



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.007.01.2017

P/17/009

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu  
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław  
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50  
[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/104/2017 z dnia 23 maja 2017 r. 2. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/111/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r. 3. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/103/2017 z dnia 23 maja 2017 r. <i>(dowody: akta kontroli str. 1-6)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Pęcław, Pęcław 28, 67-221 Białółka (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Andrzej Jurkowski, Wójt Gminy Pęcław od dnia 29 listopada 2010 r. (dalej: „Wójt”) <sup>1</sup> . <i>(dowody: akta kontroli str. 7-8)</i>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działalność Urzędu w latach 2012-2016 w zakresie przygotowania, wdrożenia oraz skuteczności *Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Pęcław* obejmującego rok 2014 (dalej: „Program naprawczy z 2014 r.”) oraz *Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Pęcław* obejmującego lata 2016-2017, za rok 2016 (dalej: „Program naprawczy z 2016 r.”).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK<sup>2</sup> programy naprawcze zostały uchwalone z zachowaniem terminu określonego w art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>3</sup> (dalej: „u.f.p.”) oraz spełniały wymogi formalne, określone w art. 240a ust. 2 i 3 u.f.p. Programy te opracowano w oparciu o prawidłową identyfikację przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy Pęcław (dalej: „Gmina”). Realizacja Programu naprawczego z 2014 r. nie była skuteczna, bowiem przyniosła jedynie krótkotrwałe efekty. Już po upływie jednego roku Gmina została wezwana

<sup>1</sup> Druga kadencja od dnia 23 listopada 2014 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową 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. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.

gcu

g. bf

przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu do uchwalenia kolejnego programu naprawczego, którego realizacja ma miejsce również w 2017 r.

NIK ocenia negatywnie sposób wdrażania i przebiegu realizacji obydwu programów naprawczych, gdyż w tym zakresie w wyniku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości. Polegały one na: [1] zleceniu przygotowania obu programów naprawczych podmiotowi zewnętrznemu, z całkowitym pominięciem trybu ustalonego w regulacjach wewnętrznych Urzędu, dotyczących udzielania zamówień, [2] nierzetelnym przygotowaniu obu programów naprawczych, o czym świadczyły m.in. liczne uwagi zawarte w uchwałach Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, dotyczących opinii o tych programach, [3] naruszeniu zakazu dotyczącego wzrostu diet radnych, o którym mowa w art. 240a ust. 6 pkt 1 u.f.p., w okresie realizacji obu programów naprawczych, [4] nieterminowym zrealizowaniu części, tj. dwóch z siedmiu zaplanowanych działań naprawczych w harmonogramie Programu naprawczego z 2016 r., [5] nieosiągnięciu efektów finansowych w odniesieniu do dwóch działań naprawczych, realizowanych w Programie naprawczym z 2016 r., [6] ujawnieniu okoliczności świadczących, że efekty Programu naprawczego z 2014 r. były nietrwale i nie doprowadziły do poprawienia sytuacji finansowej Gminy.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała także uwagi dotyczące badanej działalności w zakresie: [1] powierzenia opracowania obydwu programów naprawczych podmiotowi zewnętrznemu za wynagrodzeniem w łącznej wysokości 27,0 tys. zł, przy trudnej sytuacji finansowej Gminy, [2] stosowania stawek podatków lokalnych niższych niż maksymalne, co powodowało utratę części dochodów budżetowych z tego tytułu (w latach 2012-2016 w wysokości 2 020,7 tys. zł), [3] opóźnień sięgających jednego roku i ośmiu miesięcy w dostosowaniu obowiązujących w Urzędzie regulacji wewnętrznych, do zmiany przepisów w zakresie dotyczącym zamówień publicznych, [4] nieokreślenia spodziewanych efektów finansowych w odniesieniu do jednego z siedmiu działań naprawczych ustanowionych w Programie naprawczym z 2016 r., [5] wysokości dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w przypadku niezrealizowania dochodów i nieutrzymania wydatków na poziomie założonym w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy i w Programie naprawczym z 2016 r., [6] ryzyka niezyskania w 2017 r. prognozowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, z uwagi na różnice w stawkach tego podatku wynikające z Programu naprawczego z 2016 r. i podjętej uchwały Rady Gminy Pęcław w tym zakresie, [7] nie w pełni skutecznego monitoringu realizacji Programu naprawczego z 2016 r., [8] nienależytego nadzoru Wójta nad prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy i niezapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ocena rzetelności przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Uchwałami z dnia 13 grudnia 2013 r.<sup>4</sup> Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał negatywną opinię o przedłożonym przez Wójta projekcie uchwały budżetowej Gminy na rok 2014 oraz o projekcie uchwały w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2014-2024 (dalej: „WPF”). W obu przypadkach Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (dalej: „RIO”) wskazała, że przyczyną negatywnej opinii było sporządzenie tych dokumentów z naruszeniem art. 243 ust. 1 u.f.p. W uzasadnieniu tych uchwał wskazano, że łączna kwota rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek (700,8 tys. zł), powiększona o wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek (280,0 tys. zł) stanowiła 11,14% dochodów planowanych na 2014 rok, wobec dopuszczalnego poziomu 3,29%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p.<sup>5</sup> Obliczony na podstawie wielkości przyjętych w projekcie uchwały budżetowej wskaźnik spłaty zobowiązań przekraczał w 2014 r. jego dopuszczalny poziom o 7,85 punktu procentowego.

W związku z negatywną opinią o ww. projektach uchwał, Kolegium RIO uchwałą nr 6/2014 z dnia 8 stycznia 2014 r. wezwało Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania lub poinformowania RIO o możliwości uchwalenia budżetu na 2014 r. z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., w związku z poprawą sytuacji finansowej Gminy.

W okresie realizacji Programu naprawczego z 2014 r., a także i w okresach poprzedzającym i następującym, budżet był samodzielnie ustalany przez Gminę.

Uchwałą z dnia 31 stycznia 2014 r.<sup>6</sup> Rada Gminy Pęcław przyjęła Program naprawczy z 2014 r.

Podstawowym celem opracowania i wdrożenia Programu naprawczego z 2014 r. dla Gminy było osiągnięcie poprawy w zakresie kształtowania się indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia, określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. oraz utrzymanie płynności finansowej. Miał on również na celu osiągnięcie długofalowych rezultatów, które pozwolą na wypracowanie nadwyżki operacyjnej budżetu.

Program naprawczy z 2014 r. został przekazany do RIO – celem zaopiniowania – w dniu 31 stycznia 2014 r., tj. w wymaganym terminie 45 dni od daty otrzymania uchwały Kolegium RIO, wzywającej do opracowania programu postępowania naprawczego. Przedstawiony przez Gminę Program naprawczy z 2014 r. został

<sup>4</sup> Sygnatura nr II/356/2013 i nr II/357/2013.

<sup>5</sup> Przy zastosowaniu dla 2013 r. planowanych wartości wykazanych w sprawozdaniu za trzy kwartały 2013 r. z wykonania budżetu Gminy. Relacja łącznej kwoty przypadających w 2014 r. spłat rat pożyczek wraz z odsetkami do planowanych na 2014 r. dochodów była wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

<sup>6</sup> Nr XXVI/165/14.

zaopiniowany przez RIO w dniu 28 lutego 2014 r.<sup>7</sup> RIO wydała ocenę pozytywną z uwagami, które dotyczyły:

[1] podania omyłkowych danych, że spłatami długu najbardziej obciążone są lata 2014-2015, w których do spłaty przypada średnio 3 500,0 tys. zł, podczas gdy w wymienionych latach do spłaty przypadały zobowiązania odpowiednio w kwotach 700,8 tys. zł i 621,2 tys. zł,

[2] nieprzedstawienia konkretnych działań w zakresie zwiększenia ściągальności podatków z poziomu ok. 60% do poziomu 75%,

[3] danych dotyczących planowanej relacji spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek od dochodów ogółem (z wyjątkiem 2014 r.), jak również wskaźnika dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia w latach 2014-2023, które różniły się od wielkości przedstawionych w projekcie WPF, co nie zostało w programie naprawczym wyjaśnione,

[4] zawyżonej kwoty 88,1 tys. zł, z tytułu zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w stosunku do 2013 r.<sup>8</sup>,

[5] nieprzedstawienia efektów finansowych restrukturyzacji zadłużenia (w drodze emisji obligacji) – wskazano, że w projekcie WPF kwoty odsetek z tego tytułu były zaniżone, a ich urealniona wysokość wynosi 996,8 tys. zł, co oznacza, że w wyniku proponowanej emisji obligacji i wydłużenia terminu spłaty zobowiązań wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek prognozowane są w łącznej kwocie wyższej o 323,2 tys. zł,

[6] nieprzedstawienia prognozy kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243 i 244 u.f.p., po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych oraz nieprzedstawienie wielkości budżetu pozwalających na ustalenie powyższej relacji,

[7] wpływu wielkości planowanych i wykonanych dochodów bieżących z podatku od nieruchomości oraz dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku, na zachowanie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach budżetowych, gdyż założono dochody z tego tytułu na znacznie wyższym poziomie, niż osiągnięty w roku poprzednim<sup>9</sup>.

RIO jednocześnie wskazała, że organy Gminy ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za realność i celowość planowanych i wykonanych wielkości budżetu Gminy.

*(dowody: akta kontroli str. 9-82)*

Uchwałami z dnia 8 grudnia 2015 r.<sup>10</sup> Skład Orzekający RIO wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o przedłożonym przez Wójta projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2016 r. oraz o projekcie uchwały w sprawie WPF na lata 2016-2033.

<sup>7</sup> Uchwała Nr II/61/2014 Składu Orzekającego RIO.

