



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.005.02.2017  
P/17/009

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
[lzg@nik.gov.pl](mailto:lzg@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 w Zielonej Górze
Kontroler	Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/48/2017 z dnia 26.04.2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sulęciniu, ul. Lipowa 18, 69-200 Sulęcín.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Basiński Starosta Powiatu Sulęcińskiego od 23.02.2016 r. Wcześniej funkcję tę pełnili: Patryk Lewicki od 1.12.2014 r. do 23.02.2016 r.; Dariusz Ejchart od 20.09.2011 r. do 1.12.2014 r.; Stanisław Kubiak od 11.12.2006 r. do 20.09.2011 r.  (dowód: akta kontroli str. 3)

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność przeprowadzonego w latach 2015-2016 postępowania naprawczego w Powiecie Sulęcińskim.

Powiat Sulęciński przystąpił do programu naprawczego wskutek zadłużenia, którego wysokość i niekorzystnie rozłożone spłaty rat kredytów spowodowały, że został przekroczony indywidualny limit dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z ich obsługą, co uniemożliwiło uchwalenie budżetu. Przyjęty program naprawczy opracowano samodzielnie i rzetelnie, uwzględniając w nim wymagane prawem ograniczenia wydatków oraz inne nieobligatoryjne ich zmniejszenia. Dokonano również konsolidacji zadłużenia, wydłużając termin spłaty zobowiązań. Plan przedsięwzięć naprawczych zrealizowano zgodnie z harmonogramem, a poszczególne działania naprawcze przyniosły oczekiwane efekty finansowe. W rezultacie realizacja programu naprawczego wyeliminowała przyczyny, które spowodowały, że Powiat został zobowiązany do jego przyjęcia, spełniając tym samym wymogi w zakresie przestrzegania wspomnianego wyżej limitu zadłużenia.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Przygotowanie programu naprawczego

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Powiatu Sulęcińskiego uchwałami nr X/55/15 i X/56/15 z dnia 25.06.2015 r. dokonała zmiany budżetu na rok 2015 oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) Powiatu Sulęcińskiego na lata 2015-2024, m.in. poprzez zmniejszenie dochodów bieżących ewidencjonowanych w § 2007 rozdziału 80130 Szkoły zawodowe o kwotę 2.212,5 tys. zł i jednoczesne zwiększenie dochodów majątkowych w § 6207 tego rozdziału. Zmiana ta była konieczna ze względu na błędne sklasyfikowanie tych dochodów w 2014 r. Dotyczyły one głównie środków pochodzących z refundacji zadania pn. *Poprawa jakości kształcenia zawodowego*

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

po obu stronach granicy – modernizacja Zespołu Szkół Licealnych i Zawodowych w Sulęcinie im. Unii Europejskiej, współfinansowanego z budżetu środków europejskich. Powyższa zmiana spowodowała obniżenie nadwyżki operacyjnej<sup>2</sup> w 2014 r. i brak spełnienia relacji<sup>3</sup>, zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> (dalej *ufp*), w latach 2016-2017 (ujemny stopień spełnienia relacji na poziomie -0,56% i -0,86%<sup>5</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 4-35)

W następstwie powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze (RIO) stwierdziło nieważność ww. uchwał Rady Powiatu Sulęcińskiego i wyznaczyło termin do 3 września 2015 r. na dokonanie we własnym zakresie zmian mających na celu usunięcie wykazanego wyżej istotnego naruszenia prawa<sup>6</sup>.

Rada Powiatu w dniu 31.08.2015 r. przyjęła *Program naprawczy dla Powiatu Sulęcińskiego na lata 2015-2016*<sup>7</sup>, o którego legalności - z powodu skargi złożonej do RIO - nie mógł wypowiedzieć się organ nadzoru.

W związku z tym Kolegium RIO uchwałą nr 176/2015 z dnia 4.09.2015 r., wobec nieważności uchwał budżetowych, ustaliło, na podstawie art. 240b *ufp*, w części budżet Powiatu Sulęcińskiego na 2015 r. przyjmując kwoty wykazane w uchwale Rady Powiatu Sulęcińskiego nr X/55/15 z 25.06.2015 r., w następujący sposób:

- dochody: 36.450,9 tys. zł,
- wydatki: 37.470,9 tys. zł,
- przychody: 1.520,0 tys. zł,
- rozchody: 500,0 tys. zł,
- deficyt: 1.020,0 tys. zł<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 36-51)

Przyjęcie programu naprawczego poprzedziło powołanie przez Starostę Sulęcińskiego Patryka Lewickiego *Zespołu do spraw opracowania programu poprawy finansów powiatu sulęcińskiego*<sup>9</sup>, którego celem było przygotowanie programu oszczędnościowego dla powiatu sulęcińskiego na lata 2015-2017, pozwalającego wypracować w kolejnych latach budżetowych właściwą relację wynikającą z art. 243 *ufp*. W skład zespołu weszli: Starosta, Wicestarosta, dwóch członków zarządu, Skarbnik, Sekretarz, Przewodniczący Rady Powiatu Sulęcińskiego, Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów oraz Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Sulęcińskiego, Kierownik Referatu Edukacji i Spraw Społecznych oraz dyrektorzy i kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych.

