



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-020-01/2014
P/14/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/066 – Wykonywanie w latach 2011-2014 (do 30.09) zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Sylwia Melnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91899 z dnia 9.10.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91912 z dnia 12 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Ewa Róg, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91914 z dnia 17 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Danuta Laskowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91915 z dnia 17 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie ² , ul. Światowida 77, 71-727 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogusław Staszewski, Prezes RIO od 31 stycznia 2013 r. Poprzednio Józef Chodarczewicz, od 7 kwietnia 1993 r. do 30 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli RIO było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego⁴ w latach 2011-2014. Wynikało to w szczególności z podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi Izby, zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników oraz ustalonego systemu przekazywania informacji, analiz i wyników kontroli pomiędzy tymi komórkami i członkami Kolegium RIO⁵.

¹ Dlej: NIK

² Dalej: RIO lub Izba.

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

⁴ Dalej: jst.

⁵ Dalej: Kolegium RIO, Kolegium Izby lub Kolegium.

Sposób i efekty wykonywanych zadań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jst, realizowanych w ramach: nadzoru przez Kolegium Izby, działalności opiniodawczej składów orzekających RIO, kontroli kompleksowych i problemowych, a także działalność: informacyjna, instruktażowa i szkoleniowa RIO były adekwatne i wystarczające wobec jst województwa zachodniopomorskiego, z wyjątkiem 2 gmin.

Działania RIO dotyczące nadmiernie zadłużonych Gmin Ostrowice i Rewal w latach 2011-2012 były nieskuteczne, a działania radykalne podjęte dopiero w 2013 r. i 2014 r. mogą się okazać spóźnione.

Łączna kwota długu Gminy Ostrowice i Gminy Rewal, wykazywana w sprawozdaniach Rb-Z⁶ (jako nieprzekraczająca 60% wykonanych dochodów) nie została zweryfikowana w trybie kontroli dodatkowych (sprawdzających lub problemowych) przed ustawowym terminem przeprowadzenia kontroli kompleksowej gospodarki finansowej. Kontrole RIO przeprowadzone w 2013 r. wykazały, że faktyczny wskaźnik zadłużenia Gminy Ostrowice w latach 2011-2013 wynosił odpowiednio: 112,16%, 210,89% i 143%, a Gminy Rewal odpowiednio 157,85%, 249% i 259%.

RIO posiadała wiedzę, że w Gminie Rewal co najmniej od 2005 r. nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe i wykazywano w sprawozdaniach dane niezgodne z ewidencją księgową, co RIO stwierdziła w ramach kontroli kompleksowej, przeprowadzonej w Gminie Rewal w 2009 r. Również NIK informowała Prezesa RIO (w wystąpieniu pokontrolnym z 29.08.2007 r.) o ujawnionych nieprawidłowościach w Urzędzie Gminy Rewal w wyniku kontroli⁷ przeprowadzonej w 2007 r., polegających m.in. na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych, sporządzeniu sprawozdania budżetowego niezgodnie z ewidencją, nieterminowym regulowaniu zobowiązań wobec ZUS.

W przypadku Gminy Ostrowice Kolegium Izby w maju 2010 r., przyjmując raport o stanie gospodarki finansowej Gminy, stwierdziło m.in., że od 2005 r. Gmina Ostrowice utrzymywała wysoki poziom zadłużenia przewyższający koszty obsługi długu, realizowała niski poziom dochodów własnych oraz zawierała umowy niekorzystne finansowo z instytucją inną niż bank, która przejmowała zobowiązania wymagalne. Mimo to do 2013 r. Prezes RIO nie zarządził kontroli w zakresie rzetelności przedkładanych sprawozdań o zadłużeniu tych gmin i nie korzystał z przysługujących mu uprawnień, określonych w art. 27 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁸, w związku z niezgodnymi z prawdą informacjami Wójta Gminy Ostrowice i Wójta Gminy Rewal o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

W ocenie NIK Prezes RIO nie wykorzystał wszystkich dopuszczalnych prawem możliwości w związku z powtarzającymi się nieprawidłowościami stwierdzanymi w Gminach: Ostrowice i Rewal.

⁶ O stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, dalej: sprawozdanie Rb-Z.

⁷ Kontrola doraźna K/07/003 w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych dotyczących gospodarki finansowej, sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez NIK i inne kontrole w latach 2003-2005.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm., dalej: ustawa o rio.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012-2014 (do 30.09.) liczba jednostek podlegających nadzorowi RIO wynosiła 140, w tym: samorząd województwa, 3 miasta na prawach powiatu, 18 powiatów, 111 gmin oraz 7 związków jst. Organizację, zasady funkcjonowania, zadania i tryb pracy RIO określał Regulamin organizacyjny RIO w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 18)

1.2. Do zadań Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej⁹ należało m.in.: przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych w jst poddanych kontroli; opracowywanie projektu planów kontroli oraz sprawozdań z działalności kontrolnej wydziału; współpraca w opracowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej jst; współdziałanie z Wydziałem Informacji, Analiz i Szkoleń¹⁰ w projektowaniu planu kontroli i ramowego planu pracy Izby oraz związanej z tym sprawozdawczości; opracowywanie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

Do zadań WIAS należało w szczególności: przygotowywanie ramowego planu pracy RIO, opracowywanie sprawozdań z wykonania rocznego ramowego planu pracy i z działalności informacyjno-szkoleniowej, przy współudziale merytorycznych komórek organizacyjnych Izby, prowadzenie rejestru uchwał i zarządzeń organów jst wpływających do RIO, współpraca przy przygotowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej jst, opracowywanie, na podstawie sprawozdań statystycznych, kwartalnych analiz z wykonania budżetów i zadłużenia jst oraz innych doraźnych analiz, kontrolowanie pod względem formalnym i rachunkowym sprawozdań sporządzanych przez jst, organizowanie i prowadzenie szkoleń, doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 19-20)

W strukturze organizacyjnej RIO, wyodrębniono również stanowisko Obsługi Kolegium RIO i składów orzekających, odpowiedzialne m.in. za przygotowywanie informacji przekazywanych wojewodzie oraz ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych o negatywnych opiniach sprawozdań z wykonania budżetów jst, opracowywanie projektu planu pracy Kolegium RIO oraz projektu informacji o realizacji tego planu, ewidencjonowanie i gromadzenie uchwał podejmowanych przez Kolegium i składy orzekające.

(dowód: akta kontroli str. 124-125)

Dwa zarządzenia Prezesa RIO z 12.04.2011 r. określały szczegółowy tryb badania uchwał i zarządzeń organów jst będących przedmiotem nadzoru Izby¹¹ oraz tryb działania składów orzekających w RIO¹². Zawarto w nich m.in. zasady współpracy WIAS z Kolegium RIO.

⁹ Dalej: WKGF.

¹⁰ Dalej: WIAS.

¹¹ Zarządzenie nr 33 w sprawie ustalenia trybu postępowania w trakcie badania uchwał i zarządzeń organów jst objętych nadzorem RIO w Szczecinie.

¹² Zarządzenie nr 34 w sprawie składów i trybu działania składów orzekających w RIO w Szczecinie.

WIAS przyjmował i rejestrował uchwały oraz zarządzenia organów jst, wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy o rio, a następnie, po wstępnym zbadaniu i wniesieniu swoich uwag, przekazywał poszczególnym członkom Kolegium ww. akty do badania w zakresie ich zgodności z prawem. Członkowie Kolegium, po zbadaniu uchwał i zarządzeń¹³ oraz wypracowaniu wniosków, przedstawiali je na posiedzeniu Kolegium. Sporządzane przez członków Kolegium zawiadomienia w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego i stosowne uchwały Kolegium RIO przekazywane były pracownikom biura Obsługi Kolegium, którzy nadawali im dalszy bieg.

(dowód: akta kontroli str. 26-50)

1.3. Na koniec każdego badanego roku z okresu 2011-2013, w Izbie zatrudnionych było odpowiednio: 66¹⁴, 63¹⁵ i 64¹⁶ osoby.

(dowód: akta kontroli str. 17)

Średni stan zatrudnienia kontrolerów¹⁷ w WKGF wyniósł w: 2011 r. - 21,26 etatów, w 2012 r. - 22 etaty, w 2013 r. - 21 etatów. Przeciętna liczba przeprowadzonych kontroli przypadająca na jednego kontrolera to: 2,68 w 2011 r.; 2,18 w 2012 r.; 2,38 w 2013 r.

Średni stan zatrudnienia pracowników merytorycznych¹⁸ w WIAS w badanym okresie przedstawiał się następująco: 12,66 etatów w 2011 r. i 2012 r.; 13 etatów w 2013 r. Przeciętna liczba jst przypadająca na jednego pracownika merytorycznego wynosiła: 11,06 w 2011 r. i 2012 r.; 10,77 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 16, 20-21)

1.4. Średnia liczba etatowych członków Kolegium RIO w latach 2011-2013 wynosiła 8. W tym czasie na jednego członka Kolegium przeciętnie przypadało odpowiednio:

- 164, 149 i 146 wydanych opinii,
- 1108, 1049 i 1086 zbadanych uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o rio.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

1.5. W latach objętych kontrolą, członkowie Kolegium RIO spełniali wymogi określone w art. 15 ust. 8 ustawy o rio, w tym posiadali ukończone magisterskie wyższe studia prawnicze, administracyjne, ekonomiczne i co najmniej 4-letni staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 21)

1.6. W okresie 2011-2014 (do 30.09.) pracownicy WKGF, WIAS oraz członkowie Kolegium uczestniczyli łącznie w 17 szkoleniach związanych z zadłużeniem jst. Szkolenia te dotyczyły m.in.: kontroli i analizy zadłużenia jednostek, w tym sposobu obliczania relacji określonych w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁹ oraz w art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

¹³ Na drukach, których wzory stanowią załączniki do zarządzenia Prezesa nr 33.

¹⁴ W ciągu roku 1 osoba odeszła z powodu rozwiązania umowy o pracę z upływem czasu na jaki była zawarta i zatrudniono 1 osobę.

¹⁵ W ciągu roku zatrudniono 1 osobę, a 4 osoby odeszły (z powodu przejścia na emeryturę, rozwiązania umowy o pracę z ustawowym wypowiedzeniem, za porozumieniem stron (praca w jst) z powodu powrotu do pracy zastępowanego pracownika oraz wygaśnięcie stosunku pracy z powodu śmierci pracownika).

¹⁶ 6 osób zostało nowozatrudnionych i 4 osoby odeszły (przyczynami odejść były: rozwiązania umowy o pracę za porozumieniem stron (praca w jst) oraz przejście na emeryturę).

¹⁷ W WKGF w każdym roku badanego okresu rozwiązywano umowę o pracę z 1 pracownikiem i w 2011 r. zatrudniono 1 pracownika, a w 2013 r. 3 pracowników.

¹⁸ W WIAS w badanym okresie nie stwierdzono fluktuacji pracowników, z wyjątkiem 2013 r. - zatrudniono 1 osobę.

¹⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej: ufp z 2005 r.

o finansach publicznych²⁰ (w tym metod ukrywania przez jst zadłużenia i obchodzenia ograniczeń wskazanych w powołanych wyżej przepisach), sporządzania raportów o stanie gospodarki finansowej jst oraz sporządzania i analizy wieloletniej prognozy finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 21)

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 zakresie.

2. Wykonywanie przez RIO zadań dotyczących zadłużenia jst.

2.1. Działalność RIO w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zadłużenia jst (informacje ogólne).

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Prezes Izby przedkładał, w terminie wynikającym z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o rio, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej sprawozdania z działalności kontrolnej oraz z działalności informacyjno-szkoleniowej za lata 2011-2013.

