



LBI-4101-025/2014  
Nr ewid. 18/2015/P/14/066/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONYWANIE ZADAŃ  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH  
W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM  
WYNIKAJĄCYM Z NADMIERNEGO ZADŁUŻANIA SIĘ  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

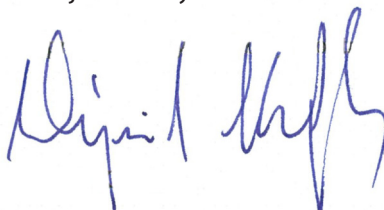
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:  
Barbara Chilińska



**Akceptuję:**

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17.04.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności .....	6
2.2. Synteza ustaleń kontroli .....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	11
3.1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań .....	11
3.2. Zadłużenie j.s.t. ....	13
3.3. Analiza zadłużenia i badanie sprawozdań j.s.t. Wstępne badanie uchwał i zarządzeń j.s.t. ....	16
3.4. Kontrole RIO w j.s.t. ....	19
3.5. Środki nadzoru i inne środki oddziaływania (raporty o stanie gospodarki finansowej, postępowanie naprawcze, zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych) .....	22
3.6. Zadłużenie komunalnych osób prawnych.....	30
3.7. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.....	32
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	34
4.1. Przygotowanie kontroli .....	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	34
5. ZAŁĄCZNIKI.....	36

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>j.s.t.</b>	jednostka samorządu terytorialnego
<b>KR RIO</b>	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
<b>RIO lub izba</b>	regionalna izba obrachunkowa
<b>u.f.p. z 2005 r.</b>	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.)
<b>u.f.p.</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.)
<b>ustawa o r.i.o.</b>	ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113)
<b>ustawa o samorządzie gminnym</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
<b>WPF</b>	wieloletnia prognoza finansowa
<b>WK lub wydział kontroli</b>	Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej
<b>wydział analiz</b>	Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń
<b>z.o.z.</b>	zakład opieki zdrowotnej

### Temat i numer kontroli

Kontrola „Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego” (P/14/066) była kontrolą koordynowaną, ujętą w planie pracy Najwyższej Izby Kontroli. Podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrola mieściła się w priorytetowych kierunkach kontroli na 2014 rok – *Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.*

### Cel kontroli

Celem głównym kontroli była ocena przeciwdziałania regionalnych izb obrachunkowych narastaniu długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. W toku kontroli zbadano i oceniono czy RIO:

- były prawidłowo przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań,
- prawidłowo i skutecznie wykonywały zadania dotyczące przeciwdziałania zadłużeniu j.s.t.

### Zakres kontroli

Badania kontrolne dotyczyły lat 2012–2014 (do dnia zakończenia kontroli w jednostkach). W zakresie szczegółowych działań RIO podjętych wobec najbardziej zadłużonych j.s.t., analizą objęto również lata wcześniejsze.

### Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono od 15 września do 15 grudnia 2014 r. Uczestniczyło w niej siedem delegatur NIK, które skontrolowały łącznie osiem RIO. Izby w Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach i w Szczecinie objęto kontrolą głównie ze względu na dużą liczbę nadmiernie zadłużonych gmin i powiatów, RIO w Rzeszowie – z powodu dużej liczby j.s.t. niespełniających wymogu posiadania nadwyżki operacyjnej, zaś RIO w Opolu – ze względu na jedno z najbardziej zadłużonych województw samorządowych. Oprócz tych jednostek, kontrole przeprowadzono także w RIO w Łodzi i w Poznaniu.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, wg kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W trakcie kontroli nie oceniano prawidłowości rozstrzygnięć nadzorczych i opinii wydawanych przez kolegia RIO. Zgodnie bowiem z treścią art. 15 ust. 7 ustawy o r.i.o., członkowie kolegium RIO, w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych, są niezawisli i podlegają jedynie ustawom.

W ramach kontroli pozyskano również informacje z Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a także stowarzyszeń zrzeszających j.s.t.<sup>1</sup>, na temat m.in. problemów związanych z zadłużeniem j.s.t. (najistotniejsze uwagi zgłoszone przez stowarzyszenia j.s.t. zaprezentowano w załączniku nr 5).

<sup>1</sup> Związku Powiatów Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Metropolii Polskich.

### 2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Regionalne izby obrachunkowe zgodnie z prawem i adekwatnie do posiadanych narzędzi wykonywały zadania ustawowe w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu narastaniu długu w j.s.t.<sup>2</sup> Oceniano stan zadłużenia j.s.t. i wyniki tych ocen wykorzystywano w działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz szkoleniowo-informacyjnej. W sytuacjach gdy zobowiązania j.s.t. przekraczały ustawowe limity (wskaźniki) zadłużenia – stosowano właściwe środki oddziaływania. Stwierdzano nieważność uchwał i zarządzeń organów j.s.t., sporządzano raporty o stanie gospodarki finansowej oraz wzywano do sporządzenia programów postępowania naprawczego. Właściwemu wykonywaniu zadań sprzyjała dobra organizacja pracy izb oraz zatrudnienie wysokokwalifikowanych specjalistów.

Dalece spóźnione były środki podejmowane w latach 2011–2012 przez RIO w Szczecinie wobec najbardziej (w skali kraju) zadłużonych gmin Rewal i Ostrowice<sup>3</sup>. Organy RIO nie zareagowały bowiem w porę, na narastanie zadłużenia tych gmin i brak możliwości spłaty zobowiązań. W szczególności nie wykorzystano takich środków oddziaływania, jak kontrole gospodarki finansowej, kierowanie zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz wnioskowanie o wszczęcie procedury zawieszenia organów gmin<sup>4</sup>.

W ocenie NIK, regionalne izby obrachunkowe nie dysponują odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego. Nie miały również możliwości wyegzekwowania ustawowego wymogu realizmu wieloletniej prognozy finansowej. Organy samorządu, mimo narastania zadłużenia, nie stosowały się do wniosków wynikających z raportów o stanie gospodarki finansowej i wystąpień pokontrolnych, a rzeczywiste zadłużenie „ukrywały” w zobowiązaniach komunalnych osób prawnych.

Niekorzystny wpływ na skuteczne wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych ma sporządzanie oceny stanu zadłużenia na podstawie sprawozdań i dokumentów j.s.t., których rzetelność może być zweryfikowana dopiero w toku kontroli. Skuteczne wykonywanie zadań utrudnia też podatność na manipulacje wskaźników zadłużenia, ustalonych w ustawie o finansach publicznych.

Art. 242 powołanej ustawy wprowadza zasadę zrównoważenia planowanych wydatków bieżących j.s.t. z planowanymi jej dochodami, powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Taka konstrukcja zachęca organy samorządu terytorialnego do zaciągania kredytów i pożyczek tylko w celu wykazania wolnych środków. Z kolei zgodnie z indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia, ustalonym w art. 243 ust. 1 u.f.p., w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi w odniesieniu do dochodów budżetu j.s.t. nie może przekroczyć średniej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. Wadą przepisu jest liczenie relacji w ostatnim roku do planowanej

<sup>2</sup> Założono zastosowanie oceny opisowej kontrolowanej działalności.

<sup>3</sup> Rewal 258,8%, a Ostrowice 233,8% (liczone w stosunku do dochodów tych gmin – stan na koniec III kwartału 2014 r.).