Efektom powyższego było opracowanie *Programu naprawczego dla Powiatu Sulęcińskiego na lata 2015-2016*. Program ten, zgodnie z wymogami art. 240a ust. 3 *ufp*, obejmował następujące elementy:

- prezentację Powiatu,
- przyczyny wprowadzenia programu naprawczego,
- analizę stanu finansów Powiatu,
- plan przedsięwzięć naprawczych,

<sup>2</sup> Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, która jest elementem prawej strony relacji, o której mowa w art. 243 *ufp* (indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań) i od której zależy poziom spłat zadłużenia.

<sup>3</sup> Indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

<sup>5</sup> W odniesieniu do średniej wyliczonej na podstawie wykonania, a nie planu.

<sup>6</sup> Uchwały nr 147/2015 z 8.07.2015 r. i nr 167/2015 z 4.08.2015 r. RIO nie wzywała Powiatu do uchwalenia programu naprawczego.

<sup>7</sup> Uchwała nr XIII/62/15 Rady Powiatu Sulęcińskiego z dnia 31 sierpnia 2015 r. RIO nie kierowało do Powiatu Sulęcińskiego wezwania do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania (na podstawie art. 240a ust. 1 *ufp*).

<sup>8</sup> Deficyt zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z wolnych środków wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 33/2015 z dnia 3 lipca 2015 r.

- harmonogram działań naprawczych,
- wskazanie przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć wraz z metodologią ich obliczenia,
- restrukturyzację długu poprzez subrogację,
- proponowaną WPF uwzględniającą efekty finansowe podejmowanych działań naprawczych,
- skutki zaproponowanych działań.

Program naprawczy został sporządzony przez Starostwo samodzielnie i nie poniesiono kosztów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 52-155)

RIO w uchwale nr 497/2015 r. z dnia 30.09.2015 r. pozytywnie zaopiniowała powyższy program. Uwagi dotyczyły jedynie błędów pisarskich i rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 156-169)

Zgodnie z treścią programu naprawczego, przyczyną jego wprowadzenia było zadłużenie Powiatu, które na dzień 31.08.2015 r. wyniosło 16.860 tys. zł, tj. 46,3% planowanych dochodów budżetu na 2015 r., oraz niekorzystne rozłożenie spłaty rat kredytów i wykupu obligacji. Powyższe skutkowało niespełnieniem w kolejnych latach relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ufp, i tym samym niemożnością uchwalenia budżetu i WPF, przy założeniu obsługi zobowiązań zgodnie z harmonogramem spłat wynikającym z zawartych umów.

Na kwotę zadłużenia składały się zobowiązania wynikające z następujących umów:

- umowy kredytu inwestycyjnego zawartej w dniu 10.12.2007 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w Warszawie na kwotę 8.200 tys. zł na okres od 10.12.2007 r. do 9.12.2020 r., z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu w 2007 r. w kwocie 997,8 tys. zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów na 7.202,1 tys. zł. Do zapłaty na dzień wprowadzenia programu naprawczego pozostało 4.410 tys. zł;
- umowy emisji obligacji komunalnych emitowanych przez Powiat Sulęciński, zawartej w dniu 23.09.2008 r. z Bankiem DnB NORD Polska S.A. w Warszawie, o wartości 10.000 tys. zł na okres do 31.12.2024 r. z terminem emisji obligacji w latach 2008-2010. Środki uzyskane z emisji miały zostać przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu w latach 2008-2010 odpowiednio w kwotach: 2.500 tys. zł, 4.500 tys. zł i 3.000 tys. zł. Do spłaty pozostało 8.300 tys. zł;
- umowy kredytu długoterminowego obrotowego nieodnawialnego złotowego zawartej w dniu 2.11.2011 r. z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie w wysokości 5.000 tys. zł na okres od 2.11.2011 r. do 31.12.2024 r., z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2011 r. - 3.380 tys. zł, spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów - 1.120 tys. zł oraz wykup wcześniej wyemitowanych obligacji - 500 tys. zł. Do zapłaty pozostało 4.150 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 170-218)

Przed zaciągnięciem powyższych zobowiązań RIO pozytywnie zaopiniowała możliwość ich spłaty i wykupu, jedynie w przypadku ostatniego kredytu, zawarła uwagę o prawdopodobnym niezachowaniu w 2014 r. relacji, o której mowa w art. 243 ufp<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 219-225)

<sup>10</sup> Uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze nr: 377/07 z 2.10.2007 r., 221/2008 z 24.06.2008 r. oraz 94/2011 z 3.03.2011 r.