W badanym okresie – poza działalnością Kolegium w ramach nadzoru i opiniodawczą składów orzekających - RIO sprządało okresowe analizy poziomu zadłużenia jst województwa zachodniopomorskiego. Podstawą do opracowywanych analiz były dane wykazywane przez jst w okresach kwartalnych w sprawozdaniach Rb-Z. W okresie od 11.04.2012 r. do 17.04.2014 r., po omówieniu wyników tych analiz na posiedzeniach Kolegium, Prezes RIO skierował pisma do jst, które według stanu na koniec 2011 r. (i w kolejnych analizowanych okresach) przekroczyły próg zadłużenia, określony w art. 170 ufp z 2005 r., a także w przypadkach, gdy wskaźnik zadłużenia zbliżał się do tego limitu. Po analizie zadłużenia jst za 2011 r. pisma skierowano do 21 jst i odpowiednio: za II kwartały 2012 r. do 10 jst, za 2012 r. do 16 jst i 1 związku międzygminnego, za II kwartały 2012 r. do 8 jst i 1 związku międzygminnego oraz za 2013 r. do 8 jst. Prezes RIO wzywał nadmiernie zadłużone jst do udzielenia informacji o przyczynach naruszenia ustawowego limitu zadłużenia oraz wskazania działań podejmowanych w celu porawy sytuacji finansowej jst i obniżania wysokości zadłużenia. Jednocześnie Prezes wskazywał, że kwestia zadłużenia przekraczającego ustawowy próg, niezależnie od naruszania norm prawnych, w dłuższym przedziale czasowym oznacza zagrożenie niewykonywania ustawowych zadań jst i – w ocenie Prezesa RIO - znaczący regres, praktycznie uniemożliwiający korzystanie ze środków unijnych.

W przypadku jst zbliżających się do ustawowego limitu poziomu zadłużenia Prezes RIO wskazywał na konieczność zachowania szczególnej ostrożności oraz bieżącego monitorowania stanu zobowiązań.

W wyniku analizy stanu zadłużeniu jst za I półrocze 2014 r. (przedstawionej na posiedzeniu Kolegium w dniu 1.10.2014 r.) Prezes RIO wystosował pismo (z 6.10.2014 r.) do wszystkich jst województwa. Prezes przekazał w nim ustalone przez Kolegium RIO zasady postępowania²¹ wobec jst, których wskaźnik planowanej spłaty długu w poszczególnych latach budżetowych uległ nadmiernemu

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 855 ze zm., dalej: ufp z 2009 r.

²¹ W tym sposób, w jaki należy obliczać wskaźnik.

zwiększeniu, co wyrażało się w przekroczeniu dopuszczalnej normy, określonej w art. 243 ufp z 2009 r. Kolegium RIO stwierdziło, że „w wielu jst nie będzie możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej²² lub budżetu na 2015 r., a także dokonania zmian takich uchwał w 2014 r., zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ufp z 2009 r.” Kolegium postanowiło, że w przypadku stwierdzenia naruszenia tych przepisów w przedkładanych uchwałach, będzie wszczynało postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia ich nieważności. Ustalenia Kolegium RIO opublikowano także w BIP RIO²³.

W BIP RIO publikowano również inne opracowania RIO dotyczące problematyki zadłużania się jst, m.in.: analizy wykonania budżetów jst za dany rok oraz za poszczególne kwartały²⁴; raporty o stanie gospodarki finansowej opracowane w 2013 i 2014 roku²⁵, wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym dotyczących: WPF²⁶, wielkości wskaźnika długu, który gmina powinna wykazywać w opracowaniach dotyczących finansów budżetu gminy na dzień 31.12.2011 r.²⁷, wartości za 2012 r. przyjmowane w 2015 r. do wyliczenia relacji, o której mowa w art. 243 ufp z 2009 r.²⁸, opinii o możliwości spłaty kredytu przeznaczonego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²⁹.

Problematyka możliwości uchwalania przez jst WPF lub budżetu zgodnie z ww. przepisami była przedmiotem obrad Kolegium RIO w styczniu 2014 r., w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁰. Na podstawie przedłożonych Izbie projektów uchwał budżetowych na 2014 r. i uchwał w sprawie zmiany WPF Kolegium wskazało, że w przypadku 9 jst, tj. Gmin: Rewal, Ostrowice, Sławoborze, Recz, Węgorzyno, Dobra Nowogardzka, Miasta Wałcz oraz Powiatów: Kamieńskiego i Myśliborskiego, zachodziły obawy co do możliwości uchwalenia budżetu oraz WPF ze względu na naruszenie art. 242 i art. 243 ufp z 2009 r.

Kolegium postanowiło, na podstawie art. 240a ufp z 2009 r., wezwać te jednostki do przeanalizowania możliwości uchwalenia budżetu na 2014 r. i WPF, a w przypadku stwierdzenia braku takiej możliwości do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do RIO w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Wezwanie Kolegium zostało skierowane do 9 ww. jst, pismem z 9.01.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 51-56, 63, 68-96, 143-224, 286, 356, 521, 605, 631, 687, 694)

2.1.2. W latach 2011-2014 (do 30.09.) wysokość zadłużenia jst województwa zachodniopomorskiego wzrastała i wynosiła ogółem odpowiednio: 3.268.988 tys. zł; 3.555.066 tys. zł; 3.678.320 tys. zł i 3.612.028 tys. zł. Wysokość zadłużenia w tym okresie w gminach wynosiła odpowiednio: 1.568.783 tys. zł, 1.598.360 tys. zł, 1.687.290 tys. zł i 1.629.187 tys. zł, w miastach na prawach powiatu odpowiednio: 1.041.215 tys. zł, 1.298.049 tys. zł, 1.312.632 tys. zł oraz 1.314.551 tys. zł,

²² Dalej: WPF.

²³ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=1238>.

²⁴ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=291>; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=297>; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=304>; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=316>.

²⁵ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=306>; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=308>

²⁶ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=576>; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=781>; <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=1035>.

²⁷ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=933>.

²⁸ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=1151>.

²⁹ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=1015>.

³⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

w samorządzie województwa odpowiednio: 250.227 tys. zł, 267.703 tys. zł, 308.387 tys. zł i 294.869 tys. zł; nieznacznie zaś malało zadłużenie w powiatach i wynosiło odpowiednio: 408.761 tys. zł, 390.954 tys. zł, 370.012 tys. zł oraz 373.421 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 97-99)

Relacja zadłużenia jst do wykonanych dochodów budżetowych w kolejnych latach pozostawała na podobnym poziomie i w latach 2011-2013 wynosiła odpowiednio 42,6%, 43,2% oraz 43,2%³¹. Relacja zadłużenia do wykonanych dochodów w tym okresie kształtowała się na poziomie poszczególnych szczebli jst następująco: w gminach - 42,5%, 40,5% i 41,6%; w miastach na prawach powiatu - 52%, 56,4% i 53,9%; w powiatach - 33,4%, 32,8% i 30,2% oraz w samorządzie województwa - 33,7%, 34% i 38,9%.

(dowód: akta kontroli str. 100-102)

2.1.3. W latach 2011-2013 liczba jst, w których na koniec roku nie zachowano relacji³² określonych w:

- art. 169 ufp z 2005 r. wynosiła: 5 jst³³ w 2011 r., 3 jst³⁴ w 2012 r. i 15 jst³⁵ w 2013 r.,
- art. 170 ufp z 2005 r. wynosiła: 7 jst³⁶ w 2011 r., 7 jst³⁷ w 2012 r. i 11 jst³⁸ w 2013 r.,
- art. 242 ufp z 2009 r. wynosiła: 7 jst³⁹ w 2011 r., 2 jst⁴⁰ w 2012 r., 3 jst⁴¹ w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 231-236)

W dniu 17.07.2013 r. Kolegium RIO, z uwagi na nierealną prognozę dochodów majątkowych w 2013 r., stwierdziło⁴² nieważność uchwał Rady Gminy Ostrowice w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2013 r. i w sprawie zmian w WPF Gminy na lata 2013-2027⁴³. Na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28.11.2013 r.⁴⁴, powyższa uchwała Kolegium RIO została uchylona (co zostało opisane w punkcie 2.2.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 672, 676-686)

³¹ Dotyczy zadłużenia bez ograniczeń określonych w art. 170 ust. 3 ufp z 2005 r.

³² Dotyczy relacji uwzględniającej ustawowe wyłączenia.

³³ Gminy Osina (31,9% wskaźnika spłaty długu), Gminy Goleniów (21,4%), Miasta Świnoujście (17,2%), Powiatu Myśliborskiego (42%) i Związku Gmin Wyspy Wolin (21%).

³⁴ Gminy Polanów (26,7% wskaźnika spłaty długu), Gminy Złocieniec (24,3%), Powiatu Wałeckiego (35,7%).

³⁵ Gminy Miejskiej Białogard (19% wskaźnika spłaty długu), Gminy Miejskiej Sławno (19,4%), Gminy Wiejskiej Białogard (38,8%), Gminy Dygowo (17,1%), Gminy Karnice (34,2%), Gminy Manowo (26,7%), Gminy Wiejskiej Świdwin (30,9%), Gminy Świerżno (30,4%), Gminy Biały Bór (48%), Gminy Bobolice (44%), Gminy Dobra (30,2%), Gminy Drawno (56,4%), Gminy Golczewo (18,2%), Gminy Gryfino (26,8%), Gminy Kamień Pomorski (17%), Gminy Maszewo (21%), Gminy Myślibórz (36,1%), Gminy Płoty (15,1%), Gminy Pyrzyce (22,7%), Miasta Koszalin (20,7%), Powiatu Goleniowskiego (26,6%), Powiatu Kamieńskiego (21,2%), Powiatu Myśliborskiego (17,4%), Powiatu Pyrzyckiego (19,3%), Powiatu Wałeckiego (18,8%).

³⁶ Gminy Będzino (66,9% wskaźnika zadłużenia), Gminy Bielice (70%), Gminy Przybiernów (81,3%), Gminy Lipiany (92,6%), Gminy Recz (79,1%), Gminy Trzebiatów (66,8%), Gminy Kobylanka (63%).

³⁷ Gminy Dobra Szczecińska (60,03% wskaźnika zadłużenia), Gminy Lipiany (83%), Gminy Maszewo (62,2%), Gminy Pelczyce (79,9%), Gminy Przybiernów (72,7%), Gminy Recz (74,7%), Gminy Rewal (69,9%).

³⁸ Gminy Biały Bór – 61,4% wskaźnika zadłużenia), Gminy Dziwnów (64%), Gminy Karlino (67,9%), Gminy Lipiany (81,9%), Gminy Ostrowice (142,3%), Gminy Pelczyce (70,2%), Gminy Przybiernów (61,5%), Gminy Recz (74,1%), Gminy Rewal (259%), Gminy Trzebiatów (78,4%), Powiatu Wałeckiego (69,4%).

³⁹ Gminy Wiejskiej Białogard, gdzie wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki o 29 tys. zł, Gminy Bielice o 788,6 tys. zł, Gminy Brojce o 660,7 tys. zł, Gminy Radowo Małe o 22,7 tys. zł, Gminy Bobolice o 522,2 tys. zł, Gminy Chojna o 239,2 tys. zł, Gminy Polanów o 265,8 tys. zł.

⁴⁰ Gminy Chojna, gdzie wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki o 2.707 tys. zł, Gminy Choszczno o 1.637 tys. zł.

⁴¹ Gminy Ostrowice, gdzie wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki o 918,2 tys. zł, Gminy Kamień Pomorski o 2.700,1 tys. zł, Powiatu Wałeckiego o 5.389,5 tys. zł.

⁴² Uchwała nr XV.137.K.2013.

⁴³ Uchwały Rady Gminy z 26.06.2013 r. nr: XVII/147/13 i XVII/148/13.

⁴⁴ Sygn. akt I SA/Sz 1129/13.