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do zawieszania organów gminy i ustanawiania zarządu komisarycznego. Zawieszenie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a powołanie komisarza rządowego na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem wspomnianego ministra.

wielkości dochodów za trzy kwartały, co pozwala na sztuczne zawyżanie planu dochodów, głównie o trudne do zweryfikowania przyszłe dochody majątkowe, tylko w celu spełnienia wymogów prawa. Przepis ten sprzyja też przesuwaniu okresów spłaty długów na lata następne tylko w celu zachowania relacji w nim określonej, co z kolei zwiększa koszty obsługi długu. [str. 27–28]

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W województwach objętych kontrolą nastąpił wzrost zadłużenia j.s.t. z 23.618,8 mln zł (na koniec 2011 roku) do 27.530,8 mln (na koniec 2014 roku), to jest o 16,6%. W relacji do wykonanych dochodów kształtowało się ono na koniec 2014 roku na poziomie od 26,4% (woj. podlaskie) do 45,3% (woj. kujawsko-pomorskie). W skali kraju zadłużenie j.s.t. na koniec 2014 roku wyniosło 72.109,9 mln zł<sup>5</sup> (było wyższe o 4,3% niż na koniec 2013 roku i o 9,7% niż na koniec 2011 roku), a mierzone w relacji do dochodów j.s.t. zmniejszyło się z 38,4 % na koniec 2011 roku do 37,2% na koniec 2014 roku. [str. 13–15]

NIK zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z nadmiernego zadłużenia – główne w zakresie możliwości rozwojowych wspólnot samorządowych, w tym wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowania. Z opracowanych w latach 2012–2013 ekspertyz<sup>6</sup> wynika bowiem, że utrzymanie w latach 2015–2020 wydatków inwestycyjnych samorządów na poziomie z lat 2007–2011, może spowodować w ponad 900 j.s.t. naruszenie zasady równoważenia wydatków bieżących budżetu – wyrażonej w art. 242 u.f.p. Nadmierne zadłużenie może powodować także utratę płynności finansowej i tym samym stwarzać zagrożenie dla prawidłowej realizacji przez jednostkę ustawowych zadań. [str. 16]

2. RIO (zgodnie z art. 9a ustawy o r.i.o.) sprawdzały pod względem rachunkowym i formalnym przedkładane przez j.s.t. sprawozdania budżetowe i sprawozdania z operacji finansowych. Jednak dopiero kontrole pozwalają – poprzez porównanie danych zawartych w sprawozdaniu o stanie zobowiązań z danymi w ewidencji księgowej i z dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań – ustalić, czy sprawozdania takie są rzetelne<sup>7</sup>. Skontrolowane RIO w latach 2011–2014 (III kwartały) przeprowadziły łącznie 1.922 kontrole gospodarki finansowej (przeciętnie 1,4 kontroli na jedną nadzorowaną jednostkę), w tym 322 kontrole doraźne i 359 problemowych. Stosunkowo niewiele, bo tylko 76 kontroli doraźnych i problemowych poświęconych było zadłużeniu. Brak kontroli ukierunkowanych na tę problematykę, szczególnie w jednostkach najbardziej zadłużonych (w zachodniopomorskich gminach Rewal i Ostrowiec) opóźnił skuteczność zastosowanych środków nadzoru. Wpływ na ograniczenie liczby kontroli mogła mieć wysoka fluktuacja kontrolerów RIO, sięgająca nawet 50%<sup>8</sup>. [str. 11–12, 16–21]
3. Do 25 lipca 2014 r. RIO nie zostały wyposażone w środki nadzoru umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje, w których organy j.s.t., mimo narastania zadłużenia, nie stosowały się do rozstrzygnięć nadzorczych RIO lub nie wykonywały wniosków wynikających z raportów o stanie gospodarki finansowej i wystąpień pokontrolnych. Z dniem 25 lipca 2014 r. wszedł

<sup>5</sup> Dane Ministerstwa Finansów na 25 marca 2015 r.

<sup>6</sup> *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*; Warszawa 2013. W. Misiąg: *Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008–2011 i ich prognozy na lata 2012–2020*; Warszawa, 2012.

<sup>7</sup> Dopiero w toku kontroli RIO ustaliła, że organy gmin Rewal, Ostrowiec (zachodniopomorskie) i Zadzim (łódzkie) nie wykazywały rzeczywistego stanu zadłużenia tych gmin.

<sup>8</sup> RIO w Kielcach.

w życie art. 240b u.f.p., umożliwiającą ustalenie przez RIO budżetu j.s.t. bez zachowania relacji, o których mowa w art. 242–244 u.f.p. Wprowadzono też możliwość dokonywania przez j.s.t. zmian w budżecie ustalonym przez RIO, lecz tylko takich, które nie powodują zwiększenia ww. relacji, wynikających z tego budżetu. *[str. 25]*

4. RIO analizowały zachowanie relacji wynikających ze wskaźników zadłużenia określonych w art. 242 i art. 243 u.f.p., w tym także zachowanie relacji przewidzianych w art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach następujących po danym roku budżetowym. W przypadku zaś niezachowania tych relacji stosowały odpowiednie środki oddziaływania. Badanie to RIO prowadziły jednak nie posiadając rzetelnych informacji o faktycznym zadłużeniu, tylko na podstawie materiałów przedstawionych przez j.s.t. – także niewiarygodnych. Nie wypracowały też metodologii analiz prognozy kwoty długu zawartej w WPF. Istotnym utrudnieniem był również brak możliwości wyegzekwowania wymogu realizmu WPF, wynikającego z art. 226 u.f.p. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika bowiem, że uchwała w sprawie WPF powinna być realistyczna. U.f.p. nie wymienia jednak przesłanek umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej j.s.t. w okresie, którego ma dotyczyć WPF. Ocena przyszłej sytuacji finansowej j.s.t. należy zatem do jej organu stanowiącego<sup>9</sup>. *[str. 18–19, 23–24, 27–28]*
5. Ograniczenie działań nadzorczych, kontrolnych i opiniodawczych do kryterium legalności utrudniało reagowanie izb na działania niekorzystne z punktu widzenia finansów j.s.t., a nienaruszające prawa (np. zaciąganie zobowiązań w parabankach<sup>10</sup>, zawieranie umów sprzedaży zwrotnej<sup>11</sup>). Przy określaniu zdolności kredytowej j.s.t. RIO nie miały kompetencji do stosowania metod oceny wskaźników wykorzystywanych przez podmioty komercyjne (banki i agencje ratingowe). *[str. 18 i 21]*
6. Raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t. nie zawsze były skutecznym narzędziem oddziaływania na ograniczanie zadłużenia j.s.t. Poza nielicznymi przypadkami sporządzano je na wniosek jednostek ubiegających się o pożyczkę z budżetu państwa i najczęściej były powieleniem znanych już organom j.s.t. wystąpień pokontrolnych, opinii i rozstrzygnięć nadzorczych. Uzyskanie pożyczek z budżetu państwa pozwalało j.s.t. na niezachowanie ustawowych wskaźników zadłużenia, a tym samym ograniczało możliwości oddziaływania RIO. *[str. 24–25]*
7. Skontrolowane RIO nadzorowały średnio 170 j.s.t. W stosunku do każdej z nich corocznie zbadały przeciętnie 53 uchwały i zarządzenia oraz wydały dziewięć opinii. Średniorocznie na jednego członka kolegium przypadało zatem od 591 (RIO w Białymstoku) do 1.234 (RIO w Szczecinie) zbadanych uchwał i zarządzeń oraz wydanych opinii. Tak duża liczba badanych uchwał i ich projektów oraz zarządzeń wpływa na jakość sprawowanego nadzoru. *[str. 22–24]*
8. Wszystkie skontrolowane izby oraz KR RIO wykonywały zadania w zakresie działalności informacyjnej, instruktażowej oraz szkoleniowej dotyczącej zadłużenia samorządów (art. 1 ust. 4 ustawy o r.i.o.). *[str. 12 i 33]*

<sup>9</sup> Na przykład wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 1129/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 262/14.

<sup>10</sup> Zaciąganie pożyczek w parabankach miało miejsce na obszarze działania sześciu skontrolowanych RIO i dotyczyło 11 j.s.t.