Na koniec 2011 r. zadłużenie Powiatu wyniosło 20.190 tys. zł. Od 2012 r. Powiat nie zaciągał nowych zobowiązań dłużnych. W latach 2012-2014 dług Powiatu Sulęcińskiego zmniejszył się - na koniec 2012 r. wynosił 19.350 tys. zł i stanowił 54,7% dochodów wykonanych, natomiast na koniec 2014 r. - 16.860 zł i 39,8% dochodów.

Należy zaznaczyć, że już w 2010 r. RIO w opinii dotyczącej WPF wskazała, że w latach 2014-2016, w związku z wejściem w życie od dnia 1 stycznia 2014 r. przepisu art. 243 ufp, organ stanowiący Powiatu Sulęcińskiego, przy założeniu, że wielkości planowane w WPF nie ulegną zmianie, nie będzie mógł uchwalić budżetu, gdyż relacja, o której mowa w tym przepisie nie będzie zachowana. RIO podkreśliła, że relacji tej nie należy traktować jako wskaźnika jedynie o charakterze informacyjnym i ostrzegawczym, lecz jako wyznacznik faktycznej możliwości uchwalenia budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 226-250)

W związku z powyższym Stanisław Kubiak pełniący funkcję Starosty w latach 2006-2011, zapytany o działania podejmowane w celu niedopuszczenia do sytuacji przewidywanej przez RIO wyjaśnił m.in., że obejmując urząd, sytuację finansową Powiatu ocenił jako złą, nie pozwalającą na właściwe wykonywanie zadań publicznych. Zarząd podjął wówczas decyzje oszczędnościowe, m.in. zmniejszając zatrudnienie w jednostkach, konsolidując zakupy wielu towarów i usług w ramach wszystkich jednostek Powiatu, co pozwoliło wypracować w kolejnych latach rosnącą nadwyżkę operacyjną, prowadzono ciągle działania zmierzające do pozyskiwania środków zewnętrznych, które miałyby wpływ na poprawę wskaźnika oraz zmieniono zapisy umów kredytu umożliwiając szybszą spłatę zobowiązań, bez dodatkowych opłat i prowizji. Dodał, że informował radnych o opiniach RIO oraz o konieczności podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia dla projektu budżetu na 2014 r. wskaźnika wynikającego z art. 243 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 251-255)

Natomiast Dariusz Ejchart<sup>11</sup>, pełniący funkcję Starosty w latach 2011-2014, a do 2011 r. Wicestarosty, odnosząc się do powyższej kwestii wyjaśnił m.in., że w trakcie uchwalania budżetu na 2010 r. i po raz pierwszy uchwały w sprawie WPF na lata 2011-2024, nikt z radnych nie miał wiedzy na temat indywidualnego wskaźnika spłaty, a pełniąca wówczas funkcję Skarbnika, przedstawiając projekt tej uchwały, nie wytłumaczyła jakie konsekwencje ma niespełnienie wskaźnika w kolejnych latach budżetowych. Według D. Ejcharta do 2011 r. utrzymywane były nierealne dochody i wydatki w budżecie, w związku z czym podjęto procedurę uruchomienia kredytu na 5.000 tys. zł, który miał spiąć ten budżet. Następnie, po negatywnej opinii RIO dotyczącej projektu budżetu na 2013 r., sporządzonego przez nowego Skarbnika, w uzgodnieniu z RIO Zarząd Powiatu przeprowadził negocjacje z bankami skutkujące rozłożeniem spłat w sposób umożliwiający ich uregulowanie (brak spłaty zobowiązań kredytowych w latach 2014-2015), a dodatkowo pod koniec 2012 r. wykupiono wcześniej wyemitowane obligacje. Podjęto również szereg działań mających na celu pozyskiwanie dodatkowych dochodów, a radni byli informowani o trudnej sytuacji, konieczności ograniczania wydatków i wprowadzania dodatkowych zadań. Założeniem było wypracowywanie nadwyżkowego wyniku budżetu, który pozwalałby na spłatę zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 256-266)

Stanisław Kubiak zapytany o przyczynę ujęcia w budżecie na 2011 r. kredytu w wysokości 5.000 tys. zł wyjaśnił, że przewidziany on został dla zbilansowania budżetu, w którym umieszczono zadania inwestycyjne na kwotę 58 mln. zł nie

<sup>11</sup> Pełniący funkcję Wicestarosty w latach 2006-2011.

wiedząc, na które z nich Powiat otrzyma dofinansowanie unijne. Zakładano, że Powiat otrzyma znacznie mniej środków i kredyt ten nie będzie potrzebny. Zgodnie z przewidywaniami Powiat nie otrzymał środków na wszystkie zadania wpisane do budżetu dlatego nie spełnione zostały powody do uruchomienia tego kredytu – do końca pełnienia funkcji Starosty (20.09.2011 r.) nie rozstrzygnięto procedur przetargowych i nie podpisano umowy kredytowej. Dodał, że sytuacja finansowa Powiatu była na tyle dobra, że na sesji w dniu 20.09.2011 r. zmieniono uchwałę budżetową zwiększając rozchody o 800 tys. zł do kwoty 2.420 tys. zł z przeznaczeniem na spłatę kredytów, co zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 251-255)