W związku z niespełnieniem relacji, o której mowa w art. 243 ufp z 2009 r., Kolegium w 2013 r. stwierdziło nieważność uchwał w sprawie zmian WPF Gmin Recz⁴⁵ i Dobra⁴⁶ oraz uchwały w sprawie WPF Gminy Rewal⁴⁷, a w 2014 r. ponownie uchwały Gminy Rewal⁴⁸ (przyczyny unieważnienia tych uchwał opisano w pkt 2.2.8 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 287, 291, 357, 365, 638, 649, 653)

WIAS dokonując analizy długu publicznego jst na podstawie danych wynikających ze sprawozdań Rb-Z za I półrocze 2014 r. oraz prognoz zawartych w WPFjst ustalił, że relacja, o której mowa w art. 243 ufp z 2009 r., nie zostanie spełniona wg stanu na koniec 2014 r. (i w latach następnych) w 14 jst województwa⁴⁹ (tj. 10% jst nadzorowanych przez Izbę). W tej analizie skazano jednocześnie, że:

- 7 jst było w trakcie realizacji programów naprawczych (Gminy: Ostrowice, Recz, Sławoborze, Rewal; Powiaty: Kamieński, Myśliborski, Wałecki),
- w 4 jst wprowadzono restrukturyzację zadłużenia (Gminy: Pełczyce, Bierzwnik; Powiaty: Sławieński, Szczecinecki),
- w 2 gminach zwiększono kwotę spłaty długu w 2014 r., jednak środki na podwyższenie spłaty uzyskano z wypracowanej nadwyżki (Gminy: Gryfino i Brojce),
- w przypadku Powiatu Pyrzyckiego prognozę dotyczącą niespełniania ww. relacji na koniec 2014 r. oraz w 2015 r. sporządzono w oparciu o dane dotyczące wykonania w roku 2013.

Na posiedzeniu Kolegium w dniu 1.10.2014 r., po omówieniu wyników analizy zadłużenia jst za I półrocze 2014 r., Prezes RIO zobowiązał członków Kolegium do „dokonania przeglądu nadzorowanych jednostek” w kontekście naruszania art. 243 ufp z 2009 r. oraz wskazał na obowiązek wzywiania jst do opracowania programu naprawczego (określony w art. 240a ufp z 2009 r.).

(dowód: akta kontroli str. 196-201, 225-230)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą do RIO wpłynęły 2 skargi dotyczące zadłużenia jst. Pierwsza skarga (wniesiona przez mieszkańca Gminy), przekazana RIO przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie (pismem z 28.01.2014 r.⁵⁰) dotyczyła kwestionowania zgodności z prawem działań Wójta Gminy Ostrowice w zakresie gospodarki finansowej, w tym sprzedaży mienia gminy bez wiedzy i zgody Rady Gminy, nierespektowania zaleceń RIO. Kolegium RIO na posiedzeniu w dniu 12.02.2014 r. postanowiło przekazać skargę Radzie Gminy Ostrowice (pismo Prezesa RIO z dnia 13.02.2014 r.) na podstawie art. 231 w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵¹.

Druga skarga mieszkańców Gminy Recz (anonim) wpłynęła do RIO w dniu 3.03.2014 r. Skarżący wskazywali, że Burmistrz Recza zataił (również w pozytywnie zaopiniowanym przez RIO programie naprawczym) zawarcie dwóch umów

⁴⁵ Uchwała nr XV.135.S.2013 r. Kolegium RIO z 17.07.2013 r. w sprawie unieważnienia uchwały Rady Gminy z 26.06.2013 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013-2021.

⁴⁶ Uchwała nr XIX.151.S.2013 Kolegium RIO z 18.09.2013 r. w sprawie unieważnienia uchwały Rady Gminy z 23.08.2013 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dobra na lata 2013-2020.

⁴⁷ Uchwała nr XXVII.212.K.2013 Kolegium RIO z 18.12.2013 r. w sprawie unieważnienia uchwały Rady Gminy z 20.11.2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2013-2038.

⁴⁸ Uchwała nr XXIV.158.K.2014 Kolegium RIO z 8.10.2014 r. w sprawie unieważnienia uchwały Rady Gminy z 12.09.2014 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2014-2033.

⁴⁹ Gminy: Ostrowice, Recz, Sławoborze, Rewal, Pełczyce, Bierzwnik, Gryfino, Brojce oraz Powiaty: Kamieński, Myśliborski, Wałecki, Pyrzycki, Sławieński, Szczecinecki.

⁵⁰ W związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.).

⁵¹ Dz.U. z 2013 poz. 267, dalej: KPA.

kredytowych z instytucjami finansowymi innymi niż banki oraz poręczenie kredytu Miejskiemu Gminnemu Ośrodkowi Kultury i Sportu (tj. spłatę zobowiązań na raty). Członek Kolegium sprawujący nadzór nad Gminą Recz, na posiedzeniu Kolegium w dniu 12.03.2014 r., stwierdził, że wszystkie zobowiązania wskazane w skardze były znane RIO, wynikały z danych przedstawianych przez Gminę w składanych informacjach i sprawozdaniach, również w programie naprawczym.

(dowód: akta kontroli str. 107)

2.1.5. RIO w latach 2010-2014 (do 30.09.) przeprowadziła łącznie 191 kontroli gospodarki finansowej⁵². Na ogólną liczbę składały się kontrole kompleksowe (łącznie 129), kontrole doraźne (42) oraz kontrole problemowe (20, w tym w 4 jst w ramach kontroli koordynowanej przez RIO w Łodzi). RIO nie przeprowadzała w badanym okresie kontroli sprawdzających.

Wszystkie przeprowadzone w badanym okresie kontrole kompleksowe (129) zawierały w swoim programie problematykę zadłużenia. W ramach kontroli kompleksowych weryfikowano poziom zadłużenia jst, realizację planowanych przychodów i rozchodów, rzetelność wykazywania zadłużenia w sprawozdawczości.

W 2013 r. w ramach kontroli koordynowanej przez RIO w Łodzi, dotyczącej *zadłużenia jst oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty* kontrolą objęto Gminy: Przybiernów, Ostrowice, Rewal oraz Powiat Kamieński. Doboru jst do powyższej kontroli dokonano w oparciu o posiadaną przez RIO wiedzę o niekorzystnej sytuacji finansowej tych jednostek oraz wątpliwości co do rzetelności danych wykazywanych przez te jednostki w składanych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 108-114, 278)

Główne ustalenia przeprowadzonych przez RIO kontroli dotyczących problematyki zadłużania się jst dotyczyły Gmin: Ostrowice i Rewal.

RIO wykazała w szczególności, że Wójt Ostrowic w 2012 r. zaciągnął zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych na łączną kwotę 6.000 tys. zł na podstawie umów, w tym zawartych z instytucjami innymi niż banki o pożyczki w wysokości ogółem 5.400 tys. zł, bez zasięgnięcia opinii RIO w sprawie możliwości ich spłaty; w latach 2008-2012 Wójt zaciągał zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z uchwał Rady Gminy na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz bez upoważnienia Rady Gminy lub z przekroczeniem limitów określonych przez Radę na sfinansowanie spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań oraz pożyczek i kredytów; w latach 2008-2012 Gmina nie dokonywała spłat do końca roku budżetowego kredytów i pożyczek zaciągniętych (w instytucjach finansowych innych niż banki) na pokrycie przejściowego deficytu budżetu Gminy; z powodu braku środków pieniężnych w latach 2008-2013 środki otrzymane w grudniu z części subwencji oświatowej na wydatki w styczniu roku następnego wykorzystywano na pokrycie zobowiązań powstałych przed grudniem danego roku; z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, w tym z tytułu pożyczek i kredytów, Gmina dokonała zapłaty odsetek w latach 2008-2012 na kwotę ponad 446 tys. zł.

Z uwagi na brak środków finansowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz na realizację bieżących zadań na rzecz wspólnoty samorządowej Wójt Gminy Ostrowice podejmował działania w celu pozyskania środków, jednak w instytucjach innych niż banki. Umową z 11.04.2013 r. Gmina sprzedała instytucji innej niż bank za cenę 3.879,4 tys. zł, na okres do dnia 10.04.2018 r., urządzenia

⁵² 57 kontroli w 2011 r.; 48 w 2012 r.; 50 w 2013 r. oraz 36 w 2014 r. (do 30.09.).

wodociągowe i kanalizacyjne wraz z siecią kanalizacyjną, związane ze świadczeniem usług dostawy wody i odbioru ścieków w 4 miejscowościach, jednocześnie zobowiązując się do poniesienia nakładów na bieżące utrzymanie tej sieci oraz sfinansowania czynszu dzierżawnego w wysokości ogółem 3.460,2 tys. zł w okresie 5 lat (stanowiącej 89% ceny sprzedaży tych urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych). Następnie, pomimo, że Gmina zobowiązała się do przekazywania na rzecz tej instytucji (której sprzedała urządzenia wodociągowo-kanalizacyjne) opłat pobranych od użytkowników korzystających z urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych w powyższych 4 miejscowościach, to 28.06.2013 r. została zawarta umowa z kolejną instytucją finansową inną niż bank, za wynagrodzeniem w kwocie 221,4 tys. zł, o finansowanie jej przyszłych wierzytelności w wysokości 1.000 tys. zł, które powstaną począwszy od dnia 28.06.2013 r. z tytułu realizacji przez Gminę zadań własnych, związanych z zaopatrzeniem mieszkańców w wodę. Tą umową Gmina zobowiązała się przekazywać, w okresie od 31.07.2013 r. do 30.06.2016 r., na rachunek bankowy instytucji finansowej innej niż bank wszelkie środki zapłacone Gminie za dostawę wody i wpłacone od 28.06.2013 r. do całkowitej spłaty zobowiązania.

Kontrola RIO wykazała, że poprzez zawieranie umów z instytucjami innymi niż bank Wójt Ostrowiec doprowadził do ponadnormatywnego zadłużenia Gminy. W latach 2008-2013 nierzetelnie prowadzono księgi rachunkowe i nie ujmowano w nich wszystkich operacji, w tym nierzetelnie i niesprawdzalnie prowadzono ewidencję zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz odsetek dotyczących tych zobowiązań, a także dotyczącą zobowiązań wobec instytucji innych niż banki. Wójt konsekwentnie wykazywał w sprawozdaniach Rb-Z, że Gmina nie przekraczała dopuszczalnego wskaźnika 60% długu do wykonanych dochodów. Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że nierzetelnie sporządzano sprawozdania Rb-Z i Rb-NDS (o nadwyżce i deficycie)⁵³ wykazując w nich dane niezgodne z ewidencją, a w przypadku sprawozdań Rb-Z również niezgodnie z wielkościami wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych. Faktycznie w latach 2008-2013 wskaźnik zadłużenia wynosił odpowiednio: 135,91%, 148,51%, 119%, 112,16%, 210,89% i 143%. Tym samym Wójt wprowadzał w błąd odbiorców sprawozdań budżetowych i finansowych.
(dowód: akta kontroli, str. 693, 723-750)

W Gminie Rewal, w wyniku podjęcia w dniu 12.04.2013 r. kontroli kompleksowej w zakresie gospodarki finansowej za lata 2009-2013 (do 30.09.) i problemowej (od dnia 12.04. do 30.12.2013 r.) dotyczącej zadłużenia i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia jst w latach 2010-2013 (do 30.09.) RIO wykazała m.in., że w latach 2010-2012 w Urzędzie Gminy Rewal zaniechano zamknięcia ksiąg rachunkowych wg stanu na koniec każdego roku obrotowego, a w księgach rachunkowych w tych latach nie ujęto wszystkich zdarzeń i operacji gospodarczych, w tym w 2010 r. wydatków na zapłatę zobowiązań wobec kontrahentów na łączną kwotę 254,3 tys. zł oraz dokonanych spłat kredytów na kwotę ogółem 1.000 tys. zł; w 2011 r. zobowiązań wobec instytucji finansowej na kwotę 12.070,3 tys. zł oraz wydatków na zapłatę zobowiązań wobec kontrahentów w wysokości ogółem 110,2 tys. zł i spłaty kredytów na kwotę 31,2 tys. zł; w 2012 r. zobowiązań wobec instytucji finansowej na kwotę 4.373,6 tys. zł oraz wydatków na zapłatę zobowiązań wobec kontrahentów w wysokości 31,5 tys. zł; nierzetelnie prowadzono konta ksiąg pomocniczych, na koniec lat obrotowych 2010-2012 nie sporządzano zestawień

⁵³ Dalej: sprawozdanie Rb-NDS.

obrotów i sald, ponadto wg stanu na koniec tych lat zaniechano przeprowadzenia inwentaryzacji.