<sup>8</sup> Z Programu naprawczego z 2014 r. wynikało, że w porównaniu do 2013 r. wydatki na wynagrodzenia planowane były w niższej kwocie, ale jednocześnie wzrosnąć miały wydatki na pochodne od wynagrodzeń. Łączna kwota wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi od nich wynieść miała wynieść w 2014 r. 942,3 tys. zł, wobec kwoty 1 006,7 tys. zł w 2013 r., a zatem wydatki te miały być niższe tylko o 64,4 tys. zł.

<sup>9</sup> W projekcie budżetu na 2014 rok, a także w Programie naprawczym z 2014 r. dochody z podatku od nieruchomości zostały przyjęte w kwocie 1 046,5 tys. zł, przy ich wykonaniu w 2013 r. w wysokości 738,2 tys. zł, a dochody ze sprzedaży majątku przyjęto w kwocie 440,0 tys. zł, przy uzyskanych wpływach z 2013 r. w wysokości 98,9 tys. zł.

<sup>10</sup> Sygnatura nr II/291/2015 i nr II/292/2015.

W obu przypadkach RIO wskazała, że w latach 2016-2033 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p.<sup>11</sup> Zauważono jednak, że:

[1] planowane w 2016 r. wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek (190,0 tys. zł) znacznie odbiegają od wydatków wykonanych z tego tytułu w latach 2012-2014 (odpowiednio: 339,5 tys. zł, 279,5 tys. zł i 268,8 tys. zł), przy prognozowanej wielkości zadłużenia na koniec 2016 r. (4 478,0 tys. zł) w wysokości wyższej o 97,0 tys. zł od kwoty długu na koniec 2014 r.,

[2] indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p., na 2016 r. został obliczony częściowo w oparciu o prognozowane wielkości dochodów oraz wydatków bieżących, a w przyszłych latach będzie obliczany na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu, czyli w oparciu o faktyczne wykonane wielkości, co oznacza, że relacja określona w tym przepisie może ulec pogorszeniu i wpływać na możliwości Gminy w zakresie spłaty zobowiązań,

[3] założenie w 2017 r. wydatków na obsługę długu z tytułu odsetek w kwocie 140,0 tys. zł pozwoliło na ustalenie relacji z art. 243-244 u.f.p. na poziomie 3,91% planowanych dochodów, przy dopuszczalnej wysokości wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu na poziomie 3,92% planowanych na ten rok dochodów,

[4] istnieje ryzyko niezrealizowania wpływów z podatku od nieruchomości<sup>12</sup> oraz ze sprzedaży majątku<sup>13</sup>, na założonym poziomie, w konsekwencji czego część zaplanowanych w budżecie na 2016 r. wydatków może nie znaleźć pokrycia w uzyskanych wpływach,

[5] nie wskazano konkretnych działań skutkujących zmniejszeniem wydatków bieżących o kwotę 250,6 tys. zł<sup>14</sup> lub innych okoliczności mających wpływ na ich wielkość.

Nadto RIO zauważyła, że w przedłożonym przez Wójta w dniu 10 listopada 2015 r. projekcie uchwały budżetowej na Gmina na rok 2016, celem zaopiniowania, nie uwzględniono istotnych zmian budżetu na 2015 r.<sup>15</sup>, tj. zwiększenia w 2015 r. przychodów z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu w kwocie 1 000,0 tys. zł (z przewidywaną spłatą w latach 2015-2028) i zwiększenia rozchodów z tytułu spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań o kwotę 34,5 tys. zł, w wyniku których zadłużenia Gminy wzrosnie o kwotę 965,5 tys. zł do kwoty 5 443,5 tys. zł, zmianie ulegną także planowane koszty obsługi długu z tytułu odsetek (łącznie planowana kwota odsetek z tego tytułu w latach 2015-20128 wynosi 105,0 tys. zł).

<sup>11</sup> Dla lat 2017-2018 przedmiotowy wskaźnik został wyliczony w oparciu o wykonanie budżetu w roku 2013 i 2014, bowiem nie przedstawiono prognozy wykonania roku 2015, uwzględniającej zmiany w budżecie dokonane po dniu 30 września 2015 r.

<sup>12</sup> Planowane dochody z tego tytułu wynoszą 980,0 tys. zł, przy wpływach z powyższego tytułu w kwocie 738,2 tys. zł w 2013 r., 803,0 tys. zł w 2014 r. i według stanu na koniec III kwartału 2015 r. 546,6 tys. zł.

<sup>13</sup> Planowane dochody z tego tytułu w latach 2016-2023 wynoszą 2 530,0 tys. zł, w tym w 2016 r. 280,0 tys. zł, przy dotychczasowych dochodach wykonanych z powyższego tytułu w roku 2013 i 2014 w kwotach odpowiednio 98,9 tys. zł i 31,9 tys. zł. Według stanu na koniec III kwartału 2015 r. nie uzyskano wpływów ze sprzedaży mienia. Nie odniesiono się do realności pozyskania przedmiotowych dochodów.

<sup>14</sup> Wydatki te zaplanowano w wysokości 7 224,2 tys. zł, tj. na poziomie niższym niż plan na koniec III kwartału 2015 r. (7 474,8 tys. zł). W latach 2016-2026 założono obniżenie wydatków związanych z funkcjonowaniem organów Gminy w stosunku do planu na koniec III kwartału 2015 r., przy jednoczesnym nie objaśnieniu przyjętych wielkości i założeń w WPF.

<sup>15</sup> Dokonanych uchwałą Rady Gminy Pęczaw nr IX/49/15 z dnia 23 listopada 2015 r.

OC4

J.K.

Kolegium RIO uchwałą nr 4/2016 z dnia 13 stycznia 2016 r. wezwało Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania, w związku z trudną sytuacją finansowo-płatniczą Gminy, stanowiącą zagrożenie realizacji zadań publicznych<sup>16</sup>, gdyż:

[1] oceniając możliwość spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 1 000,0 tys. zł na finansowanie planowanego w 2015 r. deficytu w wysokości 764,5 tys. zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 235,5 tys. zł, Skład Orzekający RIO wydał opinię negatywną ze względu na wysokie ryzyko niezachowania relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p.<sup>17</sup>. Planowany kredyt w kwocie 1 000,0 tys. zł miał zostać przeznaczony na spłatę linii kredytowej, która została otwarta na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, związanego z rozpoczętymi zadaniami inwestycyjnymi. Zobowiązanie z tego tytułu na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowiło kwotę 813,7 tys. zł. Do jego spłaty zaangażowano m.in. subwencję oświatową na styczeń 2016 r. w kwocie 139,8 tys. zł oraz niewykorzystane w 2015 r. dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej w kwocie 16,2 tys. zł. Wymagalność ww. zobowiązań w 2016 r. stanowiła zagrożenie realizacji ustawowych zadań oraz powodowała przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w 2016 r. Po uwzględnieniu spłaty kwoty 813,7 tys. zł oraz pozostałych zobowiązań dłużnych wraz z odsetkami w wartościach przyjętych w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej, wysokość relacji określonej w art. 243-244 u.f.p., ulega zwiększeniu do 16,22% planowanych dochodów i przekraczała indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, ustalony zgodnie z art. 243 u.f.p. w wysokości 9,23%;

[2] przyjęte w projekcie uchwały budżetowej na rok 2016 oraz projekcie WPF kwoty spłat pozostałych zobowiązań odbiegały od ustalonych w zawartych umowach;

[3] wzrósł poziom zobowiązań wymagalnych (na koniec 2013 i 2014 r. wynosiły odpowiednio: 89,2 tys. zł i 154,4 tys. zł, a w roku 2015 na koniec II i III kwartału wynosiły one odpowiednio: 242,0 tys. zł i 366,8 tys. zł).

W okresie realizacji Programu naprawczego z 2016 r., a także i w okresach poprzedzającym i następującym, budżet był samodzielnie ustalany przez Gminę.

Uchwałą z dnia 24 lutego 2016 r.<sup>18</sup> Rada Gminy Pęcław przyjęła Program naprawczy z 2016 r.

Podstawowym celem opracowania i wdrożenia Programu naprawczego z 2016 r. dla Gminy było uzyskanie kształtowania się indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia, określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. oraz poprawa sytuacji finansowej Gminy.

Program naprawczy z 2016 r. został przekazany do RIO – celem zaopiniowania – w dniu 2 marca 2016 r., tj. w wymaganym terminie 45 dni od daty otrzymania uchwały Kolegium RIO, wzywającej do opracowania programu postępowania naprawczego. Przedstawiony przez Gminę Program naprawczy z 2016 r. został zaopiniowany pozytywnie przez RIO w dniu 18 marca 2016 r.<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych było ryzyko utraty płynności finansowej, związanej m.in. z wielkością i strukturą zadłużenia.

<sup>17</sup> Uchwała nr II/383/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.

<sup>18</sup> Nr XIV/78/16.

<sup>19</sup> Uchwała Nr II/72/2016 Składu Orzekającego RIO.

RIO zauważyła jednak, że:

[1] efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć zostały wykazane w zbiorczej kwocie, tj. bez szczegółowego przedstawienia podstawy ich wyliczenia w oparciu o wskazaną w opisie metodologię,

[2] nie przedstawiono efektów finansowych restrukturyzacji zadłużenia, przeprowadzanego w dwóch etapach (w wyniku zakładanej restrukturyzacji zadłużenia wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek wzrosną o 601,9 tys. zł),

[3] nie przedstawiono prognozy kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243-244 u.f.p., po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych,

[4] w zestawieniu pn.: „Efekt finansowy działań naprawczych – projekcja finansowa” podano nieprawidłowe kwoty wydatków majątkowych od 2021 r. do 2031 r.,

[5] w programie naprawczym uznano, że spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., będzie możliwe od 2018 r.<sup>20</sup>, podczas gdy analiza danych ze sprawozdawczości wskazywała, że indywidualny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu zostanie przekroczony wyłącznie w 2016 r.,

[6] w programie naprawczym nie wskazano inwestycji, na których realizację w latach 2016 i 2017 przewidziano kwoty odpowiednio: 116,5 tys. zł i 285,9 tys. zł, a kwoty tych wydatków majątkowych powinny być przeanalizowane z uwagi na przepis art. 240a ust. 5 pkt 1 u.f.p., zgodnie z którym w okresie realizowania postępowania naprawczego jst nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

RIO jednocześnie wskazała, że dla skutecznej i trwałej poprawy sytuacji finansowej Gminy konieczne jest współdziałanie jej organów i konsekwentna realizacja działań naprawczych oraz bieżące monitorowanie ich realizacji w celu uzyskania zakładanych efektów finansowych.