Jak wynika ze sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, na koniec 2011 r. Starostwo dysponowało wolnymi środkami<sup>12</sup> w kwocie 8.455,3 tys. zł. W 2012 r. z kwoty tej wykorzystano 1.861,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 267-282)

W związku z powyższym Dariusz Ejchart zapytany o przyczynę uruchomienia kredytu wyjaśnił, że po objęciu funkcji Starosty otrzymał od Skarbnika informację, że konieczne jest w trybie pilnym uruchomienie tego kredytu ze względu na zagrożenie realizacji budżetu. Stwierdził ponadto, że o wysokości wolnych środków nie miał wiedzy ponieważ wylicza się je dopiero po zakończeniu roku i sporządzeniu sprawozdań finansowych i budżetowych, o czym dowiedział się od kolejnego Skarbnika. W 2012 r. wiedział już, że sytuacja jest trudna i trzeba ograniczać wydatki, co pozwoliło na zmniejszenie wykorzystania wolnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 256-259)

**1.2.** W latach 2012-2014 dochody Powiatu wyniosły odpowiednio: 35.355,5 tys. zł, 40.515,4 tys. zł i 42.358,2 tys. zł. Na 2015 r. pierwotnie zaplanowano kwotę 36.445,9 tys. zł, a uzyskano 37.724,8 tys. zł. Największym źródłem dochodów były subwencje z budżetu państwa (oświatowa, równoważąca i wyrównawcza) – ok. 40% dochodów ogółem oraz dotacje i środki przeznaczone na zadania bieżące – średnio 23%. Dochody majątkowe wyniosły odpowiednio: 959,1 tys. zł, 5.469,5 tys. zł i 8.545,5 tys. zł przy planowanych na 2015 r. w wysokości 2.275,6 tys. zł (wykonano 2.834,7 tys. zł). Na kwoty te złożyły się inwestycje współfinansowane m.in. ze środków unijnych, dotyczące głównie budowy i przebudowy dróg powiatowych oraz zadań z zakresu oświaty i wychowania<sup>13</sup>. Dochody własne Powiatu stanowiły od 20,7% do 26,7% dochodów ogółem i kształtowały się następująco: 8.302,3 tys. zł, 8.494,9 tys. zł, 8.769,2 tys. zł i 10.070 tys. zł, z czego średnio 71,7% to dochody uzyskane przez Dom Pomocy Społecznej w Sulęcinie.

Dochody uzyskane ze sprzedaży składników majątkowych w latach 2012-2015 wyniosły łącznie 71,6 tys. zł.

W powyższym okresie wydatki Powiatu wyniosły: 36.396,3 tys. zł, 43.835,8 tys. zł oraz 40.116,8 tys. zł. Wydatki na 2015 r. pierwotnie zaplanowano na 37.465,9 tys. zł, a wykonano 37.572,1 tys. zł. Największe wydatki ponoszono na oświatę i wychowanie (dział 801) oraz pomoc społeczną (dział 852), które stanowiły od 51% do 57% wszystkich wydatków, a w następnej kolejności na administrację publiczną

<sup>12</sup> W rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp.

<sup>13</sup> Przykładowo: Przebudowa drogi nr 1258F w Boczowie, w tym budowa odwodnienia drogi oraz chodnika; Przebudowa drogi powiatowej nr 1295F w Lubniewicach; Rozbudowa przew wzdłuż europejskiego dalekobieżnego szlaku rowerowego i pieszego przez powiaty Markisch-Oderland, ślubicki i sulęciński; Internet dla Powiatu Sulęcińskiego; Poprawa jakości kształcenia zawodowego po obu stronach Odry – modernizacja infrastruktury w ZSLiZ w Sulęcinie oraz doposażenie w nowoczesny sprzęt dydaktyczny i warsztatowy; Przebudowa i termomodernizacja Liceum Ogólnokształcącego w Sulęcinie.

(dział 750) – ok. 10% oraz bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (dział 754) – średnio 8,3%.

Lata 2012-2013 zamknęły się deficytem budżetowym w wysokości odpowiednio 1.040,7 tys. zł i 3.320,4 tys. zł, natomiast w latach 2014-2016 Powiat osiągnął nadwyżkę w kwotach odpowiednio: 2.241,4 tys. zł, 152,7 tys. zł i 3.349,2 tys. zł.

Powiat Sulęciński przyjęcie programu naprawczego uzasadnił m.in. zagrożeniem wykonania zadań publicznych związanych z rosnącymi wydatkami na oświatę, które musi pokrywać z własnych środków. W latach 2012-2016 dodatkowe koszty z tego tytułu wyniosły odpowiednio: 269,9 tys. zł, 477,0 tys. zł, 1.194,4 tys. zł, 1.223,9 tys. zł i 393,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 61-91, 270-293)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność przygotowania programu naprawczego.