W związku z prowadzeniem przez Urząd Gminy rachunkowości niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁴ kontrola RIO została przerwana i pismem z 17.05.2013 r. Prezes RIO zobowiązał Wójta Gminy Rewal do wprowadzenia do ksiąg rachunkowych wszystkich zdarzeń, które wystąpiły w Gminie w latach 2010-2012 oraz – w terminie do 23.08.2013 r. – zamknięcia tych ksiąg zgodnie z zasadami określonymi w art. 12 ustawy o rachunkowości.

Ponownie podjęta kontrola przez RIO (od 9.09. do do 30.12.2013 r.) wykazała, że nie wykonano obowiązku ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych za lata 2010-2012 w wyznaczonym przez RIO terminie, a księgi rachunkowe prowadzone w Urzędzie Gminy pozostały zamknięte w sposób wyłączający możliwość dokonywania w nich zapisów księgowych jedynie do 4.10.2013 r. Wykazano, że wydatki poniesione w latach 2011-2013 na spłatę zobowiązań zaciągniętych w innych instytucjach finansowych niż banki wyniosły ogółem co najmniej 53.782,9 tys. zł, a nierzetelne zapisy w księgach rachunkowych uniemożliwiły ustalenie kosztów poniesionych z tytułu korzystania ze środków tych instytucji finansowych. Ponadto stwierdzono inne nieprawidłowości w zakresie rachunkowości oraz gospodarki finansowej i sprawozdawczości. W szczególności wykazano, że w latach 2010-2012 w ewidencji księgowej nie ujmowano wszystkich zobowiązań Gminy, w tym z tytułu kredytów i pożyczek oraz wobec instytucji finansowych innych niż banki, zaniżając poziom zadłużenia Gminy wykazywany w sprawozdaniach budżetowych i finansowych (np. w 2013 r. w wysokości ogółem 38.654 tys. zł wynikających z porozumienia spisane w czerwcu 2013 r. oraz w łącznej kwocie 16.181,8 tys. zł, wynikających z 5 umów, na podstawie których instytucja finansowa udostępniła Gminie środki pieniężne w wysokości 2.714,2 tys. zł na zapłatę wymagalnych zobowiązań Gminy wobec kontrahentów); nierzetelnie ewidencjonowano wpływy środków pieniężnych zgromadzonych w latach 2011-2012 na rachunkach bankowych i dokonywanie z nich wydatków; w latach 2010-2012 Gmina nie dokonywała spłat do końca roku budżetowego kredytów zaciągniętych w rachunku bieżącym i przeznaczonych na pokrycie występujących w ciągu poszczególnych lat obrotowych przejściowych deficytów budżetu Gminy. Z powodu braku środków pieniężnych w latach 2010-2012 środki otrzymane w grudniu z części subwencji oświatowej na wydatki w styczniu roku następnego wykorzystywano na pokrycie zobowiązań Gminy powstałych przed grudniem danego roku. Również z powodu utraty płynności finansowej Gmina nie dokonywała w latach 2011-2013 wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, do których była zobowiązana na podstawie art. 29 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵. Te zobowiązania Gminy wraz z odsetkami były regulowane przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Gryficach, w drodze egzekucji administracyjnej na wniosek Ministerstwa Finansów. Egzekucję wobec Gminy Rewal prowadził również Komornik Sądowy przy Sadzie Rejonowym w Łodzi. Ponadto w badanym okresie nierzetelnie sporządzano sprawozdania Rb-NDS i Rb-Z wykazując w nich dane niezgodne z ewidencją oraz ze stanem faktycznym, wynikającym ze sprawozdań jednostkowych (w przypadku sprawozdań Rb-Z).

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁵⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

Kontrola RIO wykazała, że poprzez zawieranie kolejnych i coraz bardziej niekorzystnych umów z instytucjami finansowymi innymi niż banki o znaczącym i niekorzystnym oprocentowaniu Wójt Rewala doprowadził do niebezpiecznego dla finansów Gminy ponadnormatywnego zadłużenia. Łączna kwota długu Gminy w latach 2009-2013 (do 30.09.) przekroczyła 60% wykonanych dochodów i poziom jej zadłużenia wynosił odpowiednio 112,10%, 169,12%, 157,85%, 249% i 393,39%. Natomiast wskaźnik zadłużenia Gminy ustalony na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2013 r. wynosił 259%.

(dowód: akta kontroli str. 194, 688-690, 711, 771-788, 797-811)

Działania RIO podjęte w efekcie przeprowadzonej ww. kontroli problemowej i kompleksowej:

1) Prezes RIO skierował zawiadomienia o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 3 jst,

- w Urzędzie Gminy w Ostrowicach w związku z dokonaniem wydatków ze środków publicznych i zaciągnięciem zobowiązań bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową, nieregulowaniem w terminie zobowiązań Gminy, którego skutkiem była zapłata odsetek, udzieleniem zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, wykazaniem w sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (tj. w związku z popełnieniem czynów, o których mowa w art. 11, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1 b pkt 1 i art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁶). Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 18.07.2014 r. wniósł do Przewodniczącego Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Szczecinie⁵⁷ o uznanie Wójta Gminy Ostrowice za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej. Zarządzeniem z dnia 1.08.2014 r., Przewodniczący Komisji skierował wniosek do rozpoznania na rozprawie lub posiedzeniu Komisji;

- w Gminie Rewal – w wyniku zawiadomień Prezesa RIO zostały wszczęte postępowania w związku z naruszeniami dyscypliny finansów publicznych stwierdzonymi w: Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Niechorzu i Zespole Szkół Sportowych w Rewalu w związku z wykazaniem w sprawozdaniach Rb-Z danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2 undfp); Centrum Informacji, Promocji i Rekreacji w Rewalu w związku niedokonaniem w terminie wpłaty do budżetu Gminy w należnej wysokości dochodów i wykazaniem w sprawozdaniu Rb-Z danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 6 pkt 2, art. 18 pkt 2 undfp); Urzędzie Gminy w Rewalu w związku z niedokonaniem w terminie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, nieterminowym regulowaniem zobowiązań Gminy, którego skutkiem była zapłata odsetek, zaniechaniem przeprowadzenia inwentaryzacji w Urzędzie; wykazywaniem w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-NDS danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 14 pkt 5, art. 16 ust. 1, art. 18 pkt 1 i pkt 2 undfp);

- w Starostwie Powiatowym w Kamieniu Pomorskim - w związku z niewykonaniem w terminie zobowiązania, którego skutkiem była zapłata odsetek (art. 16 ust. 1 undfp). Postanowieniem z dnia 11.07.2014 r., postępowanie wyjaśniające

⁵⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 168 ze zm., dalej: undfp.

⁵⁷ Dalej: Komisja.

prowadzone wobec Starosty Kamieńskiego zostało umorzone z uwagi na znikomą szkodliwość zarzucanego czynu dla finansów publicznych⁵⁸.

2) Prezes RIO skierował do właściwych prokuratur zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w Gminach: Rewal i Ostrowice (zawiadomienia RIO odpowiednio z 8.11.2013 r., 24.03.2014 r. i 9.06.2014 r.) w związku:

- z prowadzeniem w Urzędach Gmin: Rewal i Ostrowice ksiąg rachunkowych w latach 2010-2012 niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz wykazywaniem w tych księgach nierzetelnych danych, co stanowi czyn zabroniony określony w art. 77 pkt 1 tej ustawy;

- z nadużyciem przysługujących uprawnień do zaciągania zobowiązań ze znaczną szkodą majątkową dla Gminy Rewal i Ostrowice, co stanowi czyn zabroniony z art. 296 § 1 Kodeksu karnego⁵⁹ (zawiadomienia Prezesa RIO dotyczące Gminy: Rewal z 24.04.2013 r. i 24.03.2014 r., Ostrowice – z 9.06.2014 r.).

Postanowieniem Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Gryficach z 28.04.2014 r. podjęte zostało postępowanie w sprawie prowadzenia ksiąg rachunkowych Gminy Rewal, a pismem z dnia 23.05.2014 r. Prokuratura Okręgowa w Szczecinie prowadząca postępowanie zawiadomiła Prezesa RIO o wszczęciu śledztwa w drugiej sprawie⁶⁰, polegającej na nieprzestrzeganiu obowiązujących przepisów i doprowadzeniu do utraty płynności finansowej Gminy Rewal i w dalszej kolejności do utrudnienia realizacji zadań własnych Gminy, a także w związku z niekorzystnym obciążeniem hipotecznym składników majątku Gminy Rewal (i poprzez utratę płynności finansowej) doprowadzeniu do zagrożenia utraty prawa własności nieruchomości stanowiących zabezpieczenie udzielonych kredytów, których wartość znacznie przewyższała wysokość zadłużenia (tym samym było to działanie na szkodę interesu publicznego). Śledztwo, nadzorowane przez Prokuraturę Okręgową w Szczecinie, przekazano do Centralnego Biura Antykorupcyjnego Delegatury w Szczecinie.

Pismem z dnia 1.07.2014 r. Prezes RIO został poinformowany, że postępowania w sprawie prowadzenia ksiąg rachunkowych Gminy Ostrowice wbrew przepisom ustawy o rachunkowości oraz w sprawie wyrządzenia przez Wójta Gminy Ostrowice znacznej szkody w majątku Gminy poprzez nadużycie udzielonych mu uprawnień zostały połączone i przejęte do dalszego prowadzenia przez Wydział Śledczy Prokuratury Okręgowej w Koszalinie.

3) Prezes RIO wystąpił (8.11.2013 r.) z wnioskiem do Sądu Rejonowego w Gryficach o ukaranie karą grzywny Wójta Gminy Rewal za nieprzedłożenie do kontroli - w terminie od 23.09. do 7.11.2013 r. - niezbędnych dokumentów za lata 2009-2012, tj.: korekt sprawozdań budżetowych, dokumentów potwierdzających salda na rachunkach bankowych wg stanu na koniec każdego roku obrotowego, a także dowodów źródłowych w postaci aneksów do umowy pożyczki zawartej 12.07.2006 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 27 ustawy o RIO). W dniu 29.11.2013 r. Sąd wydał wyrok uznając Wójta za winnego zarzucanego mu czynu.

⁵⁸ Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 undfp.

⁵⁹ Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁶⁰ Mającego miejsce w okresie od 2009 do 2014 r. w Rewalu przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy odpowiedzialnych za realizację zadań własnych Gminy Rewal i uprawnionych do wykonywania czynności o jakich mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2, 9 i art. 30 ust. 2 pkt 1, 2, 4 ustawy o samorządzie gminnym.

4) Prezes RIO przedstawił 24.04.2014 r. Wojewodzie Zachodniopomorskiemu wyniki działalności kontrolnej i nadzorczej dotyczącej Gmin: Ostrowice i Rewal i złożył wnioski⁶¹ o wszczęcie procedury określonej w art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶², tj. zawieszenie organów Gminy Ostrowice i Gminy Rewal oraz ustanowienia zarządu komisarycznego dla tych gmin. W dalszej korespondencji z Wojewodą Zachodniopomorskim Prezes RIO dodatkowo uzasadniał powyższe wnioski wskazując, że skala stwierdzonych nieprawidłowości w tych gminach jest tak duża, że przy jednoczesnym przedłużającym się braku środków finansowych istnieje poważne zagrożenie wykonywania podstawowych, bieżących zadań własnych w Gminie Rewal i w Gminie Ostrowice. Wyniki kontroli i nadzoru wykazały, że gminy „pożyczały” środki pieniężne na cele bieżące (czyli zadania własne) już w 2013 r., popadając w „petlę zadłużenia” (zaciągając nowe zobowiązania na spłatę starych).