*(dowody: akta kontroli str. 83-172, 575-577)*

**1.2.** Przyczynami trudnej sytuacji finansowej Gminy, mającej negatywny wpływ na spełnienie ustawowych regulacji, były w szczególności: [1] wysoki poziom i struktura zaciągniętych kredytów (w latach 2004-2013 i 2016 r.) i pożyczek (w 2008 r., 2011 r. i 2015 r.) – coroczny wzrost zadłużenia, [2] nieposiadanie zbyt dużego potencjału dochodowego (dochody, na które Gmina ma wpływ, tj. podatek od nieruchomości oraz podatek rolny, stanowiły łącznie ok. 12% dochodów ogółem) – dochody budżetu uzależnione są od subwencji i dotacji, na które Gmina nie ma wpływu, [3] niska ściągальność podatków, wynosząca ok. 60%, pomimo terminowego wszczynania postępowań egzekucyjnych i przekazywania spraw do organu egzekucyjnego (Naczelnik Urzędu Skarbowego w Głogowie) – zaległości w dochodach na koniec 2015 r. wynosiły 729,1 tys. zł, [4] rosnący poziom zobowiązań wymagalnych, szczególnie wysoki w 2016 r. oraz rosnący poziom wydatków bieżących.

W 2014 r. dochody majątkowe zrealizowano w 58,2% planu, a w 2016 r. tylko w 13,3% planu. Nadto w 2016 r. nie zrealizowano planowanych dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 150,0 tys. zł.

Realizacja inwestycji w 2015 r. (w szczególności drogi i kanalizacja) spowodowała wystąpienie deficytu przejściowego i deficytu budżetu na koniec 2015 r. W stosunku

<sup>20</sup> Wynikało to z przyjęcia do ustalenia dopuszczalnego limitu zadłużenia danych wynikających ze sprawozdań miesięcznych za okres od stycznia do grudnia 2015 r.

do 2014 r., na koniec 2015 r., zobowiązania dłużne wzrosły o kwotę 1 130,0 tys. zł, z tego z tytułu kredytów i pożyczek o kwotę 1 087,7 tys. zł i zobowiązań wymagalnych o kwotę 42,3 tys. zł. Na koniec 2015 r. dług Gminy wynosił 5 665,4 tys. zł, tj. 50,7% wykonanych w tym roku dochodów. Około 15% ogólnej kwoty zadłużenia stanowił niespłacony kredyt w rachunku bieżącym. Wymagalność ww. kredytu w 2016 r. powodowała, że wysokość przypadających do spłaty w 2016 r. zobowiązań (1 137,5 tys. zł) jest ponad dwukrotnie wyższa od kwoty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji w latach 2017-2026.

W latach 2013-2015 dochody Gminy wykazywały tendencję wzrostową. Największy udział w nich stanowiły środki z subwencji ogólnej oraz z dotacji (nieco ponad 60%). Dochody budżetowe Gminy za lata 2013, 2014, 2015 i 2016 r. wynosiły odpowiednio: 8 498,6 tys. zł, 9 437,0 tys. zł, 11 169,9 tys. zł i 8 992,3 tys. zł., w tym: dochody bieżące w wysokości odpowiednio: 8 124,3 tys. zł, 8 313,7 tys. zł, 7 878,4 tys. zł i 8 969,3 tys. zł oraz dochody majątkowe w wysokości odpowiednio: 374,2 tys. zł, 1 123,4 tys. zł, 3 291,5 tys. zł i 23,0 tys. zł.

W latach 2013-2015 wydatki Gminy wykazywały również tendencję wzrostową. Największy udział w nich stanowiły środki na oświatę i wychowanie (ok. 24%) i pomoc społeczną (ok. 20%). Wydatki budżetowe Gminy za te lata wyniosły odpowiednio: 8 066,4 tys. zł, 9 140,2 tys. zł, 12 443,9 tys. zł i 8 770,2 tys. zł, w tym: wydatki bieżące w wysokości odpowiednio: 7 433,2 tys. zł, 7 645,9 tys. zł, 7 720,5 tys. zł i 8 670,4 tys. zł oraz wydatki majątkowe w wysokości odpowiednio: 633,2 tys. zł, 1 494,3 tys. zł, 4 723,4 tys. zł i 99,8 tys. zł.

Zadłużenie Gminy na koniec 2013, 2014, 2015<sup>21</sup> i 2016 r.<sup>22</sup> wynosiło odpowiednio: 4 718,9 tys. zł, 4 535,4 tys. zł, 5 665,4 tys. zł i 5 851,8 tys. zł, w tym z tytułu zobowiązań wymagalnych w wysokości odpowiednio: 89,2 tys. zł, 154,4 tys. zł, 196,7 tys. zł i 596,8 tys. zł<sup>23</sup>, co stanowiło odpowiednio 55,5%, 48,1%, 50,7% i 65,1% wykonanych dochodów 2013, 2014, 2015 i 2016 r. Budżet Gminy za 2013, 2014 i 2016 r. zamknął się nadwyżką w wysokości odpowiednio: 432,2 tys. zł, 296,8 tys. zł i 222,1 tys. zł. W 2015 r. budżet Gminy zamknął się deficytem w wysokości 1 274,0 tys. zł. Nadwyżka operacyjna, liczona jako różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, w latach 2013, 2014, 2015 i 2016 wynosiła odpowiednio: 691,2 tys. zł, 667,8 tys. zł, 157,9 tys. zł i 299,0 tys. zł<sup>24</sup>.

W 2014 r. Gmina wyemitowała obligacje komunalne na łączną kwotę 3 030,0 tys. zł.  
(dowody: akta kontroli str. 17-73, 267-270)

Gmina podejmowała próby zwiększenia dochodów poprzez m.in.:

[1] zwiększenie stawek podatkowych, przy nie stosowaniu jednakże górnych stawek podatkowych<sup>25</sup>. Dochody z: a) podatku rolnego zostały wykonane w kolejnych latach

<sup>21</sup> W 2015 r. Gmina zaciągnęła długoterminową pożyczkę z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w kwocie 575,7 tys. zł oraz krótkoterminowy kredyt w rachunku bieżącym na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu państwa, który nie został spłacony do dnia 31 grudnia 2015 r. (zadłużenie z tego tytułu stanowiło kwotę 813,7 tys. zł).

<sup>22</sup> W 2016 r. Gmina zaciągnęła kredyt długoterminowy w wysokości 923,7 tys. zł.

<sup>23</sup> Zobowiązania wymagalne powstałe w 2016 r. wynosiły 528,3 tys. zł.

<sup>24</sup> Co oznaczało, że zachowano wymóg określony w art. 242 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

<sup>25</sup> Za wyjątkiem stawek górnych zastosowanych w podatku leśnym w latach 2012-2017 i w podatku rolnym w latach 2016-2017.

2012-2016 w wysokości odpowiednio: 666,9 tys. zł, 600,0 tys. zł, 648,4 tys. zł, 632,0 tys. zł i 666,9 tys. zł, b) podatku od nieruchomości w wysokości odpowiednio: 463,7 tys. zł, 738,2 tys. zł, 803,0 tys. zł, 908,1 tys. zł i 691,6 tys. zł oraz c) z podatku od środków transportowych w wysokości odpowiednio: 4,5 tys. zł, 4,2 tys. zł, 4,9 tys. zł, 4,5 tys. zł i 4,7 tys. zł. W sprawozdaniach Rb-PDP<sup>26</sup>, jako skutki niezastosowania we wskazanych latach górnych stawek podatkowych w:

- a) podatku rolnym<sup>27</sup> wskazano odpowiednio kwoty: 186,8 tys. zł, 341,1 tys. zł, 199,6 tys. zł i 102,6 tys. zł,
- b) podatku od nieruchomości wskazano odpowiednio kwoty: 151,2 tys. zł, 317,7 tys. zł, 272,8 tys. zł, 266,4 tys. zł i 137,3 tys. zł,
- c) podatku od środków transportowych wskazano odpowiednio kwoty: 7,5 tys. zł, 6,4 tys. zł, 11,2 tys. zł, 10,1 tys. zł i 10,0 tys. zł;

[2] zwiększenie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego na podstawie uchwały Rady Gminy Pęcław nr XX/109/116 z dnia 9 grudnia 2016 r.<sup>28</sup>;

[3] wynegocjowanie z firmą z branży energetycznej niższej opłaty ryczałtowej – z 30 zł do 23 zł – za jeden punkt świetlny na terenie Gminy<sup>29</sup>, spodziewane w 2017 r. oszczędności z tego tytułu oszacowano na kwotę 21,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 173-193)

W okresach objętych programami naprawczymi Gmina nie korzystała z pożyczek udzielanych przez Ministra Finansów na realizację programów naprawczych, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych<sup>30</sup>. Jak podała Skarbnik, pożyczka udzielana z budżetu państwa stanowi dla Gminy Pęcław „ostateczne rozwiązanie”, a zaciągnięcie jej następuje w sytuacji gdy nie ma możliwości uzyskania finansowania z innych źródeł. Nadto, przy składaniu wniosku o taką pożyczkę, należy wykazać także inne działania jakie zostaną podjęte, aby poprawić sytuację finansową. Skarbnik podała także, że w sytuacji gdyby Gmina była zobowiązana do uchwalenia kolejnego programu naprawczego, przy założeniu braku finansowania ze strony banku, zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa będzie na pewno brane pod uwagę i może ono zostać elementem programu naprawczego.