<sup>11</sup> Operacje gospodarcze polegające na sprzedaży nieruchomości (np. przez gminę) z równoczesnym zobowiązaniem się do jej odkupienia w określonym terminie i po określonej cenie. Przed wykupem tej nieruchomości gmina płaci czynsz, przy czym wydatki z tego tytułu przewyższają (z reguły) koszty obsługi kredytów i pożyczek.

9. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych właściwie wykonywała zadania wynikające z art. 25a ustawy o r.i.o., dotyczące uzgadniania projektów aktów prawnych, zgłaszania wniosków dotyczących zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową j.s.t., a także upowszechniania dorobku i doświadczeń izb. [str. 32–34]

### 2.3 Uwagi i wnioski

Ze względu na stwierdzone w kontroli przypadki opieszałości działań organów nadzoru w sytuacji braku skuteczności wykonywania zadań publicznych przez organy j.s.t., **Prezes Rady Ministrów, Minister Administracji i Cyfryzacji oraz wojewodowie** powinni podejmować działania w celu skrócenia procedury związanej z zawieszaniem organów j.s.t. i wprowadzeniem zarządu komisarycznego. Państwo nie może bowiem pozwolić na sytuacje, w której pomiędzy datą stwierdzenia przesłanek wskazujących na brak rokowań co do skutecznego wykonywania zadań j.s.t., a dniem przejęcia kompetencji wójta (burmistrza) i rady przez komisarza rządowego, upływa ponad trzy lata albo też takie działania nie są realizowane. [str. 28–30]

RIO nie dysponują odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się j.s.t.

Niezbędne są także zmiany przepisów, a w szczególności wyeliminowanie niedoskonałości wskaźników ograniczających zadłużanie samorządów:

**Minister Finansów** powinien rozważyć:

- zmianę art. 242 u.f.p., poprzez wyłączenie wolnych środków (pochodzących z nierozliczonych pożyczek, kredytów i papierów wartościowych), jako jednego z czynników mających równoważyć wydatki bieżące budżetu. Pozwoli to na zapobieganie sytuacjom, w których j.s.t. świadomie zaciągały nadmierne kredyty i pożyczki, tylko po to aby spełnić wymóg art. 242 u.f.p. (co skutkowało nieuzasadnionym zwiększeniem zadłużenia i kosztów jego obsługi) oraz na zachowanie zasady nieangażowania środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących;
- nowelizację art. 243 ust. 2 u.f.p., poprzez zastąpienie planowanych dochodów budżetowych, przyjmowanych do obliczenia wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. na następny rok budżetowy, dochodami rzeczywiście wykonanymi. Pozwoli to na znaczne ograniczenie możliwości obchodzenia art. 243 ust. 1 u.f.p. przez zawyżanie planowanych dochodów (głównie majątkowych) oraz ułatwi ocenę spełnienia wymogu realizmu wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 u.f.p.). Warto też rozważyć możliwość ograniczenia praktyk polegających na przesuwaniu terminów spłaty zadłużenia – tylko w celu zachowania relacji z art. 243 u.f.p. – i to pomimo realnych możliwości wcześniejszej spłaty zobowiązań.

Niezależnie od postulowanych zmian w prawie, **regionalne izby obrachunkowe** powinny w większym niż dotychczas stopniu wykorzystywać dostępne środki oddziaływania w stosunku do najbardziej zadłużonych j.s.t., w tym:

- przeprowadzać więcej kontroli problemowych i doraźnych;
- wyniki działalności nadzorczej i kontrolnej wykorzystywać do sporządzania – z własnej inicjatywy – raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t.;

- kierować do rzeczników dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie takiej dyscypliny, częściej i skuteczniej wnioskować o zastosowanie środków wynikających z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>12</sup>;
- skutecznie monitorować zadłużenie komunalnych osób prawnych (gdzie skrywane jest rzeczywiste zadłużenie j.s.t.) i publikować informacje na ten temat w rocznych sprawozdaniach z działalności RIO;
- rozwijać działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową.

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

### 3.1 Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań

#### **Regionalne izby obrachunkowe były należycie przygotowane do realizacji zadań ustawowych.**

Stosownie do § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>13</sup>, w każdej izbie funkcjonowały dwa wydziały merytoryczne: wydział kontroli gospodarki finansowej oraz wydział informacji, analiz i szkoleń, którym przypisano zadania zgodne ze wskazanymi w § 4 i 5 tego rozporządzenia. Do zadań WK należało przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Wydziały analiz zajmowały się m.in. przygotowaniem ramowego planu pracy izb, przygotowaniem informacji, sprawozdań i opinii<sup>14</sup>, a także organizowaniem i prowadzeniem szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową kontrolowanych jednostek. Zadaniem wydziałów analiz było także dokonywanie wstępnej analizy uchwał i zarządzeń organów j.s.t. (będących przedmiotem nadzoru RIO) oraz przekazywanie ewentualnych uwag w tym zakresie członkom kolegium (np. protokołów i wystąpień pokontrolnych, wydawanych opinii i rozstrzygnięć w podobnych sprawach). Pracownicy większości skontrolowanych izb nie mieli obowiązku przygotowywania projektów uchwał kolegium i opinii składów orzekających. Tylko pracownicy RIO w Kielcach przygotowywali projekty opinii dotyczących możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz spłaty kredytów i pożyczek.

W skontrolowanych izbach funkcjonował sprawny – nie zawsze sformalizowany – system współpracy między wydziałami oraz przekazywania informacji pomiędzy pracownikami tych wydziałów a członkami kolegium.

- *W RIO w Rzeszowie zasady współpracy między wydziałami w procesie przygotowania i przeprowadzenia kontroli ustalono w zarządzeniu prezesa RIO. Przed przystąpieniem do kontroli inspektor zapoznawał się z materiałami (w tym rozstrzygnięciami nadzorczymi i opiniami) dotyczącymi kontrolowanej j.s.t. Ponadto informacje, dotyczące jednostki, zamieszczano w notatce przedkontrolnej sporządzanej przez wydział analiz (pytania z jednostki, skargi, wnioski, zadłużenie, unieważnienia uchwał, uwagi do sprawozdań). W notatce uwagi zamieszczał także członek Kolegium sprawujący nadzór nad działalnością jednostki.*

RIO zatrudniały wykwalifikowanych pracowników, zaś ich liczba zależała od liczby nadzorowanych jednostek. Najmniejsze zatrudnienie<sup>15</sup>, tj. 43 etaty (w tym sześć w wydziale analiz i 18 w wydziale kontroli), było w RIO w Opolu, która nadzorowała 88 jednostek, natomiast największe – 117 etatów (w tym 39 w wydziale analiz i 41 w wydziale kontroli) w RIO w Poznaniu, która nadzorowała 282 jednostki. Na jednego pracownika wydziału analiz przypadło około 10–11 jednostek (z wyjątkiem RIO w Opolu – 14 jednostek i RIO w Poznaniu – siedem jednostek), a na pracownika wydziału kontroli od pięciu do siedmiu jednostek. Pracownicy wydziałów kontroli przeprowadzali przeciętnie od dwóch do trzech kontroli rocznie.

**Istotnym problemem, mogącym mieć wpływ na jakość wykonywanych zadań, była fluktuacja kadr w RIO**, zwłaszcza w wydziałach kontroli. Na przykład w RIO w Kielcach w ciągu trzech lat zwolniło się 11 spośród 22<sup>16</sup> pracowników wydziału kontroli, w RIO w Bydgoszczy 13 z 32, a w RIO w Łodzi 11 z 36. Tak duże zmiany były spowodowane znalezieniem lepiej wynagradzanego zatrudnienia – często w j.s.t. na stanowiskach skarbników, zastępców wójtów lub sekretarzy.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

<sup>14</sup> O których mowa w art. 10, art. 17 ust. 1 pkt 3 i art. 21 ust. 2 ustawy o r.i.o.