Prezes RIO stwierdził także, że cyklicznie powtarzający się charakter stwierdzonych naruszeń prawa, notoryczne nieuwzględnianie przez Wójtów Ostrowic i Rewala wniosków pokontrolnych wskazują, że ustawowe działania podejmowane przez RIO nie przynoszą zakładanych skutków, a dotychczasowe działania podejmowane przez Wójta Gminy Ostrowice i Wójta Gminy Rewal spowodowały utratę wiarygodności, co do prawidłowego zarządzania Gminą i nie dają rękojmi poprawy.

Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, poinformował⁶³ Prezesa RIO, że Wojewoda Zachodniopomorski skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i wezwał Wójta Gminy Ostrowice (pismem z 23.07.2014 r.) i Wójta Gminy Rewal (pismem z 27.05.2014 r.) do zaprzestania naruszeń prawa w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej (odpowiednio Gminy Ostrowice i Gminy Rewal).

(dowód: akta kontroli str. 263-266, 687-701, 721-722, 820-857, 876-881)

W sprawie nieprzeprowadzenia przez RIO innych kontroli w latach 2011-2013 dotyczących problematyki zadłużenia jst, mimo jego znacznego wzrostu w jst województwa zachodniopomorskiego, Prezes wyjaśnił, m.in., że *Izba jest zobowiązana do przeprowadzenia co najmniej raz na cztery lata kompleksowej kontroli gospodarki finansowej jst. Każda kontrola kompleksowa prowadzona jest na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem rzeczywistym w oparciu o obowiązujące w Izbie programy kontroli, obejmujące zagadnienia związane m.in. z poziomem zadłużenia jst, w tym ustalenie, czy wartość zobowiązań pieniężnych zaliczanych do długu publicznego ustalono w oparciu o przepisy obowiązujących rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. W trakcie wszystkich kontroli kompleksowych prowadzonych w jst analizą objęte zostały zagadnienia związane z problematyką zadłużenia.*

(dowód: akta kontroli str. 259, 266-267)

2.1.6. Poporawność przedkładanych RIO sprawozdań w zakresie operacji finansowych była sprawdzana przez pracowników WIAS pod względem formalno-rachunkowym. W szczególności sprawdzano, czy wykazany stan zobowiązań

⁶¹ Pismo przekazane do wiadomości Dyrektorom Departamentów: Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu Kredytów Trudnych i Dyrektorowi Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie.

⁶² Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

⁶³ Pismami z 25.07.2014 r. i 8.08.2014 r.

długoterminowych z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych obligacji był spójny z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-NDS oraz z danymi wykazanymi w poprzednim okresie sprawozdawczym. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wzywano jst do sporządzenia korekty sprawozdania. Fakt dokonania sprawdzenia sprawozdania był potwierdzany ustawieniem statusu „sprawdzony” w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ przez właściwego pracownika WIAS. Dane zawarte w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-NDS były podstawą sporządzania kwartalnych informacji o stanie zadłużenia jst oraz prowadzenia korespondencji z jst w celu ustalenia przyczyn przekroczenia limitu zadłużenia i planowanych działań naprawczych. Analizy zadłużenia jst były przedmiotem obrad na posiedzeniach Kolegium, zamieszczano je także w BIP RIO.

(dowód: akta kontroli str. 62, 68-69)

Prezes RIO wyjaśnił, że w przypadku wątpliwości zgłaszanych przez Naczelnika WIAS w zakresie poprawności danych wykazanych przez jst w złożonych sprawozdaniach, informacje te na bieżąco wykorzystywane są w trakcie przeprowadzanych kontroli kompleksowych i problemowych w zakresie poziomu zadłużenia oraz planowanych do przeprowadzenia (kompleksowych i problemowych w podanym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 61, 66)

2.1.7. W latach 2011-2014 RIO zorganizowała i przeprowadziła łącznie 30 szkoleń dla pracowników samorządowych, w tym 10 w 2011 r., po 7 w roku 2012 i 2013 oraz 6 w 2014 r. (do 30.09.). Problematyka zadłużenia jst przedstawiana była na corocznych szkoleniach dla przewodniczących rad i członków komisji właściwych ds. budżetu jst oraz dla skarbników i głównych księgowych jst⁶⁴ w ramach tematów dotyczących projektowania WPF i budżetów na kolejny rok. Do 30.09.2014 r. Izba przeprowadziła jedno szkolenie, którego tematem było *stosowanie art. 242-244 ufp w praktyce*. Powyższe szkolenia stanowiły realizację założeń określonych w ramowym planie szkoleń RIO.

W badanym okresie Izba udzielała instrukcji i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów regulujących poziom długu oraz opracowywała analizy dotyczące problematyki zadłużenia, w tym m.in. analizy dotyczące zdolności jst do spłaty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 51-61, 66)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Postępowanie RIO wobec najbardziej zadłużonych jst.

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W latach 2012-2014 (30.09.) Izba opracowała dla objętych nadzorem jst, na podstawie art. 10a ustawy o rio, 5 raportów o stanie ich gospodarki finansowej⁶⁵. Postępowania ostrożnościowe lub naprawcze na podstawie art. 240 ust. 1 i art. 240a ufp z 2009 r. wszczęto w 9 jst⁶⁶. W żadnej jednostce w badanym okresie nie wprowadzano zarządu komisarycznego i nie wyznaczano osoby wykonującej funkcje organów jst, w związku z nadmiernym zadłużeniem.

⁶⁴ W 2011 r. – 5 szkoleń, w 2012 r. – 3, w 2013 r. – 2.

⁶⁵ W 2013 r. dla Powiatu Waleckiego i w 2014 r. dla Powiatu Kamieńskiego i 3 Gmin: Recz, Ostrowice i Rewal.

⁶⁶ Wszystkie wszczęto w 2014 r. – dotyczyły 2 Powiatów: Kamieńskiego i Myśliborskiego oraz 7 Gmin: Recz, Ostrowice, Rewal, Węgorzyno, Dobra (Nowogardzka), Sławoborze i Miasta Walcz.

Sytuacje niezachowania relacji dotyczących zadłużenia określonych odpowiednio w latach 2011-2013 w art. 169 i art. 170 ufp z 2005 r. oraz art. 242 ufp z 2009 r., a w 2014 r. określonych w art. 242 i art. 243 ufp z 2009 r. wystąpiły w 51 jst, w tym: w 42 gminach⁶⁷, 7 powiatach⁶⁸, 1 mieście na prawach powiatu⁶⁹ i 1 związku gmin⁷⁰.

Szczegółowym badaniem objęto sposób postępowania RIO wobec najbardziej zadłużonych 6 Gmin: Recz, Rewal, Ostrowice, Węgorzyno, Dobra, Sławoborze z uwagi na wszczęte w 2014 r. w tych gminach postępowania ostrożnościowe lub naprawcze, a dla Gmin Recz, Rewal i Ostrowice opracowano w 2014 r. raporty o stanie gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 103-106, 115-117, 225-230)

W latach 2010-2014 w 6 ww. jst przeprowadzono łącznie 11 kontroli obejmujących swym zakresem problematykę zadłużenia jst oraz ich jednostek organizacyjnych (w szczególności realizacja rozchodów i przychodów, zaciąganie innych zobowiązań i ich wpływ na poziom zadłużenia, terminowość regulowania zobowiązań oraz rzetelność sprawozdań jst w zakresie wykazywania tytułów dłużnych i zgodności z ewidencją oraz sprawozdaniami jednostkowymi). Były to kontrole kompleksowe⁷¹ (8) i problemowe⁷² (3). W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości odnoszących się do problematyki zadłużenia w Gminach Ostrowice i Rewal Prezes RIO skierował 5 zawiadomień do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Szczecinie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych i 2 zawiadomienia do właściwych prokuratur rejonowych o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, co zostały opisane w pkt 2.1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 278-280, 289, 359, 574, 662-663, 640-644, 664)

2.2.2. WKGF przekazywał do WIAS oraz poszczególnym członkom Kolegium RIO informacje o ustaleniach wynikających z przeprowadzonych kontroli we wszystkich analizowanych jst. Pracownicy WIAS oraz członkowie Kolegium posiadali dostęp do wystąpień pokontrolnych poprzez BIP.

(dowód: akta kontroli str. 24)

2.2.3. Zgodnie z zarządzeniem Prezesa RIO nr 33 z 2011 r., po wyznaczeniu składu orzekającego w danej sprawie, WIAS przekazywał wyznaczonym członkom Kolegium przygotowane analizy ze wstępnego badania przedmiotowych opinii bądź uchwały, wraz z uwagami pracownika Wydziału.

Jak wyjaśnił Prezes RIO, *zwyczajowo przy sporządzaniu analiz wykorzystuje się możliwość sporządzania zestawień oferowaną przez system zarządzania budżetami jst BeSTi@. Zestawienia zadłużenia za I półrocze i koniec roku budżetowego oraz roczne wykonanie budżetów poszerzane są o szczegółową analizę, modyfikowaną w zależności od bieżących potrzeb zgłaszanych przez członków Kolegium. Projekty rozstrzygnięć nadzorczych i raportów o stanie gospodarki finansowej prezentowane są na posiedzeniach Kolegium przez właściwych członków Kolegium, a następnie po uzyskaniu akceptacji Kolegium przedkładane Przewodniczącemu do podpisu.*

⁶⁷ Gminy: Polanów, Złocieniec, miejska Białogard, Dygowo, Karnice, Manowo, wiejska Świdwin, Świerżno, Białą Bór, Bobolice, Dobra, Drawno, Golczewo, Gryfino, Kamień Pomorski, Maszewo, Myślibórz, Płoty, Bierzwnik, Choszczno, Chojna, Radowo Małe, Brojce, Będzino, Bielice, Przybiernów, Lipiany, Recz, Trzebiatów, Kobylanka, Pelczyce, Rewal, Karlino, Ostrowice, Trzebiatów, Osina, Sławoborze.

⁶⁸ Goleniowski, Kamieński, Myślibórski, Pyrzycki, Wałecki, Sławieński, Szczecinecki.

⁶⁹ Miasto Świnoujście.

⁷⁰ Związek Gmin Wyspy Wolin.

⁷¹ Po jednej kontroli w Dobrej, Reczu, Ostrowicach, Sławoborze i po dwie w Węgorzynie i Rewalu.

⁷² Jedna kontrola w Ostrowicach i dwie w Rewalu.

Projekt opinii przygotowywany jest przez Przewodniczącego Składu Orzekającego, który przedstawia go na posiedzeniu Składu.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 62, 67-68)

2.2.4. WIAS w latach 2012-2014 (do 30.09.) nie przygotowywał projektów opinii i uchwał związanych z zadłużeniem jst oraz projektów raportów o stanie gospodarki finansowej. Procedury dokonywania wstępnej analizy uchwał i zarządzeń podlegających nadzorowi RIO oraz dokumentów podlegających opiniowaniu przez składy orzekające określono w zarządzeniach Prezesa RIO nr 33 i 34 z 2011 r. Sporządzanie analizy w zakresie: projektu uchwały budżetowej, projektu uchwały w sprawie WPF, uchwały budżetowej, uchwały w sprawie WPF, informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, sprawozdania z wykonania budżetu za dany rok budżetowy, dokumentowane było przez pracowników WIAS przy pomocy formularza analizy, opracowanego przez Naczelnika tego Wydziału w porozumieniu z członkami Kolegium.

Prezesa RIO wyjaśnił m.in., że w pozostałym zakresie metody analizowania dokumentów ustalone są na bieżąco w zależności od potrzeb i sytuacji danej jst. Każdy z pracowników WIAS nadzoruje podobną liczbę jednostek, z wyjątkiem Naczelnika i Zastępcy Naczelnika, którzy poza opieką nad samorządem realizują szereg innych zadań wynikających z zajmowanych stanowisk. Podstawowym kryterium przy aktualizowaniu funkcjonującego podziału jednostek między pracowników, jest troska o równe przydzielanie jednostek poszczególnych szczebli (gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie, powiaty). Ponadto, pod uwagę brane są również dodatkowe zadania, jakie realizuje dany pracownik, np. sporządzanie sprawozdań zbiorczych, prowadzenie rejestrów, itd.