(dowody: akta kontroli str. 80-82)

**1.3.** Przygotowanie Programu naprawczego z 2014 r. oraz wsparcie przy jego uchwaleniu, Gmina powierzyła podmiotowi zewnętrznemu, na podstawie umowy z dnia 13 stycznia 2014 r., za wynagrodzeniem w kwocie 14,8 tys. zł. Zawarcie umowy poprzedzone zostało ustnym rozpoznaniem rynku w przedmiocie zamówienia i sporządzeniem pisemnego zlecenia.

<sup>26</sup> Z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu.

<sup>27</sup> Dotyczy lat 2012-2015.

<sup>28</sup> Od 29 grudnia 2003 r. nie zwiększano takich opłat. Opłaty zwiększono: a) za grób ziemny pojedynczy jednopoziomowy ze 100 zł do 350 zł, b) za grób ziemny podwójny jednopoziomowy z 200 zł do 500 zł, c) za grób ziemny pojedynczy dwupoziomowy ze 100 zł do 450 zł, d) za grób murowany pojedynczy jednopoziomowy ze 100 zł do 500 zł, e) za grób murowany podwójny jednopoziomowy z 200 zł do 650 zł i f) za grób murowany pojedynczy dwupoziomowy ze 100 zł do 550 zł.

<sup>29</sup> Na podstawie umowy nr 10/OUR/SR2/2017 z dnia 11 maja 2017 r.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 257, poz. 1730.

Z kolei przygotowanie Programu naprawczego z 2016 r. oraz wsparcie przy jego uchwaleniu, Gmina powierzyła temu samemu podmiotowi zewnętrznemu, na podstawie umowy z dnia 26 stycznia 2016 r., za wynagrodzeniem w kwocie 12,2 tys. zł. Zawarcie umowy poprzedzone zostało również ustnym rozpoznaniem rynku w przedmiocie tego zamówienia i sporządzeniem pisemnego zlecenia.

Wójt podał, że podmiot zewnętrzny, któremu powierzono opracowanie programów naprawczych nie był wcześniej związany z Urzędem, lecz miał doświadczenie w tej dziedzinie, o czym świadczyły referencje innych jst, umieszczone na jego stronie internetowej.

Zgodnie z *Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro*<sup>31</sup>, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o wartości od 1 500 do 14 000 euro wyłącznie wymagane było: [1] złożenie wniosku o wszczęcie postępowania na usługę, zaakceptowanego przez Wójta i Skarbnika, [2] pisemne rozeznanie cenowe i sporządzenie formularza cenowego, [3] zaproszenie do składania ofert co najmniej trzech wykonawców, co miało zapewnić konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty, [4] sporządzenie protokołu z przeprowadzonego rozeznania cenowego, po otrzymaniu ofert wykonawców.

Dopiero w dniu 29 stycznia 2016 r. Wójt wprowadził *Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro*<sup>32</sup>, zgodnie z którym m.in. zlecenie podpisane przez Wójta, przy kontrasygnacie Skarbnika, po ustnym rozpoznaniu rynku w przedmiocie zamówienia ma zastosowanie do zamówień o wartości od 240 do 3 200 euro łącznie.

Realizowane programy naprawcze odpowiadały treści programów zaopiniowanych przez RIO. W okresie realizacji zapisy obu programów naprawczych nie ulegały zmianom w odniesieniu do treści programu zatwierdzonego przez RIO. Na etapie realizacji tych programów naprawczych nie wystąpiły usługi doradztwa zewnętrznego.

Program naprawczy z 2014 r. został uchwalony na okres jednego roku, a Program naprawczy z 2016 r. na okres dwóch lat, co spełniało wymogi art. 240a ust. 2 u.f.p.<sup>33</sup>

Oba programy naprawcze zawierały elementy wymienione w art. 240a ust. 3 u.f.p., w szczególności:

- analizę stanu finansów Gminy, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania (dla jednego z siedmiu działań naprawczych

<sup>31</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr V/43/08 Wójta z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie: *wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.*

<sup>32</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 3/16 Wójta z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie: *wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.*

<sup>33</sup> Zgodnie z tym przepisem, program naprawczy powinien zostać uchwalony na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych.

w Programie naprawczym z 2016 r. nie określono spodziewanych efektów finansowych).

W obu programach naprawczych zawarto ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p., które oznaczały, że Gmina nie mogła:

- podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- udzielać pomocy finansowej innym jst,
- udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- ponosić wydatków na promocję jednostki,
- tworzyć funduszu sołeckiego,
- nie ograniczać realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych,
- ponosić większych wydatków na diety radnych i wynagrodzenie dla Wójta.

W programach naprawczych nie przewidziano innych ograniczeń niż wyżej wykazane.

(dowody: akta kontroli str. 194-228, 232-236)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Przy zleceniu przygotowania obu programów naprawczych, nie zastosowano procedury udzielania zamówień o wartości od 1 500 do 14 000 euro, o której mowa w § 5 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro*<sup>34</sup>. W obu przypadkach wartość zamówień przekraczała równowartość 1 500 euro<sup>35</sup> i wymagane było: [1] złożenie wniosku o wszczęcie postępowania na usługę, zaakceptowanego przez Wójta i Skarbnika, [2] pisemne rozeznanie cenowe i sporządzenie formularza cenowego, [3] zaproszenie do składania ofert co najmniej trzech wykonawców, [4] sporządzenie protokołu z przeprowadzonego rozeznania cenowego, po otrzymaniu ofert wykonawców. W przypadku tych zamówień nastąpiło jedynie ustne rozpoznanie rynku w przedmiocie zamówienia, co zgodnie z § 4 ww. *Regulaminu* było dopuszczalne tylko w przypadku zamówień o wartości do 1 500 euro. Nadto, o nierzetelności czynności dokumentujących powierzenie przygotowania Programu naprawczego z 2014 r. świadczy fakt, iż zlecenie na jego opracowanie było opatrzone datą 15 stycznia 2014 r., podczas gdy stosowna umowa w tym zakresie została zawarta w dniu 13 stycznia 2014 r.

Skarbnik wyjaśniła, że w wyniku natłoku spraw związanych z zakończeniem 2013 r. i otwieraniem nowego roku budżetowego 2014, a także w związku z przygotowaniem do Programu naprawczego z 2014 r., nieświadomie pominięto procedurę zamówień publicznych (nie rozpoznano ofert cenowych u trzech wykonawców). Podmiot zewnętrzny współpracował z sąsiednią gminą w zakresie programu naprawczego, więc po wymianie informacji na temat rzetelności, Gmina bezpośrednio zleciła mu wykonanie zadania. Z kolei pominięcie prawidłowej

<sup>34</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr VI/43/08 Wójta z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie: *wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro*.

<sup>35</sup> W 2014 r. średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosił 4,2249 (1 500 euro x 4,2249 zł = 6 337,35 zł). Natomiast w 2016 r. średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosił 4,1749 (1 500 euro x 4,1749 zł = 6 262,35 zł).

procedury zamówień w przypadku Programu naprawczego z 2016 r. Skarbnik tłumaczyła niedopatrzaniem, gdyż zasugerowała się przygotowywanym projektem nowej, obowiązującej od dnia 29 stycznia 2016 r. procedury zamówień, która przewidywała m.in., że zlecenie podpisane przez Wójta, przy kontrasygnacie Skarbnika, po ustnym rozpoznaniu rynku w przedmiocie zamówienia, jest właściwe dla zamówień o wartości od 240 do 3 200 euro.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, gdyż ustanowione regulacje wewnętrzne w tym zakresie wymagały w szczególności zaproszenia do składania ofert co najmniej trzech wykonawców, co miało zapewnić konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty.

(dowody: akta kontroli str. 82, 264)

2. Pomimo że oba programy naprawcze zawierały w swej treści elementy wskazane w art. 240a ust. 3 u.f.p., to jednak nie zostały przygotowane rzetelnie<sup>36</sup>, o czym świadczą w szczególności liczne i istotne uwagi zawarte w uchwałach Składu Orzekającego RIO w sprawie opinii o tych programach<sup>37</sup>. Programy te nie przedstawiały w szczególności prognozy kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243-244 u.f.p., po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych, a także nie przedstawiały efektów finansowych planowanej restrukturyzacji zadłużenia. Dodatkowo, w odniesieniu do Programu naprawczego z 2016 r. NIK ujawniła, że: [1] wskazano błędną datę zastosowania maksymalnych stawek podatku rolnego w harmonogramie realizacji działań naprawczych, tj. 30 października 2015 r., [2] w planie działań naprawczych podano błędną maksymalną stawkę podatku od nieruchomości dotyczącą budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (4,68 zł/m<sup>2</sup>, zamiast 4,61 zł/m<sup>2</sup>).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 zawartych umów<sup>38</sup> na przygotowanie obu programów naprawczych, na przedmiot zamówienia składało się m.in. określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych decyzji oraz wyjaśnienie metodologii przeprowadzonych obliczeń.

Skarbnik wyjaśniła, że RIO nie wymagała zmiany uchwał podjętych w sprawie programów naprawczych, nie wymagała również ustosunkowania się do stwierdzonych uwag. W jej ocenie podmiot zewnętrzny miał doświadczenie w sporządzaniu programów naprawczych.

NIK wskazuje, że program naprawczy stanowi podstawę i zobowiązanie do realizacji zawartych w nich przedsięwzięć, zatem powinien być przygotowany rzetelnie, gdyż ma na celu optymalizację zarządzania gminnymi finansami i zwiększenie prawdopodobieństwa spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p.