## 2. Sposób wdrożenia zaplanowanych działań i stopień osiągnięcia założonych efektów

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W Programie przewidziano następujące przedsięwzięcia naprawcze oraz przewidywane efekty finansowe w łącznej kwocie 809 tys. zł<sup>14</sup>, tj.:

- ograniczenie wydatków na remonty (od 1.09.2015 r. do 31.12.2016 r.) – oszczędności ogółem 110 tys. zł, w tym na remontach ewidencjonowanych w § 4270 – 55 tys. zł oraz na remontach dróg – 55 tys. zł,
- rezygnację z wydatków ponoszonych na promocję (od 1.09.2015 r. do 31.12.2016 r.) – 38,5 tys. zł,
- rezygnację z wydatków ponoszonych na pomoc finansową udzielaną jednostkom samorządu terytorialnego (od 1.01.2016 r. do 31.12.2016 r.) – 66,6 tys. zł,
- rezygnację z wydatków ponoszonych na dotacje udzielane w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>15</sup> oraz wydatków na prace konserwatorskie przy zabytkach (od 1.01.2016 r. do 31.12.2016 r.) – łącznie 80 tys. zł, w tym ewidencjonowanych w § 2720 – 10 tys. zł oraz w § 2360 – 70 tys. zł,
- ograniczenie wydatków na szkolenia i podróże służbowe (od 1.09.2015 r. do 31.12.2016 r.) – łącznie 20,1 tys. zł, w tym wydatków na szkolenia – 9,7 tys. zł oraz wydatków na podróże służbowe – 10,4 tys. zł,
- zmniejszenie wydatków na zakup materiałów (od 1.09.2015 r. do 31.12.2016 r.) – 18,2 tys. zł,
- zmniejszenie wydatków na zakup usług (od 1.09.2015 r. do 31.12.2016 r.) – 17,2 tys. zł,
- redukcję wydatków na wynagrodzenia i pochodne w Starostwie Powiatowym oraz jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania własne powiatu (od 1.08.2015 r. do 31.12.2016 r.) – 458,4 tys. zł,

<sup>14</sup> Kwotę tę planowano zaoszczędzić w 2016 r. i wynika ona z poszczególnych pozycji wydatków przyjętych w budżecie na ten rok. W roku 2015 (wrzesień-grudzień) zobowiązano się jedynie do ograniczenia wymienionych wydatków.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

- ograniczenie wydatków ponoszonych na inwestycje z wyłączeniem finansowanych ze środków zewnętrznych (od. 1.09.2015 r. do 31.12.2016 r.) – nie podano kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 92-108)

Analiza realizacji powyższych przedsięwzięć wykazała, co następuje:

- zakup usług remontowych (§ 4270): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 178,7 tys. zł natomiast z planowanej na 2016 r. kwoty 183 tys. zł wydatkowano 183,8 tys. zł, tj. 100,5%, w tym na remonty dróg planowano 99,8 tys. zł, a wydatkowano 87,1 tys. zł, tj. 87,3%. Przekroczenie planu było wynikiem finansowania remontów m.in. ze środków otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych w kwocie 33,3 tys. zł.;
- wydatki na promocję (rozdz. 75075 § 4300, § 4210, § 4110, § 4170): w okresie obowiązywania programu naprawczego nie ponoszono tych wydatków;
- wydatki na pomoc finansową udzielaną jst (§ 6300): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 50 tys. zł w związku z realizacją wcześniej zaciągniętych zobowiązań, natomiast w 2016 r. nie ponoszono tych wydatków;
- wydatki na dotacje celowe oraz prace konserwatorskie przy zabytkach (§ 2720 i § 2360): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 10 tys. zł, natomiast w 2016 r. nie ponoszono tych wydatków;
- wydatki na szkolenia (§ 4700): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 6,4 tys. zł, natomiast z planowanej na 2016 r. kwoty 15 tys. zł wydatkowano 12,8 tys. zł, tj. 85,6%;
- wydatki na podróże służbowe (§ 4410 i § 4420): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 19,7 tys. zł, natomiast z planowanej na 2016 r. kwoty 77 tys. zł wydatkowano 49,6 tys. zł, tj. 64,5%;
- wydatki na zakup materiałów (§ 4210): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 355 tys. zł, natomiast z planowanej na 2016 r. kwoty 1.132 tys. zł wydatkowano 1.157,5 tys. zł, tj. 102,3%. Przekroczenie planu było wynikiem finansowania zakupów również ze środków otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych w kwocie 229,4 tys. zł.;
- wydatki na zakup usług (§ 4300): od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 666,3 tys. zł, natomiast z planowanej na 2016 r. kwoty 1.335,5 tys. zł wydatkowano 1.240,3 tys. zł, tj. 92,9%;
- wydatki na wynagrodzenia i pochodne: Rada Powiatu Sulęcińskiego w dniu 29.09.2015 r. podjęła następujące uchwały:
  - nr XIV/67/15 w sprawie regulaminu określającego wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Sulęciński,
  - nr XIV/68/15 w sprawie ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Sulęciński,
  - nr XIV/71/15 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Starosty Sulęcińskiego,
  - nr XIV/72/15 w sprawie ustalenia diet radnym, członkom zarządu, członkom komisji za udział w pracach rady, zarządu i komisji.