<sup>15</sup> Wg średniego zatrudnienia z lat 2011–2013.

<sup>16</sup> Liczba pracowników WK na koniec 2013 roku.

Nowi pracownicy wymagali zaś odpowiedniego przeszkolenia i nabycia umiejętności kontrolerskich. Sytuacja taka powodowała zmniejszenie liczby kontroli gospodarki finansowej j.s.t., które są w zasadzie jedynym, pewnym źródłem weryfikacji informacji i sprawozdań przedkładanych przez te jednostki. Niepowstrzymanie tej tendencji może zagrozić wykonywaniu ustawowych zadań RIO<sup>17</sup>. [szerzej na ten temat w punkcie 3.4. informacji]

- W **RIO w Łodzi** zmiany kadrowe miały wpływ na zmniejszenie liczby kontroli (z 78 w 2011 roku do 57 w 2013 roku, tj. o 26,9%). Liczba kontroli przypadających na pracownika WK w tych latach zmniejszyła się z 2,4 do 2.
- **RIO w Kielcach i w Bydgoszczy** zrealizowały w 2013 roku – odpowiednio – o 27,8% i 20,2% mniej kontroli niż w 2011 roku, a liczba kontroli przypadająca na jednego pracownika WK zmalała w tych Izbach z 3,6 do 2,3 i z 2,5 do 2.

W latach 2011–2013 w skład Kolegiów objętych kontrolą izb wchodziło średnio od ośmiu (RIO w Szczecinie) do 21 (RIO w Poznaniu) członków. Wszyscy spełniali wymogi określone w art. 15 ustawy o r.i.o.<sup>18</sup>, w tym posiadali odpowiednie wykształcenie oraz staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych.

### **NIK zwraca uwagę na dużą liczbę spraw, jakimi są obciążeni członkowie kolegiów RIO.**

W latach 2011–2013 w izbach zbadano od 15.212 (RIO w Opolu) do 37.586 (RIO w Rzeszowie) uchwał i zarządzeń organów j.s.t. w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o. oraz wydano od 2.245 (RIO w Opolu) do 7.436 (RIO w Poznaniu) opinii. Oznacza to, że średniorocznie na jednego członka kolegium przypadało od 591 (RIO w Białymstoku) do 1.234 (RIO w Szczecinie) zbadanych uchwał i zarządzeń oraz wydanych opinii<sup>19</sup>.

Tak duża liczba spraw, przypadających na jednego członka kolegium RIO, jest także wynikiem rozbudowania i sformalizowania działalności nadzorczej i opiniodawczej izb nad gospodarką finansową j.s.t. [szerzej na temat środków nadzoru w punkcie 3.5. informacji]

**We wszystkich skontrolowanych izbach zadbano o podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników i członków Kolegiów, w tym dotyczących problematyki zadłużenia j.s.t.** Zapewniono im uczestnictwo w szkoleniach, kursach i seminariach. Na przykład:

- W **RIO w Szczecinie**, w latach 2011–2014 (III kwartały) jej pracownicy oraz członkowie Kolegium uczestniczyli w 17 szkoleniach związanych z zadłużeniem j.s.t. Szkolenia te dotyczyły m.in.: sposobu obliczania limitów i wskaźników zadłużenia, sporządzania raportów o stanie gospodarki finansowej oraz wieloletniej prognozy finansowej.

**Skontrolowane izby wykonywały zadania w zakresie działalności informacyjnej, instruktażowej oraz szkoleniowej dotyczącej zadłużenia j.s.t.** W szczególności informowały o ryzykach związanych z nadmiernym zadłużeniem – w tym zadłużeniem jednostek organizacyjnych j.s.t. [szerzej – str. 18, 31 i 33].

Ważną rolę w procesie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych i pracowników RIO spełniają: miesięcznik Finanse komunalne, portal internetowy KR RIO, coroczne konferencje RIO oraz konferencje naukowe współorganizowane przez izby (np. konferencja: Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście stabilności finansowej<sup>20</sup>).

<sup>17</sup> Np. naczelnik wydziału kontroli RIO w Kielcach sugerował wprowadzenie zakazu zatrudnienia (w określonym ustawą czasie) w podmiotach nadzorowanych przez RIO.

<sup>18</sup> Do 29 listopada 2003 r. art. 15 ust. 4 ustawy o r.i.o., a następnie art. 15 ust. 8 ustawy o r.i.o.

<sup>19</sup> Tak liczone „obciążenie” nie uwzględnia faktu, że w sprawach związanych z podjęciem rozstrzygnięć nadzorczych uczestniczą wszyscy członkowie kolegium, zaś w sprawach wydania opinii zaangażowanych jest przynajmniej trzech członków. Zwykle wyznacza się, spośród członków kolegium, jednego sprawozdawcę (referenta), który sporządza projekt uchwały kolegium lub opinii. Na jedną j.s.t. przypadało średniorocznie od 39 spraw (RIO w Białymstoku) do 64 (RIO w Kielcach).

<sup>20</sup> Rzeszów, 11–12 czerwca 2014 r.

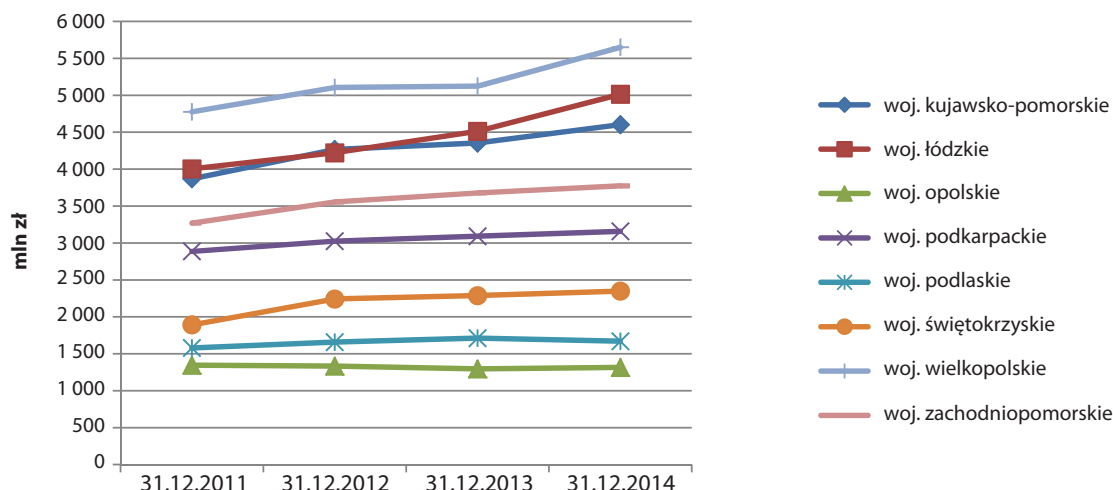
### 3.2 Zadłużenie j.s.t.

1. Na koniec 2014 roku zobowiązania j.s.t. wyniosły w Polsce ogółem 72.109,9 mln zł i były wyższe niż na koniec poprzedniego roku o 4,3% (69.159,1 mln zł). Wg WPF<sup>21</sup> jednostki prognozowały zamknięcie 2014 roku z zadłużeniem w wysokości 75.037 mln zł, a w kolejnych latach uzyskać systematyczny jego spadek (w 2015 roku do 72.747 mln zł, w 2016 roku do 67.727 mln zł, a w 2017 roku – 61.708 mln zł).