(dowody: akta kontroli str. 81, 230-231)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Powierzono opracowanie obydwu programów naprawczych podmiotowi zewnętrznemu za wynagrodzeniem w łącznej wysokości 27,0 tys. zł w sytuacji, gdy

<sup>36</sup> Według znaczenia specjalnego rzetelność wiąże się z działaniami mającymi na celu poprawienie, ulepszenie, doprecyzowanie, udoskonalenie stanu istniejącego. Kryterium rzetelności w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ma zastosowanie tylko w kontrolach jednostek publicznych, z tego należy wnioskować, że zdaniem ustawodawcy od jednostek kierujących sprawami publicznymi (dobrem wspólnym) w imieniu wspólnoty (państwowej, lokalnej) należy oczekiwać czegoś więcej niż tylko przestrzegania prawa.

<sup>37</sup> Uchwała nr II/61/2014 z dnia 28 lutego 2014 r. i uchwała nr II/72/2016 z dnia 18 marca 2016 r.

<sup>38</sup> Z dnia 13 stycznia 2014 r. i 26 stycznia 2016 r.

do zadań Skarbnika należało m.in.: [1] nadzorowanie i kontrola budżetu Gminy, [2] opiniowanie projektów uchwał w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy i przygotowanie bieżących ocen prognoz i informacji o sytuacji finansowej Gminy, [3] wykonywanie innych zadań przewidzianych przepisami prawa dotyczącymi finansów publicznych. Przy trudnej sytuacji finansowej Gminy działanie takie nie było zasadne ekonomicznie.

Skarbnik podała, że powierzenie opracowania programów naprawczych podmiotowi zewnętrznemu nastąpiło z powodu niewielkiego zaplecza kadrowego Urzędu, a zaangażowanie Skarbnika w sprawozdawczość budżetową roku ubiegłego i otwieranie bieżącego roku budżetowego nie pozwoliłoby na rzetelne sporządzenie tak ważnych dokumentów.

(dowody: akta kontroli str. 184-192, 227-231)

2. Swoboda Gminy w zakresie kształtowania stawek podatków lokalnych determinowała wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Stosowanie stawek niższych niż maksymalne powodowało jednak utratę dochodów budżetowych, wpływających na poziom samodzielności finansowej Gminy. Z tytułu niższych stawek w podatku od nieruchomości w latach 2012-2016 Gmina utraciła potencjalny dochód w wysokości 1 145,4 tys. zł. Z kolei w odniesieniu do podatku rolnego w latach 2012-2015 dodatkowy dochód możliwy do uzyskania z tego tytułu wynosił 830,1 tys. zł. Natomiast w przypadku podatku od środków transportowych w latach 2012-2016 utracono potencjalny dochód w wysokości 45,2 tys. zł.

Skarbnik podała, że Gmina nie stosowała maksymalnych stawek podatkowych, ze względu na niski poziom zamożności mieszkańców. Stosowane stawki były stopniowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podnoszone. Działanie takie „przywyczało” ludzi do wyższych podatków, a co za tym idzie, ograniczało potrzeby stosowania umorzeń, czy też odroczeń płatności. Problemem przy ustalaniu podatku rolnego w ocenie Skarbnika jest fakt, że wielu rolników z terenu Gminy ma grunty także położone na terenie gmin sąsiednich, gdzie stawki tego podatku są niższe. W odniesieniu do podatku od nieruchomości wskazała, że stawki tego podatku zmierzają do osiągnięcia poziomu maksymalnego.

(dowody: akta kontroli str. 184-192, 265-266)

3. Z opóźnieniem dostosowano obowiązujące w Urzędzie regulacje wewnętrzne w zakresie zamówień publicznych<sup>39</sup> do zmiany przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw*<sup>40</sup>. Od dnia wejścia w życie przywołanej ustawy, tj. 16 kwietnia 2014 r. kwota, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*<sup>41</sup> została zwiększona do 30 000 euro. Regulacje wewnętrzne w tym zakresie zostały zmienione w Urzędzie dopiero z dniem 29 stycznia 2016 r.<sup>42</sup>

(dowody: akta kontroli str. 195-202, 211-217)

<sup>39</sup> Zarządzenie nr V/43/08 Wójta z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie: wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 423.

<sup>41</sup> W brzmieniu obowiązującym do 15 kwietnia 2014 r., do zamówień i konkursów, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.) nie stosowało się.

<sup>42</sup> Zarządzenie nr 3/16 Wójta z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie: wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

*OLU*

*Dr. Gf*

4. Dla jednego z siedmiu działań naprawczych ustanowionych w Programie naprawczym z 2016 r. nie określono spodziewanych efektów finansowych. Dotyczyło to działania związanego z zastosowaniem maksymalnych stawek podatku rolnego. W programie naprawczym podano jedynie średnią cenę skupu żyta, będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na 2016 r.<sup>43</sup>. Takie ujęcie w programie naprawczym utrudniało rozliczenie zaplanowanych działań oraz monitoring.

(dowód: akta kontroli str. 135)

Oba programy naprawcze zostały uchwalone z zachowaniem terminu określonego w art. 240a ust. 1 u.f.p. oraz spełniały wymogi formalne, określone w art. 240a ust. 2 i 3 u.f.p. Opracowano je w oparciu o prawidłową identyfikację przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy. Jednakże zidentyfikowano nieprawidłowości dotyczące zlecenia przygotowania obu programów naprawczych, z całkowitym pominięciem trybu ustalonego w regulacjach wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień. Ponadto oba programy naprawcze nie zostały przygotowane rzetelnie, o czym świadczyły w szczególności liczne i istotne uwagi zawarte w uchwałach Składu Orzekającego RIO w sprawie opinii o tych programach. Nie bez znaczenia na sytuację finansową Gminy miało stosowanie przez nią niższych stawek podatków lokalnych, co spowodowało w latach 2012-2016 utratę dochodów budżetowych z tego tytułu w łącznej wysokości 2 020,7 tys. zł.

## 2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W Urzędzie, w sposób formalny, nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za prawidłową realizację poszczególnych elementów obu programów naprawczych. Nie ustanowiono mechanizmów kontrolnych i procedur wewnętrznych, określających sposób bieżącego monitorowania wykonania zaplanowanych w programach naprawczych działań i efektów.

Skarbnik podała, że efekty programów naprawczych mają dotyczyć wymiaru finansowego, dlatego faktycznie odpowiedzialnym za realizację przedsięwzięć wynikających z programów naprawczych jest Skarbnik. Kontrola działań naprawczych – w jej ocenie – prowadzona jest na poziomie sprawozdawczości budżetowej, która jest monitorowana przez RIO.

(dowody: akta kontroli str. 229-231)

2.2. Program naprawczy z 2014 r. zakładał realizację przez Gminę dwóch przedsięwzięć naprawczych, tj.:

Przedsięwzięcie naprawcze 1 – zahamowanie wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od nich wraz z utrzymaniem ich na stałym poziomie 770,9 tys. zł (do realizacji w całym 2014 r.).

Przedsięwzięcie naprawcze 2 – emisja obligacji na kwotę 3 030,0 tys. zł, w celu wcześniejszej spłaty zaciągniętych kredytów i zmniejszenia wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. (do realizacji od marca do grudnia 2014 r.).

<sup>43</sup> W oparciu o komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie *średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2016* (M.P. z 2015 r., poz. 1025).

Realizacja ich została podjęta zgodnie z harmonogramem określonym w Programie naprawczym z 2014 r. Zahamowano wzrost wynagrodzeń (wydatki z tego tytułu w 2013 r. wyniosły 859,0 tys. zł, natomiast w 2014 r. wyniosły 790,8 tys. zł). W 2014 r. wyemitowano obligacje komunalne na łączną kwotę 3 030,0 tys. zł.

Program naprawczy z 2016 r. zakładał z kolei realizację przez Gminę siedmiu działań naprawczych, tj.:

Działanie naprawcze 1 – podwyższenie stawek podatku od nieruchomości, co pozwoli wygenerować dodatkowe wpływy w wysokości 18,4 tys. zł w 2017 r. (rozpoczęcie z dniem 30 października 2016 r., nie wskazano daty zakończenia).

Działanie naprawcze 2 – zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego (rozpoczęcie z dniem 30 października 2015 r., nie wskazano daty zakończenia).

Działanie naprawcze 3 – zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych – założono, że wynagrodzenia w kolejnych latach nie będą przekraczały poziomu z 2016 r., tj. 1 088,0 tys. zł (do realizacji w całym okresie programu naprawczego).

Działanie naprawcze 4 – zamrożenie wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej – założono, że wynagrodzenia w kolejnych latach nie będą przekraczały poziomu założonego do projektu uchwały budżetowej na rok 2016 (do realizacji w całym okresie programu naprawczego).

Działanie naprawcze 5 – zakup materiałów dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych według wspólnej procedury zamówień publicznych (rozpoczęcie z dniem 30 kwietnia 2016 r., nie wskazano daty zakończenia).

Działanie naprawcze 6 – ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych (rozpoczęcie z dniem 30 kwietnia 2016 r., nie wskazano daty zakończenia).

Działanie naprawcze 7 – restrukturyzacja zadłużenia w dwóch etapach: [1] etap I – pozyskanie środków zewnętrznych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości zapewniającej rozliczenie budżetu Gminy w 2016 r. (rozpoczęcie z dniem 30 marca 2016 r., zakończenie z dniem 31 grudnia 2016 r.), [2] konsolidacja zadłużenia Gminy (rozpoczęcie z dniem 30 czerwca 2016 r., nie wskazano daty zakończenia).