W następstwie powyższego:

- z dniem 1.10.2015 r. obniżono o 5% dodatek specjalny będący składnikiem wynagrodzenia Starosty, Wicestarosty i etatowego członka zarządu oraz kadry kierowniczej Starostwa;
- z dniem 1.10.2015 r. obniżono o 8% dodatek motywacyjny dyrektorom szkół i dyrektorowi Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej oraz o 5% dodatek specjalny dyrektorom pozostałych jednostek;
- począwszy od października 2015 r. do czasu zakończenia postępowania naprawczego (31.12.2016 r.) wysokość wydatków na diety radnych oraz wynagrodzenie zarządu Powiatu Sulęcińskiego nie przekroczyło wysokości wydatków z tego tytułu z 2014 r. Przykładowo, diety wypłacone radnym w 2016 r. wyniosły 131,1 tys. zł przy 153,7 tys. zł w 2014 r., natomiast wynagrodzenie Zarządu Powiatu w 2016 r. stanowiło 264,9 tys. zł, przy 325,9 tys. zł w 2014 r. W uchwale nr XIV/72/15 zmniejszono kwotę bazową do ustalenia diet radnym, członkom zarządu i członkom komisji z 860 zł do 817 zł;
- dokonano redukcji zatrudnienia łącznie o 12,49 etatów, tj: o 3,4 etatu w Starostwie Powiatowym, o 3 etaty w Zespole Szkół Licealnych i Zawodowych; o 1,17 etatu w Liceum Ogólnokształcącym; o 3,17 etatu w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym; o 0,75 etatu w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej; o 1 etat w Powiatowym Urzędzie Pracy;

Powyższe działania pozwoliły zaoszczędzić kwotę 783,9 tys. zł, tj. 171% kwoty planowanej.

- wydatki inwestycyjne: od września do grudnia 2015 r. wydatkowano 1.125,5 tys. zł, natomiast w 2016 r. 682,1 tys. zł, w tym kwotę 219,6 tys. zł stanowił zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w latach ubiegłych.

Wszystkie ww. przedsięwzięcia zostały zrealizowane w terminach wynikających z harmonogramu programu naprawczego i przyniosły zakładane efekty finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 294-445)

Badanie realizacji pozostałych ograniczeń zawartych w art. 240a ust. 5 i 6 ufp, a nie wymienionych w programie naprawczym wykazało, że Starostwo:

- nie podejmowało nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- nie udzielało poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- ograniczało realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych (analiza 45 pozycji wydatków (100%) zaewidencjonowanych w rozdz. 75095 w § 4300 na kwotę 3,7 tys. zł i w § 4430 na kwotę 56,2 tys. zł wykazała, że poniesiono je na zadania obligatoryjne, konieczne do prawidłowego funkcjonowania jednostki).

(dowód: akta kontroli str. 446-480)

Jak wynika ze sprawozdania Rb-NDS na dzień 31.12.2016 r. Starostwo, głównie wskutek prowadzonych działań naprawczych, osiągnęło nadwyżkę w wysokości 3.349,2 tys. zł<sup>16</sup>, przy 152,7 tys. zł na koniec 2015 r. oraz wolne środki w kwocie 4.602,8 tys. zł przy 1.774,8 tys. zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 277-281, 633-654)

<sup>16</sup> Na wysokość powstałej nadwyżki wpłynęły również nieplanowane oszczędności (wykonanie w odniesieniu do planu po zmianach) powstałe w działach: 750 Administracja publiczna – 549,8 tys. zł, 801 Oświata i wychowanie – 1.765,5 tys. zł oraz 852 Pomoc społeczna – 665,5 tys. zł.

2.2. Oprócz wykazanych w pkt. 2.1. przedsięwzięć, program naprawczy zakładał restrukturyzację długu poprzez przeprowadzenie subrogacji<sup>17</sup>, uregulowanej przepisami art. 518 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>18</sup>. Bezpośrednim jej skutkiem miało być przede wszystkim wydłużenie spłaty rat do 2030 r. i rozłożenie ich w taki sposób, że zachowana zostanie relacja zawarta w art. 243 ust. 1 ufp. Przy stawce WIBOR 1,7% i marży 1% - 2% jej koszt oszacowano w przedziale od 5.183,3 tys. zł do 7.030,2 tys. zł.

