało Gminę Raciążek⁴¹ do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, który następnie został pozytywnie zaopiniowany.

[Dowód: akta kontroli str. 1080-1169]

2.2.12. RIO, przy wykonywaniu nadzoru, współdziałało z innymi organami nadzoru nad działalnością j.s.t.:

– w przypadku Gminy Miejskiej Nieszawa, dla której w 2011 r. opracowany został raport o stanie gospodarki finansowej, pomiędzy RIO a Wojewodą Kujawsko-Pomorskim prowadzona była korespondencja w zakresie sytuacji finansowej Gminy i realizacji zadań ustawowych.

³⁹ W 2010 r. deficyt operacyjny w wysokości 419.120 zł, w I półroczu 2011 r. – deficyt operacyjny w wysokości 53.800 zł.

⁴⁰ Uchwały: Nr IV/7/2014 oraz Nr IV/8/2014 Kolegium RIO w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2014 r.

⁴¹ Uchwała Nr IV/9/2014 Kolegium RIO w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2014 r.

Z uwagi na: trudną sytuację Gminy, zagrożenie wykonania zadań ustawowych, niepodjęcie uchwały o przyjęciu programu naprawczego (sesja nadzwyczajna zwołana została na 30 lipca 2012 r.) oraz brak współpracy organów Gminy, Kolegium RIO uznało, że zaistniał stan faktyczny i prawny uzasadniający rozważenie zastosowania wobec władz Nieszawy środka nadzoru, o którym mowa w art. 97 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴². Kolegium RIO 16 sierpnia 2012 r. podjęło uchwałę w sprawie wystąpienia do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z wnioskiem o rozważenie zastosowania wobec władz Gminy środka nadzoru. Wojewoda, 16 października 2012 r. poinformowała Prezesa RIO, że wystąpiła do Premiera, za pośrednictwem Ministra Administracji i Cyfryzacji, z wnioskiem o zawieszenie organów Miasta Nieszawa oraz o upoważnienie Wojewody do podjęcia działań określonych w art. 97 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji skierowane do Wojewody (w którym wskazano, że przedstawiona sytuacja gminy wskazuje na złą kondycję finansową, lecz nie jest to jednoznaczne z wykazaniem, że organy gminy są bezskuteczne w wykonywaniu zadań publicznych), RIO ponownie przedstawiła analizę sytuacji gminy. W piśmie z 21 grudnia 2012 r. do Wojewody, Prezes RIO wskazał m.in., że nadal występuje groźba utraty płynności finansowej oraz brak współpracy organu stanowiącego z organem wykonawczym. Powołując się na orzeczenie NSA z 24 listopada 2009 r. II OSK 1786/09, RIO wskazała, że jeśli organy Miasta Nieszawa nie są w stanie skutecznie realizować zadań przewidzianych prawem i w funkcjonowaniu tych organów zaistniał stan nie rokujący nadziei na szybką poprawę, to – jej zdaniem – zawieszenie działalności obu tych organów jest uzasadnione.

Wojewoda, pismem z 27 czerwca 2013 r. poinformowała Prezesa RIO, o otrzymaniu upoważnienia Prezesa Rady Ministrów do podejmowania działań nadzorczych w oparciu o art. 97 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym, prosząc jednocześnie o przedstawienie aktualnej sytuacji w Mieście Nieszawa.

Pismem z dnia 9 lipca 2013 r. RIO podtrzymała swoje stanowisko wskazując, że w Mieście Nieszawa, w związku z bezczynnością Rady Miejskiej występuje brak skutecznej współpracy organów miasta, co uniemożliwia skuteczne wykonywanie zadań publicznych. RIO poinformowała w piśmie m.in., że od lipca 2012 r. nie odbyła się żadna sesja Rady Miejskiej, co wywołuje negatywne skutki w wykonywaniu ustawowych zadań przez organy Miasta, tj. brak uchwalenia programu naprawczego, niepodjęcie przez Radę Miasta uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na 2013 r. (budżet Miasta Nieszawa na 2013 r. ustaliła RIO), niepodjęcie przez Radę Miejską uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu za 2012 r. oraz absolutorium dla Burmistrza z tytułu wykonania budżetu za 2012 r., niepodjęcie uchwał w sprawie stawek podatków lokalnych na 2013 r., uchwał w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uchwał w sprawie zmian budżetu (następstwem czego były przekroczenia zaplanowanych w budżecie na 2012 r. wydatków budżetowych oraz zagrożenie wystąpienia przekroczeń wydatków w 2013 r.).