(dowód: akta kontroli str. 26-50, 62, 67-68)

WIAS nie dokonywał oceny zdolności jst do spłaty zobowiązań, w oparciu o inne niż ustawowe wskaźniki, przy opracowaniu rocznych analiz ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jst.

(dowód: akta kontroli str. 62, 69)

2.2.5. W RIO do oceny sytuacji finansowej oraz zdolności analizowanych jst do zaciągania i obsługi długu wykorzystywano sprawozdania budżetowe (Rb-27S⁷³) i sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z, Rb-UZ⁷⁴, Rb-NDS). Sprawozdania te były przekazywane przez jst do Izby w formie elektronicznej z wykorzystaniem aplikacji BeSTi@. Sposób sprawdzania tych sprawozdań opisano w pkt 2.1.6. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 62, 69)

W okresie objętym kontrolą WIAS przygotowywał dwa razy w roku zbiorcze zestawienia zadłużenia poszczególnych jst. Wykazywano w nich dane w rozbiciu na poszczególne jst wskazując osiągnięty wskaźnik zadłużenia (bez i z wyłączeniami) oraz kwoty długu po wyłączeniach w poszczególnych jst. Zestawienia te zamieszczano w BIP oraz przekazywano drogą elektroniczną członkom Kolegium i do WKGF.

(dowód: akta kontroli str. 173-201, 288, 358, 573)

W badanym okresie składy orzekające RIO, na podstawie art. 13 ustawy o RIO, wydały negatywne opinie:

⁷³ Sprawozdanie (miesięczne/roczne) z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁷⁴ Sprawozdanie (roczne) uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

1) Gminie Rewal: a) o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 r., w związku z realizacją planu dochodów na poziomie 70%, w tym dochodów majątkowych poniżej 50%, przekroczeniem dopuszczalnego zadłużenia Gminy do 69,87% wykonanych dochodów i nieuwzględnieniem w tytułach dłużnych zobowiązań długoterminowych wobec instytucji finansowej łącznie na kwotę 47.200,9 tys. zł, co spowodowało wzrost tego wskaźnika do 158%; b) w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz WPI za I półrocze 2013 r., głównie z uwagi na jej niekompletność i niezgodność danych w niej zawartych z danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych oraz przekroczenie planowanych rozchodów 210,47% bez zgody Rady Gminy; c) o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 r. z uwagi na jego niekompletność, niezgodność z uchwałą budżetową a także ze sprawozdawczością budżetową, wzrost zadłużenia Gminy do 258,97% wykonanych dochodów, wzrost zobowiązań wymagalnych do wysokości 18.117,6 tys. zł (stanowiącej 51,2% wykonanych dochodów); d) w sprawie projektu uchwały o WPF na lata 2013-2038 – Skład Orzekający stwierdził, że przedłożony projekt uchwały nie spełnia wymagań określonych w ufp, a z przedłożonych dokumentów projektu budżetu oraz WPF nie ma żadnej możliwości ustalenia kwoty długu publicznego, ze względu na „ogólny nieład i chaos” informacji finansowych przedstawionych w tych dokumentach oraz brak powiązań ze sprawozdawczością Gminy; e) o projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2014 r., głównie z uwagi na sporządzenie uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej oraz materiałów informacyjnych niezgodnie z wymogami uchwały Rady Gminy (ponadto „niestarannie i chaotycznie”), wielkość planowanych dochodów („nadmiernie optymistyczną”), zaplanowane wydatki majątkowe na kwotę 17.235,3 tys. zł, w tym na nowe inwestycje na kwotę 6.770,8 tys. zł przy wysokim poziomie zobowiązań wymagalnych wobec ZUS na kwotę 4.657,7 tys. zł; f) o przedłożonym programie naprawczym na lata 2014-2016, w szczególności z uwagi na: wysoki poziom zadłużenia Gminy na koniec 2013 r., wynoszący 135.899,3 tys. zł, stanowiący 259% wykonanych dochodów; nierzetelnie prowadzenie ksiąg rachunkowych, niepozwalające na ustalenie kosztów korzystania ze środków instytucji finansowych innych niż banki; zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych (na lata 2009-2010) na realizację zadań inwestycyjnych ogółem na kwotę 30.297,5 tys. zł bez opinii RIO o możliwości ich spłaty; zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów w rachunku bieżącym i przeznaczonych na pokrycie występującego w ciągu lat obrotowych 2010-2012 przejściowych deficytów budżetu Gminy na kwotę 4.923,8 tys. zł; kwotę planowanych dotacji na inwestycje przy wysokim zadłużeniu; planowane dochody ze sprzedaży majątku (dochody po 11,5 mln zł w każdym roku) jako wysoce nieprawdopodobne w sytuacji obciążenia nieruchomości Gminy hipoteką na kwotę 127.853,4 tys. zł; planowaną kwotę wydatków bieżących wyższą od planowanych dochodów bieżących i deficyt operacyjny w wysokości 6.738,4 tys. zł. Skład Orzekający stwierdził m.in., że założenia programu naprawczego powinny się skoncentrować na działaniach wyłącznie związanych z restrukturyzacją zobowiązań Gminy, ze wskazaniem obniżenia kosztów obsługi zadłużenia. Potencjał majątkowy Gminy został znacznie obciążony zajęciami hipotek bankowych oraz podjętymi działaniami egzekucyjnymi przez komorników. Weryfikacja programu naprawczego wykazała, że Gminę stać jedynie na obsługę odsetek od zobowiązań, a planowanie pożyczki z budżetu państwa w wysokości 53 mln zł (do spłaty w latach 2015-2033) nie spowoduje spłaty największych zobowiązań, tj wobec 2 instytucji finansowych innych niż banki.

2) Pozostałym jst objętym analizą, w tym m.in.:

- w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2014 r.: a) Gmin Dobra i Recz, ze względu na niezachowanie w 2014 r. relacji z art. 243 ufp 2009 r. - Skład Orzekający stwierdził, że te gminy nie będą mogły uchwalić budżetu, również z tych względów negatywnie zaopiniowano projekty uchwał: w sprawie uchwalenia WPF Gminy Dobra na lata 2014-2020 i w sprawie zmiany WPF Gminy Recz na lata 2014-2021; b) Gminy Ostrowice, z uwagi na bardzo wysoki stan zadłużenia i negatywne praktyki stosowane przez Wójta Gminy, polegające na zaciąganiu krótkoterminowych kredytów (podlegających spłacie w roku budżetowym) za zgodą Rady Gminy i permanentne ich niespłacanie, a tym samym przekształcanie tych kredytów w zobowiązania długoterminowe (bez zgody Rady); również zaopiniowano negatywnie projekt uchwały w sprawie uchwalenia WPF Gminy na lata 2014-2028 w związku z niewskazaniem źródeł sfinansowania w tych latach wszystkich zobowiązań Gminy wynoszących łącznie 32.168,9 tys. zł (wskazano jedynie do kwoty 17.029,7 tys. zł) oraz z uwagi na planowany deficyt budżetu Gminy na 2014 r. w wysokości 4.411,4 tys. zł, przy dochodach majątkowych stanowiących 45% ogółem dochodów i wydatków majątkowych, co może stanowić zagrożenie utrzymania bieżącej płynności finansowej Gminy oraz wykonywania jej podstawowych zadań,
- w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz WPI za I półrocze 2013 r.: a) Gminy Recz, z uwagi na naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 oraz art. 91 ust. 2 ufp z 2009 r. w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań (zobowiązania wymagalne wynosiły 230,2 tys. zł) oraz zaciągnięciem długoterminowej pożyczki w wysokości 1.000 tys. zł bez uzyskania opinii RIO o możliwości jej spłaty; b) Gminy Ostrowice, m.in. z uwagi na stwierdzone przekroczenia planu wydatków, realizację wydatków bieżących powyżej poziomu uzyskanych dochodów bieżących w I półroczu (niezgodnie z art. 242 ust. 2 ufp z 2009 r.), przekroczenie planu rozchodów o kwotę 648,5 tys. zł, przekroczenie poziomu zadłużenia - do 88,37%,
- w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ostrowice za 2013 r., z uwagi na uzyskane dochody ze sprzedaży majątku (urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wraz z siecią) instytucji innej niż bank wraz z bezwarunkowym zobowiązaniem się do odkupienia tych urządzeń i ponoszenia nakładów na bieżące utrzymanie sprzedanej sieci oraz czynsz dzierżawny w wysokości ogółem 3.460,2 tys. zł w okresie 5 lat (stanowiącej 89% ceny sprzedaży), naruszenie art. 242 ust. 2 ufp z 2009 r. (wydatki bieżące przewyższały dochody bieżące powiększone o nawyżkę z lat ubiegłych i wolne środki), nadmierne zadłużenie Gminy ponad dopuszczalne 60% wykonanych dochodów do 143,29%, dopuszczenie do zwiększenia zobowiązań wymagalnych do wysokości 277,8 tys. zł (wzrost o 146,9 tys. zł w porównaniu do 2012 r.),
- w sprawie projektu uchwały o WPF Gminy Węgorzyno na lata 2014-2021, z uwagi na zaciągane w 2014 r. kredyty i pożyczki, których spłaty rat w latach 2015 i 2016 spowodują niespełnianie relacji z art. 243 ufp z 2009 r.,
- w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Recz na lata w 2012-2021, z uwagi na wykazanie w WPF danych wskazujących, że w latach 2014-2015 relacja wynikająca z art. 243 ufp z 2009 r. nie zostanie spełniona, a także na lata 2013-2021 z uwagi na zaplanowany dług przekraczający 60%

prognozowanych dochodów w 2013 r. i dopuszczalny wskaźnik zadłużenia w latach 2014-2016.

(dowód: akta kontroli str. 288, 324, 335-336, 358, 368-426, 441-442, 474-478, 498-500, 573, 621, 630, 639, 648-651, 662)

2.2.6. RIO w sporządzanych dokumentach, dotyczących zadłużenia jst wskazywała na przyczyny wzrostu lub spadku zadłużenia analizowanych jst. Składy orzekające RIO wydawały opinie w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 KPA. WIAS przekazywał Ministrowi Finansów WPF oraz ich prognozy w terminach określonych w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁷⁵.

(dowód: akta kontroli str. 143-224, 276, 280-283, 288, 358, 573, 621, 639, 662)

2.2.7. W latach 2011-2014 (do 30.09.) dla 6 analizowanych jst RIO wydała łącznie 17 opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych na podstawie złożonych przez te gminy wniosków⁷⁶, w tym w 2014 r. 2 opinie dotyczyły możliwości spłaty pożyczki z budżetu państwa przez Gminę Ostrowice oraz przez Gminę Recz, w związku z realizowanym programem postępowania naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 288, 358, 573, 621, 631-632, 639, 662)

2.2.8. W latach 2011-2014 (do 30.09.) RIO nie kierowała skarg do sądu administracyjnego na podejmowane przez jst uchwały w sprawie zaciągania kredytów i pożyczek oraz w sprawie WPF.

W ww. okresie Kolegium RIO podjęło w odniesieniu do pięciu analizowanych gmin (Recz, Dobra, Sławoborze, Ostrowice i Rewal) łącznie 8 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał, w tym w dwóch przypadkach w części⁷⁷, a w pozostałych sześciu w całości⁷⁸.

W przypadku uchwał Rad Gmin: Dobra i Recz przyczyną unieważnienia w całości uchwał zmieniających WPF było niezachowanie relacji określonych w art. 243 ufp z 2009 r., odpowiednio w 2014 r. i w latach 2014-2016 (a także na koniec 2013 r. przez Gminę Recz) oraz niezgodność planowanych przychodów z tytułu wolnych środków przyjętych w WPF i w budżecie Gminy Dobra na 2013 r.