Dwa spośród siedmiu działań naprawczych nie zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem określonym w Programie naprawczym z 2016 r. I tak:

- Działanie naprawcze 1 nie zostało zrealizowane zgodnie z harmonogramem (opóźnienie o 28 dni), gdyż Rada Gminy Pęcław podjęła uchwałę<sup>44</sup> w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości w dniu 29 listopada 2016 r. Gmina nie zastosowała też wszystkich stawek w wysokości wynikającej z Programu naprawczego z 2016 r.;

- Działanie naprawcze 2 (w Programie naprawczym z 2016 r. podano błędną datę wprowadzenia – 30 października 2015 r., podczas gdy właściwa winna być data 30 października 2016 r.) zostało zrealizowane, zastosowano maksymalne stawki podatku rolnego;

- Działanie naprawcze 3 zostało zrealizowane zgodnie z harmonogramem (na wynagrodzenia pracowników samorządowych za 2015 r. wydatkowano 1 088,0 tys. zł, a w 2016 r. 915,1 tys. zł);

- Działanie naprawcze 4 zostało zrealizowane zgodnie z harmonogramem (w 2016 r. planowano wydatki na wynagrodzenia pracowników pomocy społecznej

---

<sup>44</sup> Nr XIX/100/16.

w wysokości 314,5 tys. zł, a zrealizowano wydatki na ten cel w wysokości 242,9 tys. zł);

- Działanie naprawcze 5 nie zostało zrealizowane zgodnie z harmonogramem (opóźnienie o 7 miesięcy), gdyż zapytanie ofertowe na zakup materiałów dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych według wspólnej procedury zamówień publicznych zostało wystosowane do wykonawców w dniu 13 grudnia 2016 r. (termin składnia ofert wyznaczono na dzień 22 grudnia 2016 r.);

- Działanie naprawcze 6 zostało zrealizowane zgodnie z harmonogramem (na zakup usług zewnętrznych w 2015 r. wydatkowano 985,3 tys. zł, a w 2016 r. 898,4 tys. zł);

- Działanie naprawcze 7 zostało podjęte zgodnie z harmonogramem. Gmina pozyskała w 2016 r. środki zewnętrzne na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, linia kredytowa w rachunku bieżącym w wysokości 923,7 tys. zł została zastąpiona długoterminowym kredytem obrotowym. W odniesieniu do konsolidacji zadłużenia, przeprowadzono przetarg na kredyt długoterminowy (konsolidacyjny), jednakże nie doszło do podpisania umowy, gdyż bank otrzymał informację o realizacji przez Gminę programu naprawczego w wyniku czego musiałby zastosować droższe formy zabezpieczenia kredytu. Gmina zamierza w 2017 r. podejmować dalsze działania związane z konsolidacją zadłużenia.

(dowody: akta kontroli str. 237-239, 240-254)

### 2.3. Efekty działań naprawczych i stopień osiągnięcia założonych celów.

Program naprawczy z 2014 r.:

Przedsięwzięcie naprawcze 1 (zahamowanie wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od nich wraz z utrzymaniem ich na stałym poziomie 770,9 tys. zł). Przewidywana kwota oszczędności z tego tytułu w wysokości 88,1 tys. zł nie została zrealizowana<sup>45</sup> (oszczędności z tytułu wynagrodzeń wyniosły 68,2 tys. zł<sup>46</sup>), jednakże stan taki spowodowany był nieplanowaną, wypłaconą odprawą w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy pracownika oraz wypłaty mu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy – w łącznej kwocie 20,4 tys. zł. Obowiązek wypłaty tych świadczeń wynikał wprost z przepisów prawa<sup>47</sup>. Przedsięwzięcie naprawcze 2 (emisja obligacji na kwotę 3 030,0 tys. zł, w celu wcześniejszej spłaty zaciągniętych kredytów i zmniejszenia wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p.) zostało w pełni zrealizowane poprzez wyemitowanie obligacji komunalnych o wartości 3 030,0 tys. zł. Rozchody budżetu przeznaczone na spłatę tego długu zaplanowano i zrealizowano w kwocie 3 278,6 tys. zł.

Oba przedsięwzięcia naprawcze przyniosły zatem oczekiwane efekty finansowe.

Program naprawczy z 2016 r.:

Działanie naprawcze 1 (podwyższenie stawek podatku od nieruchomości), miało pozwolić wygenerować dodatkowe wpływy w wysokości 18,4 tys. zł w 2017 r., jednakże wszystkie stawki tego podatku nie zostały podniesione do wysokości proponowanej w programie naprawczym.

Działanie naprawcze 2 (zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego), nie wskazano zakładanej kwoty dodatkowych wpływów z tego tytułu, tylko wskazano na średnią cenę skupu żyta, będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na 2016 r.

<sup>45</sup> Na wynagrodzeń w 2013 r. wydatkowano 859,0 tys. zł, a w 2014 r. wydatkowano 790,8 tys. zł.

<sup>46</sup> Różnica w wysokości 19,9 tys. zł.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 902) i ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666, ze zm.).

Efekt został jednak osiągnięty, ponieważ na 2016 r. przyjęto maksymalną stawkę podatku rolnego (wykonane dochody z tego podatku w 2015 r. wyniosły 632,0 tys. zł, a w 2016 r. wyniosły 666,9 tys. zł – zwiększono dochody z tego tytułu o 34,9 tys. zł).

Działanie naprawcze 3 (zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych), założono, że wynagrodzenia w kolejnych latach nie będą przekraczały poziomu z 2016 r., tj. 1 088,0 tys. zł (oszczędności przewidziano dopiero w 2017 r.). Efekt osiągnięto już w 2016 r. (na wynagrodzenia pracowników samorządowych w 2015 r. wydatkowano 1 083,2 tys. zł, a w 2016 r. na ten cel wydatkowano 915,1 tys. zł – uzyskano oszczędności w wysokości 168,1 tys. zł).

Działanie naprawcze 4 (zamrożenie wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej), założono, że wynagrodzenia w kolejnych latach nie będą przekraczały poziomu założonego do projektu uchwały budżetowej na rok 2016 (oszczędności prognozowano w kwocie 35,4 tys. zł). Prognozowany efekt został osiągnięty (na wynagrodzenia dla tych pracowników planowano wydatkować 314,5 tys. zł, a w 2016 r. wydatkowano 242,9 tys. zł – uzyskano efekt finansowy w wysokości 71,6 tys. zł).

Działanie naprawcze 5 (zakup materiałów dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych według wspólnej procedury zamówień publicznych), w 2016 r. założono zmniejszenie wydatków na ten cel o kwotę 35,4 tys. zł. Zakupy materiałów były realizowane na podstawie zapytania ofertowego Gminy z dnia 29 grudnia 2015 r. Osiągnięto efekt finansowy w wysokości 37,9 tys. zł, gdyż w 2015 r. na ten cel wydatkowano 162,1 tys. zł, a w 2016 r. wydatkowano 124,2 tys. zł.

Działanie naprawcze 6 (ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych), co miało przynieść w 2016 r. oszczędności w wysokości 167,5 tys. zł. Planowany efekt finansowy nie został osiągnięty, gdyż wydatki na ten cel zmniejszono o 86,9 tys. zł (wydatki w 2015 r. wyniosły 985,3 tys. zł, a w 2016 r. wyniosły 898,4 tys. zł) z uwagi na realizację obowiązkowych zadań Gminy, finansowanych w całości ze środków własnych.

Działanie naprawcze 7 (restrukturyzacja zadłużenia w dwóch etapach: [1] etap I – pozyskanie środków zewnętrznych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości zapewniającej rozliczenie budżetu Gminy w 2016 r., [2] konsolidacja zadłużenia Gminy poprzez zmianę harmonogramów spłat pożyczek i kredytów).  
Etap I: Efekt w postaci pozyskania środków niezbędnych do rozliczenia budżetu Gminy za 2016 r. został zrealizowany poprzez uzyskanie kredytu w rachunku bieżącym.

Etap II: W celu konsolidacji zadłużenia poprzez zmianę harmonogramów spłat pożyczek i kredytów, Gmina podjęła próbę pozyskania kredytu konsolidacyjnego, która jednak nie zakończyła się powodzeniem. Tym samym należy uznać, że efekt w tym zakresie nie został osiągnięty.

W odniesieniu zatem do dwóch działań naprawczych nie osiągnięto oczekiwanych efektów finansowych.

(dowody: akta kontroli str. 271-421)

2.4. W okresie realizacji obu programów naprawczych, za wyjątkiem ograniczenia związanego z brakiem wzrostu wydatków na diety radnych w 2014 i 2016 r., przestrzegano w 2014 r. i w 2016 r. ograniczeń wynikających z przyjęcia programu naprawczego, określonych przepisami art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p., tj.:

- nie podejmowano nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,

- nie udzielano pomocy finansowej innym jst, w tym w postaci poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- nie ponoszono wydatków na promocję jst,
- nie utworzono funduszu sołeckiego (nie ponoszono wydatków w ramach tego funduszu)<sup>48</sup>,
- Gmina nie wykraczała w realizacji zadań poza zakres zadań obligatoryjnych,
- wydatki na wynagrodzenie Wójta był niższe w okresie realizacji programów naprawczych od wydatków na te cele poniesionych w roku poprzedzającym rok, w którym zostały podjęte uchwały w sprawie programów naprawczych.

W 2013 r. wydatkowano na diety radnych kwotę 14,6 tys. zł, a w 2014 r. wydatkowano na ten cel 16,8 tys. zł. Z kolei w 2015 r. na diety radnych wydatkowano kwotę 30,5 tys. zł, a w 2016 r. wydatkowano na ten cel 32,4 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 299-334, 422-521)

**2.5.** W okresach objętymi programami naprawczymi nie wprowadzono, na podstawie art. 240a ust. 7 u.f.p., innych ograniczeń, niż wskazane w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.