W odpowiedzi na kolejne pismo Wojewody, Prezes RIO pismem z 9 września 2013 r. poinformował, że sytuacja finansowa Miasta Nieszawa nie uległa istotnej poprawie. W dalszym ciągu zachodzi obawa zachowania płynności finansowej przez Miasto, z uwagi na niskie dochody własne przy stałych wydatkach budżetowych. W ocenie Kolegium RIO brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych można zarzucić jedynie organowi stanowiącemu, bowiem podstawą do działania organu wykonawczego są uchwały organu stanowiącego. Burmistrz przedkładał stosowne projekty uchwał, założenia programu poprawy sytuacji Miasta Nieszawa, uchwały te jednak nie zostały przez Radę przyjęte.

Z uwagi na niepodjęcie do dnia 31 stycznia 2014 r. uchwały budżetowej przez organ stanowiący, RIO, na mocy art. 11 ust. 2 ustawy o RIO, ustaliło budżet Gminy Miejskiej Nieszawa na 2014 r.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 25 listopada 2014 r., Rada Miejska w Nieszawie nie została zawieszona. Uchwała w sprawie WPF na 2014 r. i lata następne nie została

⁴² j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

podjęta. Jednocześnie, projekt uchwały w sprawie WPF na 2015 r. i lata następne, sporządzony przez organ wykonawczy, wpłynął do RIO w dniu 14 listopada 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 806-914]

Prezes RIO pismem z 28 maja 2014 r. poinformował Ministra Finansów, zgodnie z przepisem art. 21 ust. 2 ustawy o RIO, że Skład Orzekający RIO negatywnie zaopiniował przedłożone przez Burmistrza Miasta Nieszawa sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta za 2013 r.

Na dzień kontroli NIK (30 września 2014 r.) w trakcie realizacji była kontrola kompleksowa Gminy Nieszawa.

[Dowód: akta kontroli str. 352, 915-916]

– w przypadku Gminy Raciążek, Prezes RIO pismem z 11 września 2013 r. poinformował Ministerstwo Finansów, iż analiza WPF wskazuje na niezachowanie przez Gminę w 2014 r. relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych. W piśmie wskazano, że Gmina spełnia wymogi z art. 169 i 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych⁴³, a dług Gminy w latach przyszłych ma tendencję malejącą – jednostka nie planuje przychodów z tytułu kredytów i pożyczek. Wskazano, iż sytuacja Gminy nie wynika z zaniedbania ze strony organów Gminy, czy też złej sytuacji finansowej Gminy, a jest efektem deficytu operacyjnego uzyskanego w 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1100-1102]

W 2010 r. w związku z budową autostrady A1 na konto Urzędu Gminy Raciążek wpłynęła kwota 3.634.885 zł tytułem opłaty za usuwanie drzew i krzewów. Dochody te wpłynęły na wysokość wykonanej nadwyżki operacyjnej w 2010 r. (wykonana nadwyżka operacyjna stanowiła kwotę 3.761.981 zł, przy jej planowanej wartości 834.907 zł). Wysokość nadwyżki operacyjnej wypracowanej w 2010 r. nie jest uwzględniana przy wyliczaniu maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu w 2014 r.

Zgodnie z art. 404 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁴ gminy, których dochody z tytułu opłat i kar są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej dla gmin, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu (w terminie do 15 sierpnia następującego po roku, w którym nastąpiła nadwyżka).

W 2011 r. Gmina przekazała na konto funduszu wojewódzkiego kwotę 3.021.291 zł (pomniejszoną o dochody należne gminie). Wydatek ten zakwalifikowano jako wydatek bieżący. Z uwagi na to, iż w dochodach bieżących 2011 r. nie było zaplanowanych dochodów z tytułu ww. opłat, na koniec 2011 r. Gmina wykazała deficyt operacyjny w wysokości 2.175.819 zł. Deficyt ten został pokryty wolnymi środkami z lat ubiegłych, na co zezwala art. 242 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych, jednakże takie wykonanie budżetu ma niekorzystny wpływ na kształtowanie się wysokości wskaźnika maksymalnego obciążenia spłatą długu budżetów lat następnych (w przypadku Gminy sytuacja ta ma wpływ na wyliczenie relacji określonej w art. 243 ww. ustawy w 2014 r.).