W przypadku uchwały Rady Gminy Rewal (z 20.11.2013 r.) w sprawie WPF Gminy na lata 2013-2038 Kolegium RIO stwierdziło jej nieważność z uwagi na: niezgodności danych z uchwałą w sprawie zmian budżetu Gminy (z 27.06.2013 r.) w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, naruszenie zasady zrównoważenia budżetu planowanych wydatków bieżących z dochodami bieżącymi powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki w latach 2013-2015 (określonej w art. 242 ust. 2 ufp), naruszenie wskaźników dopuszczalności poziomu zadłużenia Gminy w latach 2014-2017 (z art. 243 ufp), niezgodność danych dotyczących dochodów i wydatków oraz wyniku budżetu z przedłożonym projektem budżetu Gminy na 2014 r., nieuwjęcie dochodów i wydatków związanych z projektami unijnymi. Również uchwałę Rady Gminy Rewal (z 12.09.2014 r.) w sprawie WPF na lata 2014-2033 Kolegium unieważniło w związku z naruszeniem art. 240a ust. 5 pkt 1 i ust. 9 ufp z 2009 r.

⁷⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 86 ze zm.

⁷⁶ W 2011 r. – 7, w 2012 r. – 1, w 2013 r. – 3 i w 2014 r. – 7.

⁷⁷ Dotyczyły uchwał Gminy Gminy Recz z 2013 r. oraz Rady Gminy Rewal z 2014 r. w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek.

⁷⁸ Dotyczyły uchwały Rady Gminy Sławoborze z 2013 r. w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek; uchwał Rad Gmin: Rewal, Ostrowice, Dobra i Recz w sprawie WPF z 2013 r. oraz Rady Gminy Rewal z 2014 r. w sprawie WPF.

i pogłębieniem stopnia niezachowania relacji wynikającej z art. 243 upf z 2009 r., niezgodnością kwot długu określonego w prognozie z danymi zawartymi w sprawozdaniach, wprowadzeniem w ramach prognozy nowych inwestycji.

Kolegium stwierdziło nieważność w całości uchwały Rady Gminy Ostrowice (z 14.12.2011 r.) w sprawie emisji obligacji komunalnych o wartości 2.000 tys. zł oraz zasad ich wykupu i zbywania wskazując, że na dzień podejmowania ww. uchwały przez Radę deficyt budżetu Gminy Ostrowice w kwocie 2.471,4 tys. zł został pokryty wcześniejszą emisją obligacji na kwotę 3.000 tys. zł. Tym samym nie było podstaw do zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań na pokrycie wydatków ustalonych w budżecie Gminy, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 2 upf.

Przyczyną unieważnienia przez Kolegium RIO uchwały Rady Gminy Sławoborze (z 30.12.2013 r.) w sprawie prolongaty do dnia 28 lutego 2014 r. kredytu w rachunku bieżącym, do wysokości 400 tys. zł było naruszenie art. 89 ust. 2 upf (ponieważ kredyt zaciągnięty w 2013 r. w rachunku bieżącym powinien być spłacony w tym samym roku). Kolegium stwierdziło ponadto, że organ stanowiący nie może w drodze odrębnej uchwały określać charakteru, warunków i kwot spłaty zaciągniętych kredytów (postanowienia zawarte w uchwale nie mają umocowania w obowiązujących przepisach).

(dowód: akta kontroli str. 287, 291, 357, 365, 638, 649, 653, 667)

Spośród 8 rozstrzygnięć nadzorczych 2 zostały zaskarżone do sądów administracyjnych. Pozostałe nieprawidłowości wpływające na nieważność uchwał zostały wyeliminowane przez jst.

Skarga Gminy Recz dotyczyła rozstrzygnięcia w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu lub pożyczki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów Gminy Recz (Sąd oddalił skargę Gminy).

(dowód: akta kontroli str. 287, 357, 572, 620 638, 661, 672-675)

W przypadku drugiej skargi Kolegium stwierdziło⁷⁹ m.in., że Rada Gminy Ostrowice w uchwałach: w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2013 r. oraz w sprawie zmiany WPF na lata 2013-2027 naruszyła przepisy art. 226 ust. 1 upf z 2009 r., gdyż zrealizowane w 2012 r. dochody wyniosły łącznie 26.082 zł, a na 2013 r. zaplanowano wykonanie na poziomie 3.928.581 zł (wyższe o 15.062%). Zdaniem RIO, oparte na powyższym założeniu prognozowane wskaźniki (w tym relacja z art. 243 upf z 2009 r.) były nierealistyczne, a relacje zarówno dla 2013 r. i lat następnych pozostaną zachowane jedynie przy planowanych dochodach ze sprzedaży mienia komunalnego. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy nie wskazał konkretnych źródeł tych dochodów (składników mienia planowanego do sprzedaży).

Na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 28.11.2013 r.⁸⁰, powyższa uchwała Kolegium RIO została uchylona. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że wymaga się, aby uchwała w sprawie WPF była realistyczna, tzn. powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jst w okresie, którego ma dotyczyć WPF. Upf z 2009 r. jednak nie wymienia takich przesłanek, a więc ocena przyszłej sytuacji finansowej jst należy całkowicie do jej organu stanowiącego. W niniejszej sprawie organ wskazał, że Rada Gminy naruszyła art. 226 upf z 2009 r., gdyż stosunek zaplanowanych wydatków do dochodów, choć nie narusza wskaźnika z art. 243 upf z 2009 r. i art. 169 upf z 2005 r., jest pozorny, bowiem zaplanowane

⁷⁹ Uchwałą nr XV.137.K.2013 z 17.07.2013 r.

⁸⁰ Sygn. akt I SA/Sz 1129/13.

dochody z tego tytułu były w 2012 r. niewielkie. Powyższe zastrzeżenia Kolegium nie wskazywały, jaki przepis prawa został złamany przez Radę Gminy w przedmiotowej uchwale, zaś rozważania na temat osiągnięcia, czy też nie określonych dochodów nie mają znaczenia, gdyż są czysto teoretyczne. Jednak podstawą do uchylenia uchwały RIO, według Sądu, było niezastosowanie przez RIO trybu przewidzianego w art. 12 ustawy o rio. Kolegium RIO uprawnione było do badania nie tylko uchwały o ustaleniu budżetu jst, ale także zmian wprowadzonych do tego budżetu już po jego uchwaleniu. Uchwały dotyczące zmian budżetu należy traktować tak samo, jak uchwały w sprawie uchwalania budżetu. Jednak w niniejszej sprawie Kolegium RIO nie zastosowało ww. trybu.

(dowód: akta kontroli str. 672, 676-686)

Prezes RIO wyjaśnił, że Kolegium badając ww. uchwały Rady Gminy Ostrowice kierowało się następującymi zasadami:

- Kolegium w obecnym czasie utrzymywało stanowisko, że przepis art. 12 ust. 1 ustawy o rio ma zastosowanie wyłącznie do uchwały budżetowej, a nie do jej zmian wprowadzanych w trakcie roku budżetowego /.../. Przekonanie Kolegium wynikało z przyjętego kierunku dotyczącego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego jedynie uchwał budżetowych, a nie ich zmian wprowadzanych uchwałą organu stanowiącego;

- uchwałę w sprawie zmian w budżecie objęto więc, procedurą postępowania taką samą, jak w przypadku uchwały zmieniającej WPF, do której nie ma zastosowania ww. przepis.

Stanowisko w sprawie traktowania zmian w uchwale budżetowej jednolicie, jak samą uchwałę budżetową Kolegium zmieniło dopiero po wyroku, w którym WSA w Szczecinie uznało, że zarówno uchwała budżetowa jak i jej kolejne zmiany podejmowane w drodze uchwał organu stanowiącego, powinny być objęte publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 267-268)

2.2.9. W okresie objętym kontrolą, RIO nie stwierdziła przypadków „ukrywania” rzeczywistego stanu zadłużenia, np. poprzez podwyższanie kapitału zakładowego/ akcyjnego lub ponoszenie kosztów inwestycji jst przez specjalnie do tego powołane spółki komunalne.

W wyniku kontroli prowadzonych przez Izbę stwierdzono, że w 4 przypadkach, jst zaciągały pożyczki na finansowanie swoich zadań w instytucjach finansowych innych niż banki oraz korzystały z prawa zawierania z tymi instytucjami umów o przejęcie wierzytelności, restrukturyzację zadłużenia, subrogacji, itp. (Rewal, Recz, Ostrowice, Przybiemów). Jak wyjaśnił Prezes RIO, również Gmina Lipiany od początku obowiązywania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa do okresu sprawozdawczego za III kwartał 2013 r, kwestionowała charakter prawny rozporządzenia i nie wykazywała w części A sprawozdania Rb-Z zobowiązań z tytułu umowy wykupu przez bank wierzytelności. Przedmiotowe zobowiązanie jednostka wykazywała jedynie w danych uzupełniających sprawozdania (część D). Niezaliczanie umowy z tytułu wykupu wierzytelności do zadłużenia Gminy było negowane przez Skład Orzekający w wydawanych opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości zaciągania zobowiązań. Ponadto Izba regularnie informowała Ministerstwo Finansów o istniejącej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 259, 261-262, 271)

W kontrolowanym okresie, Izba weryfikowała zadłużenie podmiotów leczniczych działających w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Dokonywała tego na podstawie przekazywanych przez te jednostki sprawozdań Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ. Sprawozdania weryfikowane były w RIO pod względem formalno-rachunkowym. Na podstawie przesłanych przez te podmioty sprawozdań jednostkowych generowane były sprawozdania zbiorcze w aplikacji udostępnionej przez Główny Urząd Statystyczny (RBP-2010, RBP-2014), które następnie przekazywano do GUS.

(dowód: akta kontroli str. 882)

2.2.10. W latach 2011-2013 do (30.09.) Izba nie sporządzała raportu, o którym mowa w art. 10a ustawy o rio, o stanie gospodarki finansowej analizowanych gmin. Trzy takie raporty zostały opracowane przez RIO w 2014 r. dla Gmin: Recz, Ostrowice i Rewal⁸¹ (przyjęte przez Kolegium RIO odpowiednio: 20.05., 4.06. i 17.06.2014 r.).

Gminy Recz, Ostrowice i Rewal znalazły się w trudnej sytuacji finansowej związanej z wysokim stanem zadłużenia, w tym z wysoką kwotą zobowiązań. Taki stan został spowodowany w wyniku zaciągania kredytów i pożyczek na realizację inwestycji oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W związku z niespełnianiem obowiązku wynikającego z art. 243 ufp rady tych gmin podjęły uchwały w sprawie ustanowienia programu postępowania naprawczego. Konieczność ich przyjęcie wynikała z potrzeby zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa.

RIO przedłożyła raporty Gminom: Recz, Ostrowice i Rewal na podstawie wyników działalności opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej w latach 2011-2013 w celu wskazania organom gmin zarówno powtarzających się nieprawidłowości, jak i zagrożenia niewykonania zadań ustawowych oraz w związku z ubieganiem się gmin o pożyczkę z budżetu państwa. Zakresem raportu objęto gospodarkę finansową gminy w latach 2011-2013 oraz WPF gminy, w której uwzględniono zaciągnięte zobowiązania finansowe gminy oraz konsekwencje dla budżetów lat przyszłych, wynikające ze spłaty tych zobowiązań w kontekście zachowania zasad wynikających z ufp z 2009 r.