(dowody: akta kontroli str. 271-421)

**2.6.** Wskazana w art. 243 ust. 1 u.f.p. relacja łącznej kwoty przypadających do spłaty rat długoterminowych pożyczek i kredytów, wykupu wyemitowanych obligacji, wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek, do planowanych dochodów ogółem, na koniec 2015 r., tj. po zakończeniu w dniu 31 grudnia 2014 r. Programu naprawczego z 2014 r., wyniosła 4,87%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań wynoszącym 5,92%. Tym samym warunek z ww. regulacji został zachowany i zlikwidowano przyczynę, dla której Gmina została zobowiązana do przyjęcia i realizacji tego programu naprawczego. Jednak opisywany efekt miał charakter krótkotrwały, ponieważ na koniec 2016 r. opisywana relacja wyniosła 14,24%, przy jej dopuszczalnym poziomie w wysokości 6,79%. Poprawa omawianego wskaźnika w 2015 r. nie wynikała z zastosowania niestandardowych i jednorazowych operacji finansowych, mających na celu jego doraźną poprawę. W 2015 r. suma wykonanych wydatków i rozchodów budżetu (12 745,7 tys. zł) była wyższa od sumy wykonanych dochodów i przychodów budżetu (12 625,6 tys. zł) o kwotę 120,1 tys. zł. Oznaczało to, że wydatki i rozchody budżetu w kwocie 120,1 tys. zł zostały pokryte z innych źródeł niż określone w budżecie Gminy.

Przewidziana w 2017 r. relacja łącznej kwoty spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji, wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek, do planowanych dochodów stanowi 35,05%, wobec dopuszczalnego wskaźnika spłaty, ustalanego zgodnie z art. 243 u.f.p., w wysokości 4,80%. Wskazane przekroczenie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań (o 30,25 punktu procentowego) związane jest z przewidzianym w Programie naprawczym z 2016 r. etapem II restrukturyzacji zadłużenia, polegającym na konsolidacji zadłużenia / zmianie harmonogramów zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2 820,0 tys. zł.

Skład orzekający RIO wydał pozytywną opinię o przedłożonym przez Wójta projekcie uchwały budżetowej na rok 2017<sup>49</sup>. Wynik bieżący budżetu, stanowiący

<sup>48</sup> Uchwała nr XVIII/117/13 Rady Gminy Pęcław z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie niewyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy na rok 2014 środków stanowiących fundusz sołecki oraz uchwała nr IV/19/15 Rady Gminy Pęcław z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie niewyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy na rok 2016 środków stanowiących fundusz sołecki.

*OLU*

*g. kf*

różnicę między dochodami i wydatkami bieżącymi planowanymi na 2017 r. wynosi 525,7 tys. zł i jest wyższy o 60,5 tys. zł od wyniku bieżącego zakładanego na ten rok w Programie naprawczym z 2016 r. Poziom planowanego wyniku bieżącego ma istotny wpływ na kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

W latach 2018-2033 nie przewiduje się zaciągania nowych zobowiązań zwiększających zadłużenie. Źródłem stopniowej spłaty długu są planowane w tych latach nadwyżki budżetu. Na koniec 2017 r. kwota długu Gminy wyniesie 4 975,7 tys. zł, co w odniesieniu do planowanych w tym roku dochodów budżetu ogółem stanowi 54,6%. Na kwotę długu składają się dotychczas zaciągnięte pożyczki i kredyty oraz planowany do zaciągnięcia w 2017 r. kredyt na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W latach 2018-2033, obliczona na podstawie przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, relacja kwoty spłaty zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek, do planowanych w tych latach dochodów ogółem nie przekracza dopuszczalnego indywidualnego wskaźnika spłaty, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p.

(dowody: akta kontroli str. 524-564)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina w okresie realizacji obu programów naprawczych naruszyła zakaz, o którym mowa w art. 240a ust. 6 pkt 1 u.f.p., bowiem nastąpił wzrost wydatków na diety radnych. Zgodnie z tym przepisem, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków na diety radnych nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. Przedmiotowe wydatki wzrosły podczas realizacji Programu naprawczego z 2014 r. (z 14,6 tys. zł w 2013 r. do 16,8 tys. zł w 2014 r.), tj. o 2,2 tys. zł, a podczas realizacji Programu naprawczego z 2016 r. (z 30,5 tys. zł w 2015 r. do 32,4 tys. zł w 2016 r.), tj. o 1,9 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, że stawki diet w okresie realizacji obu programów naprawczych nie ulegały zmianie, a wzrost wydatków wynikał: w 2014 r. ze zwiększonej liczby sesji Rady Gminy Pęcław (z siedmiu do dziewięciu) i jej komisji, a w 2016 r. z obowiązywania przez cały rok podwyższonych w dniu 29 maja 2015 r. stawek diet<sup>50</sup>.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, bowiem w art. 240a ust. 6 u.f.p. ustalono maksymalny limit bieżących wydatków budżetowych przeznaczonych m.in. na diety radnych jst w okresie realizacji programu naprawczego. Nie mogą one zatem przekroczyć poziomu wydatków poniesionych z tego tytułu w roku budżetowym

<sup>49</sup> Uchwała nr II/261/2016 z dnia 2 grudnia 2016 r.

<sup>50</sup> Uchwała nr VI/29/15 Rady Gminy Pęcław z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady Gminy, Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, członków komisji Rady Gminy oraz zwrotu poniesionych kosztów podróży służbowych. Wzrosła dieta: [1] Przewodniczącego Rady Gminy z 400 zł miesięcznie do 800 zł miesięcznie, [2] Wiceprzewodniczącego Rady Gminy z 200 zł miesięcznie do 400 zł miesięcznie, [3] pozostałych Radnych Rady Gminy z 100 zł do 200 zł za udział w każdej sesji Rady Gminy i [4] członków komisji stałych i doraźnych Rady Gminy z 100 zł do 200 zł za udział w posiedzeniu komisji.

poprzedzającym rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie przyjęcia programu naprawczego. Reżim wydatkowy z ww. przepisu obowiązujący przez cały okres realizacji programu naprawczego musi być przestrzegany corocznie w uchwalanym budżecie jst i dotyczy każdego roku budżetowego odrębnie. Na taką interpretację wskazuje również art. 240a ust. 10 u.f.p., zgodnie z którym zarówno ustalenie budżetu jest przez regionalną izbę obrachunkową lub dokonanie jego zmiany wymaga stosowania odpowiednio art. 240a ust. 6 u.f.p. Prawny limit wydatków z tego tytułu odnosi się wprost do budżetu jednostki.

*(dowody: akta kontroli str. 519-521)*

2. Nie wszystkie działania naprawcze zrealizowane zostały w terminach i zakresie przewidzianym w Programie naprawczym z 2016 r.<sup>51</sup> Dotyczyło to: [1] opóźnienia o 28 dni związanego z podjęciem uchwały Rady Gminy w sprawie podatku od nieruchomości, która miała być podjęta 30 października 2016 r., a zastała podjęta w dniu 29 listopada 2016 r.<sup>52</sup> i niezastosowania wszystkich stawek w wysokości wynikającej z programu naprawczego<sup>53</sup> oraz [2] opóźnienia o 7 miesięcy wdrożenia działania związanego z zakupem materiałów biurowych dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych według wspólnej procedury zamówień publicznych, które powinno nastąpić 30 kwietnia 2016 r., a zapytanie ofertowe zostało wystosowane do wykonawców w dniu 13 grudnia 2016 r. (termin składania ofert wyznaczono na dzień 22 grudnia 2016 r.).

Skarbnik wyjaśniła, że mając na uwadze ustawowe ograniczenia dotyczące wysokości diet radnych, podjęto decyzję, aby na jednej sesji Rady Gminy Pęcław podjąć uchwały dotyczące stawek podatku od nieruchomości i stawek podatku rolnego. Obydwie uchwały zaczęły obowiązywać od dnia 1 stycznia 2017 r. Wyjaśniła także, że podczas opracowywania programu postępowania naprawczego nie zweryfikowano daty rozpoczęcia wspólnej procedury zamówień publicznych na zakup materiałów biurowych. Zakupy na materiały biurowe do dnia 30 kwietnia 2016 r. były już realizowane zgodnie z zapytaniem ofertowym Urzędu z dnia 29 grudnia 2015 r., dlatego dopiero dnia 13 grudnia 2016 r. przeprowadzono wspólną procedurę zamówień publicznych dla Urzędu i podległych jednostek organizacyjnych na 2017 r.

NIK wskazuje, że Urząd nie zrealizował wszystkich zaplanowanych działań naprawczych zgodnie z harmonogramem, do których się zobowiązał.

*(dowody: akta kontroli str. 255-262)*

3. Nie wszystkie działania naprawcze określone w Programie naprawczym z 2016 r. (do realizacji w 2016 r.) przyniosły oczekiwane efekty finansowe<sup>54</sup>. Dotyczyło to: [1] ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych, osiągnięto bowiem w tym zakresie oszczędności w wysokości 86,9 tys. zł, wobec planowanych 167,5 tys. zł (tj. mniejszą w stosunku do założeń o 80,6 tys. zł), [2] konsolidacji zadłużenia, poprzez zmianę harmonogramów spłat pożyczek i kredytów, bowiem mimo podjęcia

<sup>51</sup> Dwa spośród siedmiu działań naprawczych nie zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem.

<sup>52</sup> Nr XIX/100/16.

<sup>53</sup> Od gruntów: związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – planowano 0,88 zł/m<sup>2</sup>, uchwalono 0,87 zł/m<sup>2</sup>; pozostałych – planowano 0,30 zł/m<sup>2</sup>, uchwalono 0,32 zł/m<sup>2</sup>. Od budynków: związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – planowano 19,55 zł/m<sup>2</sup>, uchwalono 18,65 zł/m<sup>2</sup>; pozostałych – planowano 5,64 zł/m<sup>2</sup>, uchwalono 5,40 zł/m<sup>2</sup>.