Na koniec lat 2012–2014 zadłużenie j.s.t. w województwach, w których przeprowadzono kontrolę wynosiło ogółem kolejno 25.404,3 mln zł, 26.050,0 mln zł i 27.530,8 mln zł. Było ono wyższe w porównaniu do stanu z końca poprzedniego roku odpowiednio o 7,6%, 2,5%, 5,7%. W 2014 roku najbardziej wzrosło zadłużenie w województwie łódzkim (o 11,1%) oraz wielkopolskim (o 10,3%), natomiast w województwie podlaskim odnotowano jego spadek (o 2,5%). Zmiany wielkości zadłużenia j.s.t. w poszczególnych województwach obrazuje poniższy wykres.

Wykres nr 1

#### Zadłużenie j.s.t.



Źródło: Opracowanie własne.

Dług generowany był przez gminy i miasta na prawach powiatu (w 2014 roku zobowiązania tych kategorii j.s.t. stanowiły odpowiednio 41% i 42% zadłużenia j.s.t. ogółem w województwach objętych kontrolą). O ile jednak zobowiązania gmin w badanym okresie nominalnie kształtowały się na podobnym poziomie (wzrosły o 4,5%), to zadłużenie miast na prawach powiatu znacznie wzrosło (o 32%). Wzrost zadłużenia odnotowały też województwa samorządowe (łącznie o 37,8%), natomiast dług powiatów na koniec 2014 roku był mniejszy o 0,6% w stosunku do stanu z końca 2011 roku. Zadłużenie j.s.t. w relacji do wykonanych dochodów w poszczególnych województwach nie ulegało większym zmianom. Najniższa relacja w latach 2011–2014 występowała w województwie opolskim (29,0%–32,2% ogółem i 26,2%–27,6% po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń<sup>22</sup>)

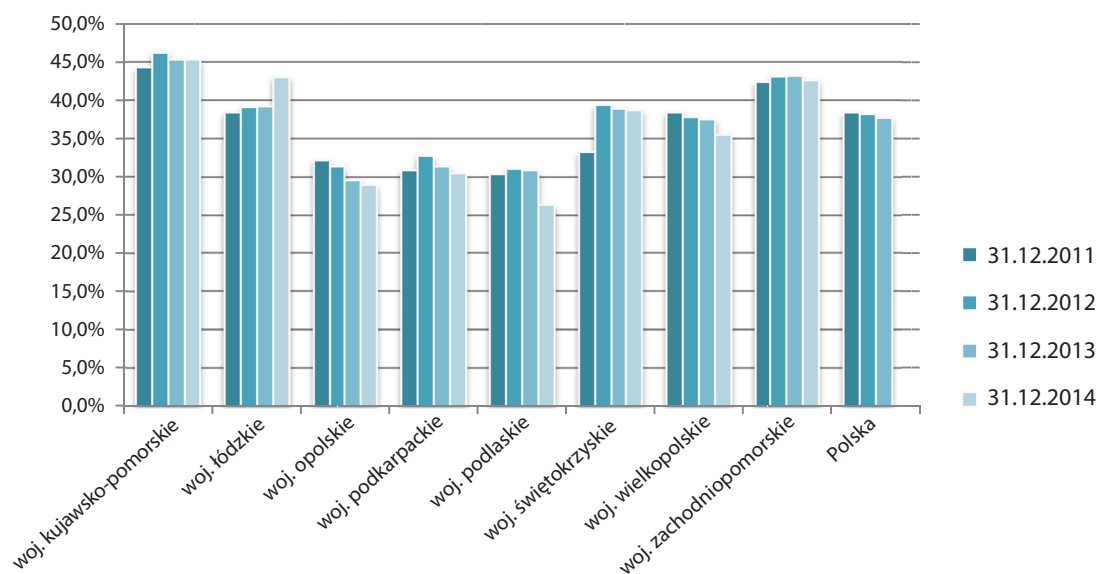
<sup>21</sup> Wg stanu bazy na dzień 6 listopada 2014 r.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 170 ust. 3 u.f.p. z 2005 r. do obliczenia wskaźnika, o którym mowa w art. 170 u.f.p. z 2005 r. (łączna kwota długu j.s.t. na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym), nie bierze się pod uwagę emitowanych papierów wartościowych, kredytów ani pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym bezzwrotnymi środkami z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy państw członkowskich EFTA. Przy czym obowiązuje to wyłącznie do czasu zakończenia programu, projektu lub zadania realizowanych ze środków pomocowych oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków.

i podlaskim (odpowiednio: 26,4%–31,1% i 24,7%–29,3%), a najwyższa w województwie kujawsko-pomorskim (44,3%–46,2% i 35,0%–39,1%) i zachodniopomorskim (42,4%–43,2% i 36,1%–38,4%). W skali kraju wskaźnik zadłużenia ogółem do wykonanych dochodów w 2014 roku wyniósł 37,2%. Dla porównania w trzech poprzednich latach wynosił kolejno: 38,4%, 38,2% i 37,7%. Udział zadłużenia w dochodach j.s.t. w województwach, w których przeprowadzono kontrolę NIK obrazują poniższe wykresy.

Wykres nr 2

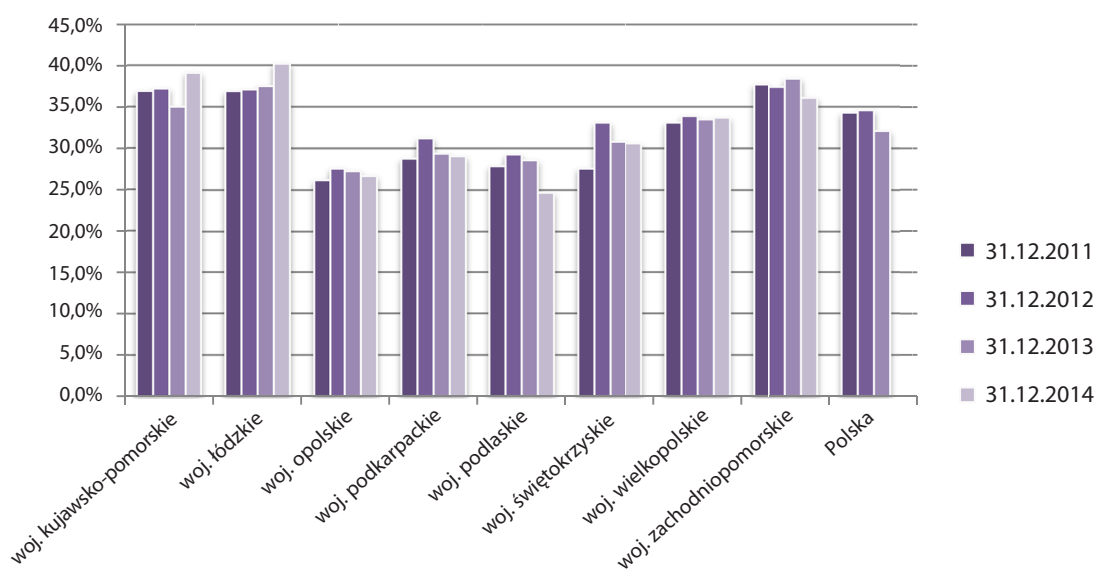
Zobowiązania j.s.t. (bez wyłączeń) w relacji do wykonanych dochodów



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres nr 3

Zobowiązania j.s.t. (z wyłączeniami) w relacji do wykonanych dochodów



Źródło: Opracowanie własne.