Raporty zawierały następujące konkluzje:

1) dla Gminy Recz: *przyczyną wzrostu zadłużenia (w latach 2011-2013 wskaźnik zadłużenia na koniec każdego roku wyniósł odpowiednio: 92,8%, 86,1% i 83,2%) było wprowadzenie nowych przepisów, według których do kategorii pożyczek i kredytów zostały zaliczone także m.in. umowy sprzedaży, w których cena płatna jest w ratach, umowy leasingu oraz wszystkie umowy, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W wyniku wprowadzonych zmian związanych z rozszerzeniem listy tytułów mających wpływ na wielkość długu publicznego, Gmina Recz po wypełnieniu dyspozycji przepisów rozporządzenia, przekroczyła ustawową 60% dopuszczalną granicę zadłużenia. /.../ Konsekwentne realizowanie działań Programu Postępowania Naprawczego połączone z udzieleniem pożyczki z budżetu państwa, winno umożliwić Gminie wywiązywanie się na bieżąco ze zobowiązań i odzyskanie płynności finansowej;*

2) dla Gminy Ostrowice: *Gmina nie posiada finansowych racji bytu, gdyż w latach 2011-2013 realizacja zadań własnych wymagała ciągłego zadłużania się poprzez korzystanie z bardzo drogich instrumentów finansowych, tzw. umów restrukturyzacyjnych w instytucjach finansowych innych niż banki. Takie działania były doraźne i miały charakter*

⁸¹ <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=308>.

formalny, nie dawały też żadnej gwarancji poprawy sytuacji finansowej Gminy. Ponadto wykonywanie przez Gminę zadań własnych w stopniu co najwyżej znikomym, jak również uchwalenie przez organ stanowiący Gminy Programu Postępowania Naprawczego i pozyskiwane z tego tytułu oszczędności, nie rozwiążą problemu braku środków finansowych w Gminie (wskaźnik zadłużenia Gminy wyniósł odpowiednio: 112,16%, 210,89% i 143,3%). Tereny jednostki samorządu terytorialnego w 100% położone są na obszarach „Natura 2000”. Nie ma ona zatem żadnych możliwości kształtowania dochodów bieżących związanych z pozyskaniem inwestorów prowadzących działalność gospodarczą. Na podstawową egzystencję wprost brakuje Gminie środków pieniężnych. Dalsze spełnianie zadań własnych jednostki wydaje się niemożliwe i stanowi poważne zagrożenie jej bytu;

3) dla Gminy Rewal: przedłużanie negatywnej sytuacji w rachunkowości Gminy, przy jednoczesnym fakcie niebezpiecznego obciążenia zadłużeniem (wskaźnik zadłużenia Gminy wynosił odpowiednio: 157,7%, 246% i 259%) stanowi bardzo realne zagrożenie w realizacji przyszłych obowiązkowych zadań Gminy. Potencjał majątkowy jaki Gmina posiada został znacznie obciążony zajęciami hipotek bankowych oraz podjętymi przez komorników działaniami egzekucyjnymi, a Gmina – pomimo, że posiada walory turystyczne – obecnie nie rokuje nadziei, że będzie mogła spełniać podstawowe obowiązki w zakresie wykonania zadań własnych. Dalsze spełnianie zadań własnych jednostki wydaje się niemożliwe i stanowi poważne zagrożenie jej bytu.

Prezes RIO w lipcu 2014 r. poinformował Wojewodę Zachodniopomorskiego o opracowaniu i przekazaniu Gminom Ostrowice i Rewal raportów o ich stanie gospodarki, jednocześnie stwierdzając, że dotychczasowe działania podejmowane przez RIO mogą nie przynieść zakładanych skutków.

(dowód: akta kontroli str. 565, 721-722, 759, 808-811, 887, 926-927, 931, 963-965)

2.2.11. Spośród sześciu analizowanych jst, w przypadku Gminy Rewal wystąpił brak możliwości uchwalenia WPF oraz budżetu na 2014 r., ze względu na niespełnianie relacji określonych w art. 242-244 ufp z 2009 r. W związku z powyższym, Kolegium w styczniu 2014 r. wezwało Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Ze względu na negatywną opinię z dnia 28.03.2014 r. w sprawie Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal, Kolegium RIO w dniu 29.04.2014 r. podjęło uchwałę w sprawie ustalenia budżetu Gminy Rewal na 2014 rok, stosownie do art. 11 ust. 2a ustawy o rio.

(dowód: akta kontroli str. 276, 284, 637)

2.2.12. Pismem z dnia 9.01.2014 r., na podstawie art. 240a ufp z 2009 r. Prezes RIO wezwał również pozostałe pięć analizowanych gmin do opracowania programów naprawczych, w sytuacji braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu na rok 2014. Gmina Recz w dniu 22.02.2014 r. przedstawiła Izbie celem zaopiniowania przyjęty przez Radę Gminy program postępowania naprawczego i w dniu 13.03.2014 r. uzyskała opinię pozytywną Kolegium RIO.

Gmina Ostrowice podjęła uchwałę w sprawie programu naprawczego 27.02.2014 r., który, po uwzględnieniu uwag, został przyjęty przez Kolegium RIO 14.04.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 356, 408-423, 619, 631)

2.2.13. RIO przekazywało wymagane informacje (i wyjaśnienia na ich wniosek) właściwym organom (Ministrom: Finansów oraz Administracji i Cyfryzacji i Wojewodzie Zachodniopomorskiemu) oraz przedstawicielom Ministerstw: Finansów, Administracji

i Cyfryzacji, a także Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie. Przekazywane informacje dotyczyły głównie sytuacji finansowej zadłużonych jst⁸².

(dowód: akta kontroli str. 142-173, 687-722)

2.2.14. W sprawie zakresu instrumentów oddziaływania nadzorczego regionalnych izb obrachunkowych w stosunku do jst w zakresie zadłużania się, Prezes wyjaśnił, że: *w chwili obecnej jest on niewystarczający do skutecznego działania. Uregulowaniami prawnymi zawartymi w ufp z 2009 r. (art. 91) ustanowiono zakres możliwości oddziaływania izb na wielkość zadłużania się jednostek. Jest on ograniczony wyłącznie w stosunku do zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na:*

- 1) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 2) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;*
- 3) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;*
- 4) finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne,*

zaciąganych w systemie bankowym oraz w państwowych funduszach celowych.

Jst zamierzając zaciągać powyższe zobowiązania mają obowiązek uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Oddziaływanie regionalnych izb obrachunkowych odbywa się poprzez opiniowanie wniosków przedkładanych przez jst o możliwości spłaty lub wykupu zaciąganych zobowiązań.

W rzeczywistości okazuje się, że jst korzystają również z ofert systemu pozabankowego, w którym zaciągają inne zobowiązania dłużne – w ich ocenie nie podlegające zaliczeniu do tytułów dłużnych, a spłata realizowana w ramach wydatków bieżących nie jest uwzględniana w ograniczeniach wynikających z art. 243 ufp z 2009 r. W tych przypadkach przepisy prawa nie nakładają na jst obowiązku uzyskiwania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań. Do takich zobowiązań można zaliczyć, m.in. umowy tzw. subrogacji, które w rzeczywistości mają charakter zaciąganych pożyczek oraz umowy sprzedaży majątku na z góry określony czas, a w tym czasie jego dzierżawę przez j.s.t. z późniejszym odkupem (kwoty dzierżawy i odkupu stanowią równowartości pierwotnej ceny sprzedaży) - leasing zwrotny. Ponadto stwierdzam, że cała konstrukcja art. 243 ufp z 2009 r., a więc podstawowego miernika możliwości zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego jest tak określona, że istotnym jego elementem jest wielkość sprzedaży majątku, który może być (a często jest) planowany nierealistycznie w celu wykazania, że faktyczny poziom zadłużenia jednostki jest dopuszczalny.

Co prawda postulat realistyczności planowania jest zapisany w art. 226 ufp z 2009 r., jednakże jak wskazują wyroki WSA w Szczecinie z dnia 28.11.2013 r. oraz w Warszawie z dnia 11.03.2014 r.⁸³ odnosi się on do samorządu i nie ma charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Na podstawie takiego orzecznictwa jst mogą dowolnie planować swoją relację określoną przepisami art. 243 ufp z 2009 r., co daje możliwość nieograniczonego zadłużania się.

Kolejnym brakiem środka nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie możliwości skutecznego oddziaływania na jst, mającego na celu powstrzymanie pogłębiającego się procesu rozkładu gospodarki finansowej niektórych jednostek jest niemożliwość bezpośredniego występowania przez izby do Rady Ministrów lub

⁸² Dotyczyło to gmin Kobylanka, Przybiernów, Choszczno, Bielice, Recz, Rąbino, Złocieniec, Będzino, Trzebiatów, Pelczyce, Dobra Szczecińska, Maszewo, Lipiany, Karlino, Dziwnów, Biały Bór.

⁸³ SA/Wa 262/14.

Prezesa Rady Ministrów o odwołanie organów tych jednostek lub zniesienie jednostki ze względu na brak ekonomicznych racji bytu. Taka potrzeba istnieje, ponieważ wystąpienia izb do organów jest z wnioskami o naprawę gospodarki finansowej są bezskuteczne, pomimo zapewnienia o przyjęciu wniosków do realizacji. W późniejszym okresie okazuje się, że są one w znacznym stopniu niezrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 260, 269-270)

2.2.15. NIK, po przeprowadzonej w 2000 r. kontroli w zakresie realizacji zadań RIO, w wystąpieniu pokontrolnym⁸⁴ przedstawiła 18 zaleceń dotyczących m.in. organizacji pracy RIO, działalności kontrolnej, działania komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO.

RIO pismami z 29.06.2000 r. i 11.08.2000 r. poinformowało o zrealizowaniu wszystkich 18 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 237-258)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza skuteczności podejmowanych działań wobec jest w celu ograniczenia ich zadłużenia wykazała, że działania dotyczące nadmiernie zadłużonych Gmin Ostrowice i Rewal w latach 2011-2012 były nieskuteczne, a działania radykalne podjęto dopiero w 2013 i 2014 roku.

Poziom zadłużenia Gminy Ostrowice i Gminy Rewal wykazywany w sprawozdaniach Rb-Z (jako nieprzekraczający 60% wykonanych dochodów) nie został zweryfikowany w trybie kontroli dodatkowych (sprawdzających lub problemowych) przed ustawowym terminem przeprowadzenia kontroli kompleksowej gospodarki finansowej.

RIO posiadała wiedzę, że w Gminie Rewal co najmniej od 2005 r. nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe i wykazywano w sprawozdaniach dane niezgodne z ewidencją księgową, co RIO stwierdziła w ramach kontroli kompleksowej, przeprowadzonej w Gminie Rewal w 2009 r. Również NIK ujawniła, w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2007 r. w Urzędzie Gminy Rewal, nieprawidłowości, o czym poinformowała Prezesa RIO w wystąpieniu pokontrolnym z 29.08.2007 r. Kontrola NIK wykazała, że Wójt Gminy Rewal nie realizował wniosków pokontrolnych dotyczących gospodarki finansowej, sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2003-2005 przez zewnętrzne organy kontroli. Nieprawidłowości ujawnione przez NIK dotyczyły m.in. nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, sporządzenia sprawozdania budżetowego niezgodnie z ewidencją, nieterminowego regulowania zobowiązań wobec ZUS, zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Urzędzie Gminy. Wówczas NIK wnioskowała o objęcie szczególnym nadzorem Gminy Rewal w celu wyeliminowania wielokrotnie stwierdzonych nieprawidłowości oraz skuteczniejszego egzekwowania zaleceń pokontrolnych.

W przypadku Gminy Ostrowice Kolegium Izby w maju 2010 r., przyjmując raport o stanie gospodarki finansowej tej Gminy, stwierdziło m.in., że od 2005 r. Gmina Ostrowice utrzymywała wysoki poziom zadłużenia przewyższający koszty obsługi długu, realizowała niski poziom dochodów własnych oraz zawierała umowy niekorzystne finansowo z instytucją inną niż bank, która przejmowała zobowiązania wymagalne. Mimo to do 2013 r. Prezes RIO nie zarządził sprawdzenia, w drodze kontroli w jest, rzetelności przedkładanych RIO sprawozdań o ich zadłużeniu, również nie korzystał z przysługujących mu uprawnień, określonych w art. 27 ustawy o rio,

⁸⁴ Wystąpienie pokontrolne z dnia 30 maja 2000 r.

w związku z niezgodnymi z prawdą informacjami Wójta Gminy Ostrowice i Wójta Gminy Rewal o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez RIO zadań w badanym obszarze wobec jst województwa zachodniopomorskiego, z wyjątkiem 2 gmin. Działania RIO dotyczące nadmiernie zadłużonych Gmin Ostrowice i Rewal w latach 2011-2012 były nieskuteczne, a działania radykalne podjęte dopiero w 2013 i 2014 roku mogą się okazać spóźnione.

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 Kontroli⁸⁵, odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia grudnia 2014 r.

Kontroler
Małgorzata Wejwer
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁸⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.