Dla ustalenia poziomu maksymalnego wskaźnika długu w 2014 r. istotne jest wykonanie tzw. wskaźnika jednorocznego, czyli relacji dochodów bieżących, wydatków bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu (w oparciu o dane historyczne za 3 poprzednie lata, tj. 2011, 2012 i 2013). Zatem zdarzenie, które miało swój początek w 2010 r. – skutkujące nadwyżką, a zakończenie w 2011 r. – skutkujące deficytem, z uwagi na zapis w ustawie, może być ujęte do wyliczenia wskaźnika jedynie w części dotyczącej 2011 r. (co ma wpływ na niezachowanie wskaźnika). W 2011 r. Gmina ze względu na wysoki deficyt operacyjny osiągnęła ujemny wskaźnik jednoroczny

⁴³ Zadłużenie mieściło się w limicie 60% planowanych dochodów (planowane zadłużenie na koniec 2013 r. wynosiło 10,2% planowanych dochodów budżetowych), a wg. sprawozdania Rb-Z na 30 czerwca 2013 r. – 8,9% planowanych dochodów budżetowych). Natomiast spłata zobowiązań wraz z należnymi odsetkami nie przekraczała 15% planowanych dochodów budżetowych na 2013 r. (planowane spłaty wraz z należnymi odsetkami wynosiły 9,4% planowanych dochodów budżetowych. Po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 169 ust. 3 ww. ustawy, spłaty te wynosiły 5,1% planowanych dochodów budżetowych).

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

w wysokości -21,07% (w przypadku gdyby Gmina w 2011 r. nie dokonała zwrotu środków z tytułu opłat za usuwanie drzew i krzewów, uzyskałaby wskaźnik jednoroczny w wysokości 8,21%, a tym samym wartość maksymalnego wskaźnika długu w 2014 r. wyniosłaby 9,79% i relacja określona w art. 243 ww. ustawy zostałaby spełniona).

[Dowód: akta kontroli str. 1100-1169]

– w przypadku Powiatu Tucholskiego (oraz gminy Lubicz, która nie została objęta szczegółową kontrolą) RIO, w związku z pismem Ministerstwa Finansów z 14 czerwca 2012 r. dotyczącym stwierdzenia, na podstawie sprawozdań budżetowych, przekroczenia na koniec 2011 r. łącznej kwoty długu, powiadomiła 4 lipca 2012 r. Ministerstwo Finansów o przyczynach naruszenia wskaźnika zadłużenia wynikającego z art. 170 ustawy z 2005 r. o finansach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 256-290]

2.2.13. RIO sprawdzała wykonanie rozstrzygnięć nadzorczych, wskazań o nieistotnym naruszeniu prawa lub zgłaszanych uwag w opiniach składów orzekających, poprzez m.in. weryfikowanie czy w uchwale (zarządzeniu) nie zostały zamieszczone uregulowania stanowiące podstawę uznania poprzedniego aktu za nieważny. Przy analizie uchwał budżetowych, uchwał w sprawie WPF sprawdzane było, czy uwagi i zastrzeżenia zawarte w opiniach o projekcie uchwały budżetowej, WPF czy opinii o możliwości sfinansowania deficytu, zostały w podejmowanych uchwałach uwzględnione.

[Dowód: akta kontroli str. 2045, 690-762]

2.2.14. Według Prezesa RIO, bariery utrudniające regionalnym izmom obrachunkowym wykonywanie zadań ustawowych, to m.in. niespójność przepisów prawa, nieprecyzyjność konstrukcji prawnych i związana z tym różnorodność interpretacji, bardzo duża częstotliwość zmian poszczególnych aktów prawnych⁴⁵ oraz bardzo niska realizacja wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych przez regionalne izby obrachunkowe w sporządzanym corocznie przez KRRIO sprawozdaniu dla Sejmu i Senatu RP.

Prezes RIO wskazał m.in. „(...) na brak precyzji konstrukcji prawnych, które w założeniu mają służyć ograniczeniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim podstawowemu instrumentowi wprowadzonemu w tym celu, czyli WPF. Dotyczy to zwłaszcza znanego i szeroko omawianego w literaturze przedmiotu postulatu realistyczności WPF jako kryterium zgodności tej prognozy z prawem (art. 226 ustawy o finansach publicznych). (...) wskazać należy, że także orzecznictwo sądów administracyjnych uznaje postulat realistyczności WPF jedynie za postulat skierowany do samorządu, a nie kryterium prawne.⁴⁶