<sup>54</sup> Dotyczyło to dwóch spośród siedmiu działań naprawczych.

działań w tym kierunku nie udało się doprowadzić do konsolidacji tego zadłużenia w wysokości 2 820,0 tys. zł.

Wójt wyjaśnił, że niezrealizowanie w zakładanej wysokości ograniczenia wydatków na usługi zewnętrzne spowodowane było koniecznością realizacji obligatoryjnych zadań Gminy, finansowanych w całości ze środków własnych. Konsolidacja zadłużenia w 2016 r. nie powiodła się, gdyż – jak wyjaśnił Wójt – wyłoniony w postępowaniu przetargowym bank odmówił jego udzielenia, po otrzymaniu informacji z Komisji Nadzoru Finansowego o problemach finansowych Gminy, co wiązało się z koniecznością zastosowania droższych form zabezpieczenia kredytu. Ponowne działania w celu uzyskania kredytu konsolidacyjnego zostały przez Gminę rozpoczęte w maju 2017 r. i trwały do chwili zakończenia kontroli NIK.

NIK wskazuje, że obligatoryjne wydatki Gminy można było przewidzieć i rzetelnie zaplanować, a realność planowanych efektów programu naprawczego należało ocenić na etapie jego weryfikacji, przed uchwaleniem przez Radę Gminy. Zrealizowanie zaplanowanych efektów finansowych jest bardzo istotne, gdyż mają one przyczynić się do poprawy kondycji finansowej Gminy oraz wyeliminować zagrożenie płynności finansowej.

*(dowody: akta kontroli str. 271-272, 397-399)*

4. Efekty Programu naprawczego z 2014 r. były nietrwale i nie doprowadziły do poprawienia sytuacji finansowej Gminy, o czym mogą w szczególności świadczyć ujawnione okoliczności:

[1] saldo rachunku bankowego Gminy, które na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosiło - (minus) 813,7 tys. zł, a niespłacona linia kredytowa w rachunku bieżącym wynosiła 1 000,0 tys. zł. Wymagalność tego zobowiązania stanowiło zagrożenie realizacji zadań publicznych, o którym mowa w art. 240a ust. 1 u.f.p.;

[2] spłata linii kredytowej w wysokości 1 000,0 tys. zł, która została dokonana przy zaangażowaniu m.in. subwencji oświatowej na styczeń 2016 r. w kwocie 139,8 tys. zł oraz niewykorzystanych w 2015 r. dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w kwocie 16,2 tys. zł. Zgodnie z art. 211 u.f.p. budżet Gminy jest rocznym planem jej dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, uchwalanym na rok kalendarzowy. Niedopuszczalne jest zatem finansowanie wydatków i rozchodów budżetu roku 2015 ze środków otrzymanych jako dochody w 2016 r. lub dotacjami na realizację zadań z zakresu administracji rządowej podlegającymi zwrotowi do budżetu państwa, zgodnie z art. 168 ust. 4 u.f.p.;

[3] deficyt budżetu na koniec 2015 r. w wysokości 1 274,0 tys. zł, który został sfinansowany m.in. niespłaconym kredytem w rachunku bieżącym, zaciągniętym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu państwa, co narusza art. 89 ust. 2 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem, kredyt zaciągnięty na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu powinien być spłacony w tym samym roku, w którym został zaciągnięty;

[4] wzrost zobowiązań wymagalnych, które na koniec 2016 r. wynosiły 596,8 tys. zł (w tym zobowiązania powstałe w 2016 r. wynosiły 528,3 tys. zł). Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p., wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wysoki stan zobowiązań wymagalnych naraża również Gminę na obowiązek zapłaty odsetek od nieterminowych płatności. Może on mieć również istotny wpływ na skuteczność realizacji Programu naprawczego z 2016 r.

011

J. G.

Skarbnik wyjaśniła m.in., że realizacja wielu inwestycji w 2015 r. spowodowała problemy finansowe, a podjęte przez władze Gminy starania o pozyskanie środków zewnętrznych w postaci kredytu długoterminowego spotkały się z negatywną opinią RIO w tym zakresie. Wszystkie działania Gminy nastawione były na poprawę jakości życia mieszkańców i likwidację opóźnień cywilizacyjnych w stosunku do sąsiednich, bogatych gmin (położonych na obszarze złóż rud miedzi). Potrzeby społeczeństwa w zakresie dóbr publicznych są nieograniczone, natomiast możliwości ich zaspokajania napotykają na liczne ograniczenia, w tym prawne i budżetowe. W odniesieniu do spłaty linii kredytowej środkami z subwencji i dotacji, Skarbnik wyjaśniła, że w grudniu 2015 r., od kierownika działu kredytów banku, uzyskała ustne zapewnienie, że wolne środki na rachunku bankowym, w tym wskazane środki z subwencji i dotacji nie zostaną wykorzystane na spłatę kredytu, dlatego też nie przeniosła tych środków na inny rachunek bankowy Gminy.

NIK wskazuje, że w Programie naprawczym z 2014 r. zapisano m.in., że Gmina pomimo niekorzystnej sytuacji finansowej, w wyniku wdrożenia programu naprawczego jest w stanie dopasować się do nowych regulacji wynikających z art. 242-244 u.f.p. i po tym okresie prowadzić swoje finanse zgodnie z dyscypliną ostrożnościową, poczynając już od 2015 r.

(dowody: akta kontroli str. 71, 80-82, 187, 192, 263-264, 265-266)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W sytuacji niezrealizowania dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, jak również nieutrzymania wydatków, w tym wydatków bieżących na poziomie założonym w WPF i Programie naprawczym z 2016 r., dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., począwszy od 2018 r. ulegnie obniżeniu. Powyższe wymaga od organów Gminy dużej dyscypliny finansowej i nieustannego monitorowania wielkości kształtujących poziom relacji określonej w tym przepisie oraz podejmowania działań zmierzających do jej zachowania.

(dowody: akta kontroli str. 531-532)

2. Nie wszystkie stawki podatku od nieruchomości na 2017 r. zostały podniesione do wysokości proponowanej w Programie naprawczym z 2016 r., co może stanowić ryzyko niezyskania planowanych dodatkowych wpływów na ten rok. Wykonanie dochodów w 2016 r. z tego podatku było niższe o 21,7 tys. zł od osiągniętych dochodów z tego podatku w 2015 r. W 2016 r. uzyskano z tego tytułu 691,6 tys. zł, wobec planowanych 713,4 tys. zł. Na różnicę miało wpływ wejście w życie ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>55</sup>, którą wprowadzono zwolnienie z podatku od nieruchomości dla gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów<sup>56</sup>.

(dowody: akta kontroli str. 256, 271)

3. Monitoring realizacji Programu naprawczego z 2016 r. nie był w pełni skuteczny, bowiem nie osiągnięto dwóch z zaplanowanych działań naprawczych oraz nie osiągnięto zamierzonych efektów finansowych tych działań. W tym kontekście NIK

<sup>55</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1283.

<sup>56</sup> Ustawa ta zmieniła z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849, ze zm.).

OLG

Dr. B.F.

zwraca uwagę, że w tym programie naprawczym nie określono mechanizmów kontroli i monitoringu wykonywania zaplanowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 231)

4. Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.f.p., kierownik jednostki sektora finansów publicznych (m.in. Wójt) jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*<sup>57</sup>, do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. Wójt nie wypełniał jednak tego obowiązku w sposób należyty. Świadczy o tym w szczególności gwałtowny wzrost zobowiązań wymagalnych w 2016 r. do wysokości 596,8 tys. zł. Nadto, spłata linii kredytowej w wysokości 1 000,0 tys. zł, która została dokonana przy zaangażowaniu m.in. subwencji oświatowej na styczeń 2016 r. w kwocie 139,8 tys. zł oraz niewykorzystanych w 2015 r. dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w kwocie 16,2 tys. zł wskazuje, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 u.f.p., co zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 u.f.p. należy do obowiązków wójta.

(dowód: akta kontroli str. 565-574)

#### Ocena cząstkowa

Realizacja Programu naprawczego z 2014 r. nie była skuteczna, bowiem przyniosła krótkotrwałe efekty. Już po upływie jednego roku Gmina została wezwana przez Kolegium RIO do uchwalenia kolejnego programu naprawczego (z 2016 r.). Zidentyfikowano nieprawidłowości, które wystąpiły w związku z realizacją obu programów naprawczych i polegały na naruszeniu zakazu, o którym mowa w art. 240a ust. 6 pkt 1 u.f.p., związanego ze wzrostem wydatków na diety radnych. Plan przedsięwzięć naprawczych, określonych w Programie naprawczym z 2014 r. został zrealizowany i uzyskano oczekiwane efekty finansowe. Natomiast dwa spośród siedmiu działań naprawczych, określonych w Programie naprawczym z 2016 r., nie zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem i w odniesieniu do dwóch działań naprawczych nie osiągnięto oczekiwanych efektów finansowych.

## 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 Kontroli*<sup>58</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Zapewnienie przestrzegania w trakcie realizacji programu naprawczego wszystkich ograniczeń wynikających z art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p., a w szczególności ograniczenia polegającego na braku wzrostu wydatków na diety radnych.
2. Kontynuowanie działań naprawczych zmierzających do pełnego i trwałego osiągnięcia efektów realizowanego Programu naprawczego z 2016 r., w tym w szczególności dotyczących ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych i konsolidacji zadłużenia.
3. Sprawowanie należytego nadzoru nad gospodarką finansową Gminy, celem wyeliminowania okoliczności, które doprowadziły do pogorszenia jej sytuacji finansowej.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

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

Wrocław, dnia 27 lipca 2017 r.

Kontroler:

Maria Ossowska  
Główny specjalista kontroli państwowej

*Maria Ossowska*  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

*Radosław Kujawiński*  
Dyrektor  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu

.....  
podpis Radosław Kujawiński

*J.K.*