Rada Powiatu Sulęcińskiego uchwałą nr XII/58/15 z dnia 7.08.2015 r. wyraziła zgodę na sfinansowanie zobowiązań Powiatu Sulęcińskiego przez przejęcie długu do łącznej kwoty 16.860 tys. zł<sup>19</sup>, na podstawie umowy zawartej z osobą trzecią wybraną w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 109-154, 481-484)

Ze względu na brak doświadczenia w tym zakresie zdecydowano się na skorzystanie z usług doradczych. Z uwagi na to, że planowana ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, Powiat nie miał obowiązku stosować ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 4 pkt 8). Wyboru oferenta dokonano po uprzednim skierowaniu zapytania ofertowego do wybranych podmiotów. Najkorzystniejszą ofertę złożyła firma AESCO Group z siedzibą w Warszawie, z którą Powiat zawarł umowę nr DZ.72.2015 w dniu 11.08.2015 r. o świadczenie usług doradztwa w zakresie optymalizacji zadłużenia wraz ze wsparciem w jej przeprowadzeniu. Do zadań AESCO należało m.in.:

- analiza obecnej wieloletniej prognozy finansowej i istniejącego zadłużenia pod kątem zdolności kredytowej i spełniania wskaźników z art. 242-244 ufp.,
- wypracowanie rozwiązań dotyczących możliwości polepszenia sytuacji płynnościowej jst,
- rekomendacja i uzgodnienie z jst wybranego rozwiązania konsolidacyjnego,
- przygotowanie WPF zawierającej wypracowane rozwiązania,
- przedstawienie analizy ryzyk związanych ze spełnieniem wzoru określonego w art. 243 ufp po realizacji rekomendowanego rozwiązania,
- wykonanie kompleksowej usługi doradztwa formalnoprawnego i merytorycznego w zakresie realizacji przez Powiat rekomendowanego rozwiązania dotyczącego konsolidacji zobowiązań.

Za wykonanie prac analitycznych ustalono wynagrodzenie w wysokości 10.947 zł, natomiast za usługi doradcze (obejmujące m.in. przygotowanie SIWZ, przeprowadzenie postępowania przetargowego i prowadzenie negocjacji z instytucjami finansowymi) 0,492% od wartości zaakceptowanych przez zamawiającego konsolidowanych zobowiązań. Łączna wartość wynagrodzenia wyniosła 82.951,20 zł i została uregulowana w dniu 31.12.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 485-494)

W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego wybrano Getin Noble Bank S.A., który zobowiązał się do konsolidacji zadłużenia za cenę 6.439.972,40 zł<sup>21</sup>. Umowę zawarto w dniu 31.12.2015 r. wydłużając spłatę rat skonsolidowanego kredytu do 2030 r.

<sup>17</sup> Wstąpienie osoby trzeciej w prawa zaspokajanego wierzyciela.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

<sup>19</sup> Kwota ta odpowiadała wysokości całego pozostającego do spłaty długu (patrz pkt. 1.1. wystąpienia).

<sup>20</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

<sup>21</sup> Cena ustalona jako WIBOR 3M powiększony o marżę w wysokości 1,96% rocznie, płatna w ratach do 2030 r. oraz płatna jednorazowo bezzwrotna prowizja w kwocie 67.440 zł. Oprocentowanie kredytów i obligacji przed konsolidacją wynosiło: 5,225% (WIBOR 3M + marża 0,125%) dla kredytu 8.200 tys. zł, 6,4% (WIBOR 3M + marża 1,5%) dla kredytu 5.000 tys. zł oraz dla emisji obligacji – WIBOR 3M + marża 0,28%-0,30% + prowizja 0,15% od wartości nominalnej i płatna jednorazowo prowizja w kwocie 15 tys. zł.

Powyższa operacja nie spowodowała zmniejszenia zadłużenia Powiatu lecz umożliwiła wydłużenie terminu spłaty długu. Z tytułu ww. umowy w 2015 r. rozchodowano 500 tys. zł, a w 2016 r. 979,6 tys. zł<sup>22</sup> (o czym w pkt. 2.3. wystąpienia) w następstwie czego zadłużenie na koniec 2015 r. wyniosło 16.360 tys. zł, a na koniec 2016 r. 15.845 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 495-517, 655-657)

**2.3.** W założeniach programu naprawczego przyjęto także wykonanie jak największej nadwyżki budżetowej<sup>23</sup> wynikającej z relacji określonej w art. 242 ufp w celu poprawy relacji ze wzoru wynikającego z art. 243 ufp. Zaplanowano nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami (bez wolnych środków) w kwocie 1.000 tys. zł, natomiast na dzień 31.12.2016 r. wypracowano ją w wysokości 3.723,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 115-128, 131, 139, 146, 280-281)

W uchwale budżetowej Powiatu Sulęcińskiego na 2015 r. nr IV/23/15 z 27.01.2015 r. ustalono rozchody w wysokości 500 tys. zł przeznaczone na wykup wcześniej wyemitowanych obligacji. Na tej podstawie w dniu 31.12.2015 r., w związku z posiadanymi wolnymi środkami, dokonano o tę kwotę nadpłaty zobowiązań wynikających z umowy konsolidacyjnej zawartej z Getin Noble Bank S.A. w dniu 31.12.2015 r.