Innym przykładem bariery w tym zakresie jest prawny charakter uchwały w sprawie WPF. Samo zestawienie poglądów na ten temat pokazuje jak dyskusyjny jest mechanizm obowiązywania tej prognozy oraz związania jej postanowieniami. W literaturze prezentowane są różnorodne stanowiska pomijające ten problem i określające WPF mianem dokumentu, a więc, jak się wydaje, uznające uchwałę o WPF za przejaw stosowania prawa, stanowisko odmawiające uchwale o WPF charakteru normatywnego oraz pogląd, że zarówno uchwała budżetowa, jak i uchwała w sprawie WPF są aktami prawa miejscowego. Poglądem wypośredkującym te różne stanowiska jest ten, zgodnie z którym oba akty planowania finansowego, a więc zarówno uchwała w sprawie WPF traktowana jako instrument zarządzania strategicznego, jak i uchwała budżetowa jako element bieżącego (krótkookresowego) zarządzania są aktami normatywnymi wewnętrznymi. Nie jest to problem tylko teoretyczny, ale też praktyczny, rzutujący na wyniki postępowania nadzorczego. Jeżeli bowiem uchwała w sprawie WPF jest tylko dokumentem

⁴⁵ „...Ustawa [o systemie oświaty] zmieniana była 93 razy i ogłoszono dwa jej teksty jednolite. Obecnie jest wprowadzanych kolejnych 8 zmian - ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 827), która dopiero wejdzie w życie. Inną ustawą sprawiającą wiele problemów w związku z wielokrotnymi zmianami jest ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399) [oraz] ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)”.

⁴⁶ Wyroki WSA w Szczecinie z 28 listopada 2013 r.; I SA/Sz 1128/13 i w Warszawie z 11 marca 2014 r.; V SA/Wa 262/14.

nie mającym charakteru normatywnego, a uchwała budżetowa prawem wewnętrznym, to należałoby dokument dostosowywać do prawa, czyli uchwały budżetowej, a nie odwrotnie. Tymczasem ustawa o finansach publicznych sugeruje postępowanie odwrotne, tj. dostosowanie uchwały budżetowej do WPF. Zawarty w art. 229 ustawy postulat zgodności przyjętych w WPF i budżecie „wartości” wzajemnego stosunku obu tych uchwał nie rozwiązuje.

(...) W związku z niespójnością i nieprecyzyjnością przepisów i związaną z tym różnorodnością interpretacji, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w opracowywanym corocznie sprawozdaniu dla Sejmu i Senatu RP zamieszczała szereg wniosków de lege ferenda w tym zakresie. W latach 1997 - 2013 zgłoszono łącznie 182 wnioski w sprawie zmian, bądź uściślenie czy doprecyzowania i uszczegółowienia przepisów prawa. Zgłaszane dotychczas wnioski uwzględnione zostały w bardzo niewielkim zakresie, a mianowicie w granicach 5-10%.

(...) Niewątpliwie istotnym elementem mającym wpływ na sprawne realizowanie zadań Izby są ograniczone środki budżetowe, a zwłaszcza fundusz płac. Ma to bardzo duży wpływ na fluktuację pracowników, która związana jest z odejściami inspektorów głównie ze względów finansowych. Na przestrzeni ostatnich 10 lat (2004-2013) z Izby z tego powodu odeszło 18 osób (w tym 17 z Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej)."

[Dowód: akta kontroli str. 2028-2035]

2.2.15. NIK po przeprowadzonej kontroli RIO w 2000 r.⁴⁷ wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości poprzez zwiększenie bezpośredniego nadzoru nad pracą inspektorów Izby w celu poprawienia jakości wykonywanych kontroli.

Prezes RIO w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, wskazał m.in. na dokonanie zmian w regulaminie organizacyjnym i powołanie koordynatorów kontroli, odpowiedzialnych za pracę zespołów kontrolnych, głównie w celu zagwarantowania realizacji zgodnego z wytycznymi zakresu kontroli oraz jej poprawności pod względem merytorycznym. Ponadto Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej zobowiązany został do zwiększenia bezpośredniego nadzoru nad pracą inspektorów w kontrolowanych jednostkach.

Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym w przypadku wykonywania kontroli przez kilku inspektorów pracą tego zespołu kieruje inspektor – koordynator kontroli wyznaczony dla każdej kontroli przez Prezesa RIO na wniosek Naczelnika WKGF.

[Dowód: akta kontroli str. 10-19, 2046-2050]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezes RIO, przedłożył ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej RIO za 2011, 2012 i 2013 r. po upływie odpowiednio 146, 3 oraz 16 dni od końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem, tj. obowiązującego terminu wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO.