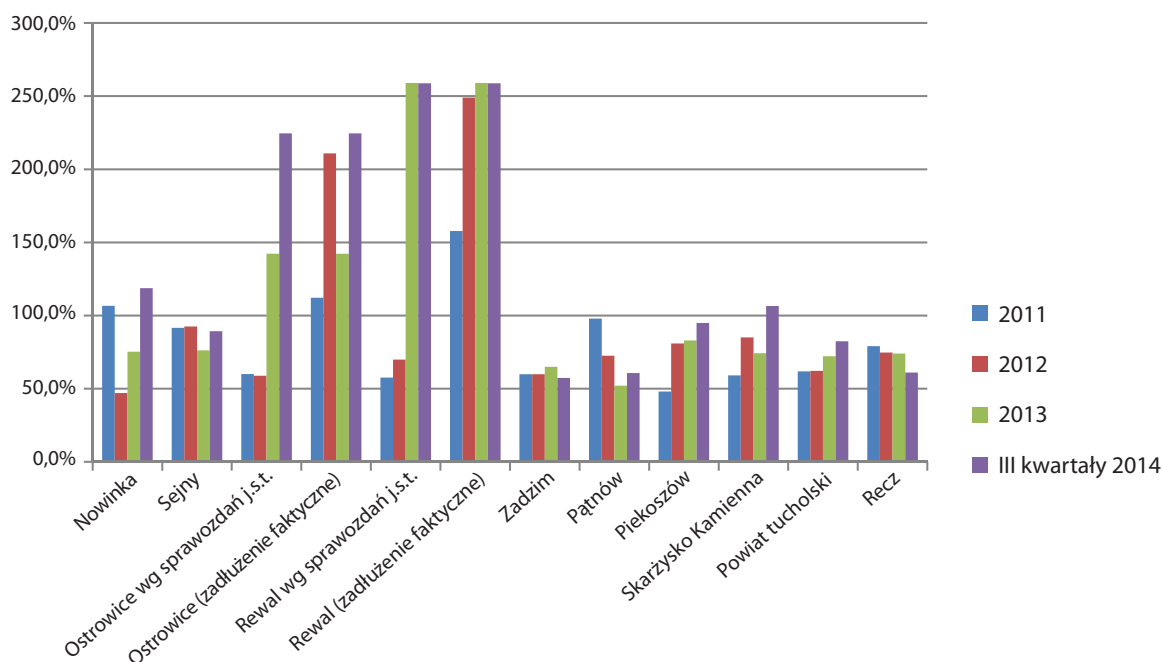
W latach 2011–2013, spośród 1.268 j.s.t. nadzorowanych przez skontrolowane RIO, limit zadłużenia określony w art. 170 u.f.p. z 2005 r. (60% w stosunku do wykonanych dochodów) przekroczyło kolejno 16, 16 i 21 j.s.t. Najwyższy wskaźnik (według danych RIO<sup>23</sup>) w latach 2011–2013 osiągnęły dwie gminy z województwa zachodniopomorskiego: Rewal (kolejno: 157%, 249% i 259% w stosunku do dochodów) oraz Ostrowice (112,2%, 210,9%, 142,3%). Na koniec III kwartału 2014 roku zadłużenie tych jednostek w relacji do dochodów wynosiło odpowiednio: 258,8% i 224,6%.

W 2014 roku, analizując WPF, skontrolowane izby stwierdziły przekroczenie relacji z art. 243 u.f.p.<sup>24</sup> w 33 j.s.t. Aż 14 z nich, czyli blisko połowa, to j.s.t. z województwa zachodniopomorskiego (10% jednostek nadzorowanych przez RIO w Szczecinie).

Poniższy wykres przedstawia udział zadłużenia w dochodach 10 najbardziej zadłużonych j.s.t., spośród nadzorowanych przez RIO objęte kontrolą<sup>25</sup>. W przypadku dwóch j.s.t. (gmin Ostrowice i Rewal – w woj. zachodniopomorskim) w latach 2011–2012 wystąpiły rażące różnice między danymi o wielkości zobowiązań, wynikające ze sprawozdań j.s.t., a stanem faktycznym (stwierdzonym przez RIO w trakcie kontroli tych jednostek), co miało istotny wpływ na spełnienie przez te j.s.t. limitu zadłużenia określonego w art. 170 u.f.p. z 2005 r.

Wykres nr 4

## Zadłużenie wybranych j.s.t. w relacji do dochodów



Źródło: Opracowanie własne.

<sup>23</sup> Dane za lata 2011–2012 uwzględniają wyniki kontroli przeprowadzonych w 2013 roku przez RIO w j.s.t. Stan na koniec 2013 roku podany został wg danych ze sprawozdań j.s.t. (Rb-Z).

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 243 u.f.p., w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi w odniesieniu do dochodów ogółem budżetu j.s.t. nie może przekroczyć średniej arytmetycznej 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>25</sup> Gminy: Nowinka, Sejny (woj. podlaskie), Ostrowice, Recz, Rewal (woj. zachodniopomorskie), Zadzim, Pątnów (woj. łódzkie), Piekoszów, Skarżysko-Kamienna (woj. świętokrzyskie) i Powiat Tucholski (woj. kujawsko-pomorskie). Relację obliczono z uwzględnieniem wyłączeń określonych w art. 170 ust. 3 u.f.p. z 2005 r.

2. W prognozie Ministerstwa Finansów<sup>26</sup>, opartej na WPF, zadłużenie j.s.t. w latach 2016–2017 ulegnie zmniejszeniu (w 2017 roku do kwoty 61,7 mld zł). Prognoza ta wydaje się jednak zbyt optymistyczna i nie uwzględnia wkładu własnego j.s.t. na realizację zadań finansowanych z funduszy unijnych (świadczy o tym m.in. zakładane w WPF zmniejszenie wydatków inwestycyjnych samorządów z 34,3 mld zł w roku 2015 do 20,5 mld zł w roku 2017).

Z opracowanych, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, ekspertyz<sup>27</sup> wynika, że poziom wkładu własnego j.s.t., koniecznego do współfinansowania projektów w ramach perspektywy na lata 2014–2020, oszacowano na 36%, czyli znacznie więcej niż 15% zakładane jako ogólny minimalny poziom niezbędnego współfinansowania (wynika to ze specyfiki projektów inwestycyjnych j.s.t., w których najczęściej łączna wartość projektów przewidzianych do dofinansowania znacznie przekracza wartość kosztów kwalifikowanych). Stąd też prognozowany łączny wkład własny j.s.t., niezbędny do zapewnienia współfinansowania projektów UE, szacuje się na ok. 60,6 mld zł, przy łącznych środkach UE przewidzianych dla j.s.t. w okresie 2014–2020 w wysokości 107,2 mld zł. Szacuje się, że w latach 2014–2020 średnioroczne wydatki majątkowe j.s.t. osiągną 52,9 mld zł, a ich zadłużenie na koniec 2020 roku wzrośnie do 81,8 mld zł<sup>28</sup>.

Z ekspertyzy<sup>29</sup> wynika także, że utrzymanie, w latach 2015–2020, wydatków inwestycyjnych j.s.t. na średnim poziomie z okresu 2007–2011 może prowadzić do naruszenia zasady równowagi wydatków bieżących budżetu (reguła z art. 242 u.f.p.) w ponad 900 j.s.t. Natomiast przy znacznym zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych (o 80%), około 400 j.s.t. będzie miało problemy z zachowaniem reguły z art. 242 u.f.p.<sup>30</sup>.

### 3.3 Analiza zadłużenia i badanie sprawozdań j.s.t. Wstępne badanie uchwał i zarządzeń j.s.t.

1. Wysokość zadłużenia j.s.t. oraz spełnianie przez te jednostki ustawowych wskaźników ograniczających zadłużenie, ustalane jest na podstawie sprawozdań z operacji finansowych i (pomocniczo) na podstawie sprawozdań budżetowych przedkładanych przez jednostki podsektora samorządowego. Rzetelność tych sprawozdań ma zatem zasadnicze znaczenie dla obiektywnego ustalenia stanu zadłużenia.