Podobnie w dniu 29.11.2016 r. Rada Powiatu Sulęcińskiego podjęła uchwałę nr XXVII/146/16 w sprawie zmiany budżetu powiatu na 2016 r., w której dokonała zmiany planu rozchodów z 15 tys. zł na 515 tys. zł. Kwotę 500 tys. zł również przeznaczono na wcześniejszą spłatę zobowiązań wynikających z powyższej umowy. Nadpłaty te spowodowały zmniejszenie zadłużenia Powiatu Sulęcińskiego i obniżyły koszty obsługi długu o szacowaną kwotę 180 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 518-527)

**2.4.** W Starostwie nie ustanowiono mechanizmów kontrolnych i wewnętrznych procedur określających sposób bieżącego monitorowania wykonania zaplanowanych działań naprawczych. Jednakże w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją programu naprawczego:

- Starosta Sulęciński w dniu 7.09.2015 r. wystosował do dyrektorów i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz naczelników i kierowników wydziałów i referatów Starostwa Powiatowego pismo, w którym wstrzymał dokonywanie wydatków innych niż obligatoryjne, tj. nie wynikających z zawartych umów oraz zobowiązał do konsultowania z Zarządem Powiatu wszelkich nowych zobowiązań;
- Skarbnik Powiatu pismem z dnia 25.02.2016 r. skierowanym do ww. kadry kierowniczej zobowiązał do sporządzenia informacji z przebiegu realizacji założeń przyjętych w programie naprawczym w zakresie ograniczenia wydatków oraz wyjaśnienia ewentualnego ich niewykonania;
- Skarbnik Powiatu sporządzał dla RIO informacje o przebiegu realizacji programu naprawczego w odniesieniu do harmonogramu i wykonania poszczególnych przedsięwzięć naprawczych. Informacje sporządzono wg stanu na: 31.12.2015 r., 30.06.2016 r. i 31.12.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 528- 550)

<sup>22</sup> Na kwotę tę składa się: nadpłata 500 tys. zł, spłata odsetek 464,6 tys. zł i spłata kapitału 15 tys. zł.

<sup>23</sup> Rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi.

2.5. RIO pozytywnie zaopiniowała<sup>24</sup> projekt uchwały budżetowej na 2016 r. oraz projekt uchwały w sprawie WPF na lata 2016-2024, z zastrzeżeniem nie spełnienia w latach 2016-2017 relacji wynikającej z art. 243 ufp. W uchwałach tych nie wykazano bowiem skutku zastosowanej subrogacji długu. Dopiero uchwałą nr XIX/97/16 z dnia 26.01.2016 r. dokonano stosownej zmiany WPF.

(dowód: akta kontroli str. 551-593)

W wyniku wprowadzonych działań naprawczych indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań, wykazany w WPF uchwalanych od 2016 r. do chwili obecnej<sup>25</sup>, osiąga wartości dodatnie, niższe od wartości dopuszczalnych. Przykładowo w 2016 r. kształtował się na poziomie 1,63% przy dopuszczalnym 2,88%, natomiast w latach 2017-2018 odpowiednio: 1,78% / 2,25% i 2,69% / 2,95%.

(dowód: akta kontroli str. 594-621)

W okresie realizacji programu naprawczego budżet Powiatu uchwalany był przez Radę Powiatu Sulęcińskiego, natomiast przed jego zakończeniem RIO pozytywnie zaopiniowała:<sup>26</sup>

- projekt uchwały budżetowej Powiatu Sulęcińskiego na 2017 r. wraz z uzasadnieniem,
- projekt uchwały w sprawie WPF Powiatu Sulęcińskiego na lata 2017-2030,
- prawidłowość planowanej kwoty długu Powiatu Sulęcińskiego w latach 2017-2030,
- możliwość sfinansowania deficytu budżetu przedstawionego w uchwale budżetowej na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 622-631)

3. Starostwo Powiatowe nie ubiegało się o pomoc finansową na realizację programu naprawczego, udzielaną przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 632)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację założeń programu naprawczego.

## IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od

<sup>24</sup> Uchwały nr 736/2015 i nr 737/2015 z 4.12.2015 r.

<sup>25</sup> Uchwała nr XIX/97/16 z dnia 26.01.2016 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sulęcińskiego na lata 2016-2024, ze zm. i uchwała nr XXIX/152/16 z dnia 21.12.2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Sulęcińskiego na lata 2017-2030, ze zm.

<sup>26</sup> Uchwały nr: 728/2016 z 12.12.2016 r., 730/2016 z 12.12.2016 r., 126/2017 z 25.01.2017 r., 127/2017 z 25.01.2017 r.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 28 lipca 2017 r.

Kontroler

Mariusz Mizerski  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor

Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*