[Dowód: akta kontroli str. 99-156]

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa RIO, dotychczasowy sposób odczytywania treści przepisu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO powodował, że corocznie przedmiotowe sprawozdania były przedkładane na posiedzeniu Kolegium RIO w terminie nie później niż do końca marca, zamiast, co wynika z przepisu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy, w terminie umożliwiającym ich przyjęcie przez Kolegium i przedłożenie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej do dnia 31 marca. W odniesieniu do sprawozdania za 2011 r., Prezes RIO stwierdził, że przekazanie go po upływie 146 dni, było wynikiem zaniedbania osoby odpowiedzialnej, co stwierdzone zostało w wyniku kontroli tego stanowiska pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 2028-2035]

⁴⁷ Kontrolą NIK przeprowadzoną w 2000 r. objęto realizację zadań i kompetencji regionalnych izb obrachunkowych w 1999 r. oraz działalności kontrolnej izb w zakresie kompleksowej kontroli gospodarki finansowej j.s.t., w latach 1995-1999.

2. Opinia o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Nieszawa wydana została po upływie 3 dni od wymaganego, miesięcznego terminu, wskazanego w art. 35 § 1 i § 3 k.p.a⁴⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 668-669, 734-736]

Prezes RIO wyjaśnił, że „stosując posiłkowo przepisy Kodeks postępowania administracyjnego opinia o planowanej kwocie długu (zgodnie z 30-dniowym terminem) powinna zostać wysłana do jednostki 9 marca 2012 r. (piątek). Wzmoczone natężenie prac w tym okresie, a także występujące w gminie problemy wymagały indywidualnego podejścia do uchwał, a tym samym poświęcenia większej ilości czasu na wydanie opinii. Ponieważ następnymi dniami po 9 marca 2012 r. była sobota i niedziela, uchwała została wysłana w poniedziałek 12 marca 2012 r. Należy podkreślić, że wydanie opinii z opóźnieniem (3 dni) miało jednostkowy i incydentalny charakter (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 2036-2042]

3. Uchwałą Kolegium RIO z 18 grudnia 2013 r., podjętą na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o RIO, przyjęty został ramowy plan pracy na 2014 r. (w tym plan kontroli). Pomimo obowiązku udostępnienia informacji publicznej, wynikającego z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁹, ramowy plan pracy na 2014 r. opublikowany został w BIP dopiero 3 października 2014 r., tj. 289 dni po jego przyjęciu.

[Dowód: akta kontroli str. 337-338, 340-348]

Prezes RIO wyjaśnił, że plan pracy na 2014 r. „(...) został opublikowany w BIP dopiero 3 października 2014 r., w związku z faktem, że w ostatnim kwartale 2013 r., jak i w pierwszym kwartale 2014 r. trwały intensywne prace związane z przebudową strony BIP (zmianie uległa konstrukcja menu, przeniesione zostały w związku z tym różne dokumenty, a około 1 500 dokumentów zostało w tym czasie opublikowanych). W świetle powyższego, wskazany dokument nie został opublikowany niezwłocznie po jego przyjęciu w wyniku jego pominięcia (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 2028-2035]

NIK podkreśla, że problemy organizacyjno-techniczne związane z modernizacją strony internetowej BIP nie stanowią usprawiedliwienia do tak znacznego opóźnienia w opublikowaniu ramowego planu pracy na 2014 r.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁵⁰, wnosi o podjęcie działań zmierzających do terminowego przedkładania sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej RIO.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

⁴⁸ Który znajduje w tej sytuacji zastosowanie – por. „Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy.” pod redakcją Mirosława Steca, Oficyna 2010, teza 6 i 7 do art. 19.

⁴⁹ j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 782.

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Poznaniu.

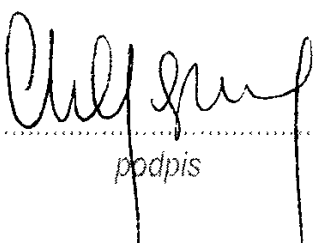
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Poznań, dnia 12 grudnia 2014 r.

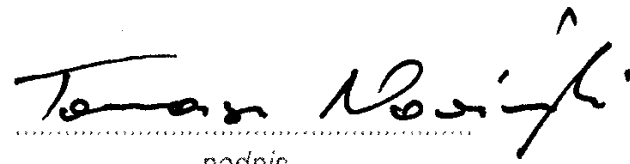
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor



.....
podpis