Wszystkie skontrolowane izby, zgodnie z art. 9a ustawy o r.i.o., sprawdzały pod względem rachunkowym i formalnym przedkładane przez j.s.t. sprawozdania budżetowe i sprawozdania z operacji finansowych (Rb-28S, Rb-27S, Rb-N, Rb-NDS, Rb-Z). Weryfikacja danych zawartych w tych sprawozdaniach prowadzona była przez pracowników wydziałów analiz, za pomocą raportów generowanych w systemie BeSTi@, a w razie potrzeby również w formie indywidualnej analizy dokumentów. W przypadku błędów wnioskowano o dokonanie korekty sprawozdań.

<sup>26</sup> Zaprezentowanej w informacji Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2014 r., stanowiącej odpowiedź na dezyderat nr 35 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w sprawie zadłużenia j.s.t., uchwalony na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2014 r.

<sup>27</sup> *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*; Warszawa 2013. W. Misiąg: *Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008–2011 i ich prognozy na lata 2012–2020*; Warszawa, 2012.

<sup>28</sup> W. Misiąg, M. Tomalak: *Analiza dochodów, wydatków i zobowiązań jst w latach 2008–2011 i ich prognozy na lata 2012–2020, w kontekście (...) zapewnienia wkładu własnego do projektów UE*; Warszawa, Rzeszów 2012. W. Misiąg: *Dochody, wydatki i zobowiązania JST w latach 2008–2011 i ich prognozy na lata 2012–2020*; Warszawa, 2012. Ekspertyzy te zostały jednak sporządzone jeszcze przed wynegocjowaniem środków pomocowych UE.

<sup>29</sup> *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego...*

<sup>30</sup> Wyłączenie wydatków na dofinansowanie zadań współfinansowanych z UE nie wpłynie na rzeczywistą zdolność j.s.t. do spłaty zadłużenia.

Sprawozdania stanowiły podstawowe źródło informacji o zadłużeniu j.s.t. Na ich podstawie izby mogły m.in. weryfikować spełnienie przez j.s.t. wskaźnika określonego w art. 170 u.f.p. z 2005 r. (obowiązującego do końca 2013 roku) i w razie potrzeby odpowiednio reagować. RIO w przypadku stwierdzenia nadmiernego zadłużenia j.s.t., występowały o przedstawienie dodatkowych informacji:

- **Prezes RIO w Szczecinie** kierował pisma do j.s.t., które przekroczyły próg zadłużenia, określony w art. 170 u.f.p. z 2005 r., a także w przypadkach, gdy się do tego progu zbliżały. Wzywał do udzielenia informacji o przyczynach naruszenia ustawowego limitu zadłużenia oraz wskazania działań podejmowanych w celu poprawy sytuacji finansowej j.s.t. Wskazywał, że nadmierne zadłużenie może stanowić zagrożenie niewykonywania ustawowych zadań, a także uniemożliwi skorzystanie ze środków unijnych.
- **RIO w Opolu** zwracała się do j.s.t. o wyjaśnienie przyczyn narastania zadłużenia oraz o wskazanie działań, jakie zamierzają podjąć organy tych j.s.t. na rzecz naprawy sytuacji finansowej. W celu weryfikacji składanych przez j.s.t. sprawozdań, RIO występowała także (dwa razy w roku) do wszystkich j.s.t. o przesłanie informacji o zobowiązaniach finansowych podjętych przez j.s.t. wg stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia danego roku, które stanowiły lub mogły stanowić obciążenie budżetu j.s.t. (np. o wyemitowanych papierach wartościowych, faktycznie zaciągniętych kredytach i pożyczkach, dane dotyczące nazw instytucji, wobec której j.s.t. mają zobowiązania i informacje o udzielonych poręczeniach).

Analiza sprawozdań j.s.t. pozwala RIO na wstępną identyfikację niektórych nieprawidłowości lub zagrożeń mogących mieć wpływ na nadmierne zadłużanie j.s.t. Dopiero w toku kontroli można bowiem – poprzez porównanie danych zawartych w sprawozdaniu o stanie zobowiązań (Rb-Z) z danymi w ewidencji księgowej i z dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań – ustalić, czy sprawozdania takie są rzetelne.

W latach 2011–2014 RIO objęły kontrolą wszystkie najbardziej zadłużone j.s.t. Spośród 67 z nich<sup>31</sup>, w trzech gminach (Ostrowice i Rewal – w woj. zachodniopomorskim, Zadzim – w woj. łódzkim) kontrole RIO wykazały rażącą niezgodność danych zawartych w sprawozdaniach dotyczących długu publicznego (RB-Z) z ewidencją księgową i z dowodami potwierdzającymi istnienie zobowiązań [szerzej na ten temat w punkcie 3.4 informacji]. Stwierdzone nieprawidłowości w trzech gminach nie miały, w ocenie NIK, wpływu na ocenę wysokości (a także wskaźników) zadłużenia podsektora samorządowego finansów publicznych. Gwałtowny wzrost zadłużenia i ukrywanie rzeczywistego jego stanu miało niekorzystny wpływ na funkcjonowanie wspólnoty samorządowej i zdolność do wykonywania zadań publicznych w tych gminach.

Chociaż zastąpienie limitów określonych w art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia wskazanym w art. 243 u.f.p. utrudniło analizę sprawozdań<sup>32</sup>, to wnikliwa ich analiza pozwalała izbom na wstępną identyfikację niektórych nieprawidłowości lub zagrożeń. Na przykład:

- **W RIO w Białymstoku**, w toku analizy sprawozdania Rb-27-S (o dochodach) Gminy Nowy Dwór za III kwartał 2014 roku, zwrócono uwagę na bardzo wysokie, niestandardowe, dochody z majątku. Zarządzono więc kontrolę doraźną, która wykazała, że Gmina zawarła umowę, na mocy której zbyła na rzecz firmy Magellan pięć nieruchomości za kwotę 1.166 tys. zł i (jednocześnie) wydzierżawiła je od nabywcy na pięć lat, za czynsz w kwocie 556 tys. zł. Zgodnie z umową, Gmina zobowiązała się do zawarcia, do 31 lipca 2019 r., umowy odkupienia nieruchomości za taką samą kwotę, za jaką dokonała sprzedaży (1.166 tys. zł). Transakcja została dokonana w celu uzyskania środków na modernizację drogi (Gmina nie miała zdolności do zaciągnięcia kredytu). W ocenie RIO transakcja ta wywołuje w zakresie gospodarki finansowej gminy skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu lub pożyczki. W wystąpieniu pokontrolnym RIO przywołała przy tym art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

<sup>31</sup> Wobec których postępowanie RIO objęto szczegółową kontrolą NIK.

<sup>32</sup> Nowy wskaźnik pokazuje potencjalne możliwości spłaty przez j.s.t. długu w danym roku budżetowym, nie zaś graniczne limity zaciągania długu. Opiera się on w dużej mierze o dane historyczne, które nie są ujęte w bieżącej sprawozdawczości.

Wszystkie skontrolowane izby monitorowały sytuację finansową nadzorowanych jednostek. O stanie zadłużenia i zagrożeniach (ryzykach), jaki ten stan niesie informowano j.s.t.

- W **RIO w Opolu** publikowano m.in. analizy: [1] ryzyka zagrożeń w gospodarce finansowej j.s.t., [2] sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t., [3] projektów WPF – w zakresie spełnienia wymogów określonych w art. 242 i art. 243 u.f.p., [4] skutków finansowych dla budżetów j.s.t. województwa opolskiego na 2013 rok, wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>33</sup>.
- **RIO w Poznaniu** corocznie sporządzała opracowanie pt. „Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego”. Opracowanie to zawierało m.in. wynik finansowy, zobowiązania j.s.t., zobowiązania samodzielnych publicznych z.o.z. oraz pożyczki udzielane z budżetów j.s.t.

Publiczne z.o.z. (jako jednostki sektora finansów publicznych) są obowiązane do sporządzania sprawozdań z operacji finansowych (w tym sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań), a mimo to RIO nie mają instrumentów, aby te sprawozdania zweryfikować (najlepiej w formie sprawdzenia ich zgodności z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań). Jak wynika zaś z przeprowadzonej w 2012 roku kontroli NIK *Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego*, często sprawozdania te są sporządzane nierzetelnie, w istotnym stopniu zaniżając rzeczywiste rozmiary zadłużenia<sup>34</sup>.

RIO oceniały sytuację finansową j.s.t. bazując na kryteriach wynikających z u.f.p. i zawartych w niej wskaźnikach. Nie miały bowiem kompetencji do stosowania metod (wskaźników) wykorzystywanych przez podmioty komercyjne (banki i agencje ratingowe) przy określaniu zdolności kredytowej. Jednak RIO w Opolu i w Łodzi (w celach informacyjno-szkoleniowych) dokonywały ocen kondycji finansowej oraz zdolności j.s.t. do spłaty zobowiązań w oparciu o inne niż ustawowe wskaźniki.

- **RIO w Opolu** w swoich analizach stosowała m.in. następujące wskaźniki: [1] skumulowanego zadłużenia j.s.t. i instytucji kultury oraz publicznych z.o.z. na koniec roku, w stosunku do dochodów j.s.t., [2] obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia, [3] relacji zobowiązań wymagalnych do dochodów, [4] udziału nadwyżki operacyjnej (deficytu operacyjnego) w dochodach ogółem.

**2.** We wszystkich skontrolowanych RIO wstępną analizę dokumentów przedkładanych przez j.s.t. przeprowadzali pracownicy wydziałów analiz. Badając projekty uchwał budżetowych, uchwały budżetowe, projekty zmieniające uchwały budżetowe, a także projekty WPF i uchwały w sprawie WPF i ich zmian, zwracano uwagę m.in. na poprawność rachunkową, klasyfikację budżetową oraz zgodność z przepisami prawa, w tym spełnienie relacji określonych w art. 169 i 170 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 242 i 243 u.f.p. Sprawdzano też poprawność określenia sposobu sfinansowania deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetowej, prawidłowość ustalenia kwoty planowanego deficytu i kwoty długu oraz zgodność danych ujętych w WPF lub uchwałach je zmieniających z budżetem j.s.t.

Podczas wydawania opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz opinii o informacji z przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, korzystano z odpowiednich raportów generowanych z systemu BesTi@. Sposób przeprowadzania analiz oraz ich dokumentowania w większości skontrolowanych izb nie został formalnie określony, lecz wynikał z przyjętej praktyki. Zasady postępowania ustalono w RIO w Szczecinie i w Kielcach.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.

<sup>34</sup> Z ustaleń kontroli NIK *Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego* (P/12/036) wynika, że w 1/2 skontrolowanych z.o.z. stwierdzono niezgodność sprawozdań Rb-Z z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań. W kategorii kredyty i pożyczki nie wykazywano bowiem zobowiązań z tytułu długoterminowych umów, w których po okresie wymagalności roszczenia nastąpiło rozłożenie na raty zaległych płatności.

- W **RIO w Kielcach** wyniki przeprowadzonych analiz były odnotowywane w protokołach, których wzory zostały określone w regulaminie organizacyjnym RIO. Protokoły te były dołączane do analizowanych uchwał i ich projektów.

Skontrolowane RIO nie wypracowały metodologii analiz prognozy kwoty długu zawartej w WPF. Na przykład:

- W toku badania projektów WPF przez pracowników **RIO w Łodzi** wykorzystywano (generowane elektronicznie) formularze, zgodnie z którymi pracownicy sprawdzali m.in. zgodność danych zawartych w prognozie z danymi wykazu przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w okresie objętym WPF oraz zachowanie relacji z art. 242–244 u.f.p. dla każdego roku objętego prognozą.
- W **RIO w Białymstoku** sposób prowadzenia i dokumentowania analiz nie został formalnie uregulowany, lecz wynikał z przyjętej praktyki. Na przykład do badania projektów WPF zostały opracowane formularze, zawierające wyspecyfikowane najważniejsze wymogi ustawodawcy co do zawartości i układu tej prognozy. W toku badania WPF sprawdzano m.in.: uwzględnienie elementów wymaganych art. 226. ust. 1–3 u.f.p., zgodność kwot ujętych w prognozie i w projekcie uchwały budżetowej, a także zgodność okresu na jaki sporządzono WPF z czasem realizacji planowanych przedsięwzięć. Wykorzystywano też – dostępne w systemie BeSTi@ – raporty umożliwiające wychwycenie podstawowych nieprawidłowości i niekonsekwencji w sporządzaniu WPF.

Wyniki analizy dokumentów przedkładanych przez j.s.t. (m.in. uchwał budżetowych i ich zmian, WPF i ich zmian, wniosków o opinie w sprawie zaciągnięcia kredytu oraz emisji obligacji, sprawozdań i informacji o wykonaniu budżetu j.s.t.) przekazywane były członkom kolegów izb.

### 3.4 Kontrole RIO w j.s.t.

**Wszystkie RIO spełniły ustawowy obowiązek kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych co najmniej raz na cztery lata** (art. 7 ust. 1 ustawy o r.i.o.). Kontrole kompleksowe obejmowały całość zagadnień gospodarki finansowej j.s.t., w tym zagadnienia związane z długiem publicznym<sup>35</sup>. W ramach tych kontroli badano w szczególności: księgowość i sprawozdawczość (w tym rzetelność wykazywanych danych), prawidłowość uchwalania budżetu i dokonywania jego zmian (m.in. realność planowanych dochodów i wydatków), dochody i wydatki budżetowe, zadłużenie, prawidłowość udzielania zamówień publicznych oraz wykonanie zaleceń pokontrolnych.

W latach 2011–2014 (III kwartały) **stosunkowo niewiele kontroli problemowych i doraźnych było poświęconych problematyce zadłużenia j.s.t.** Skontrolowane izby przeprowadziły tylko 76 takich kontroli (4% wszystkich kontroli i 11,1% kontroli doraźnych i problemowych). Na przykład:

- **RIO w Bydgoszczy** w latach 2011–2014 nie przeprowadzała odrębnych kontroli problemowych i doraźnych dotyczących problematyki zadłużenia j.s.t. Tematykę kontroli zadłużenia j.s.t., koordynowanej przez RIO w Łodzi, zrealizowano w ramach planowanych kontroli kompleksowych.
- **RIO w Szczecinie**, mimo znacznego wzrostu zadłużenia j.s.t. w woj. zachodniopomorskim, w latach 2011–2013 nie przeprowadziła innych kontroli dotyczących problematyki zadłużenia, poza czterema, zrealizowanymi w ramach kontroli zadłużenia j.s.t., koordynowanej przez RIO w Łodzi.

Niedostatek takich kontroli wyjaśniano koniecznością wykonywania kontroli, do których izby są zobligowane art. 7 ust. 1 ustawy o r.i.o. oraz art. 30b ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>36</sup>, tj. kontroli kompleksowych gospodarki finansowej i kontroli osiągnięcia w j.s.t. wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli. Wskazywano także, że problematyka zadłużenia badana jest w ramach kontroli kompleksowych. NIK zwraca wszakże uwagę, że podstawowym czynnikiem decydującym o podjęciu kontroli kompleksowej jest upływ czasu

<sup>35</sup> Realizowano je zgodnie z układem tematycznym, określonym w załączniku do uchwały Nr 2/2011 KR RIO z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej j.s.t.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 191.

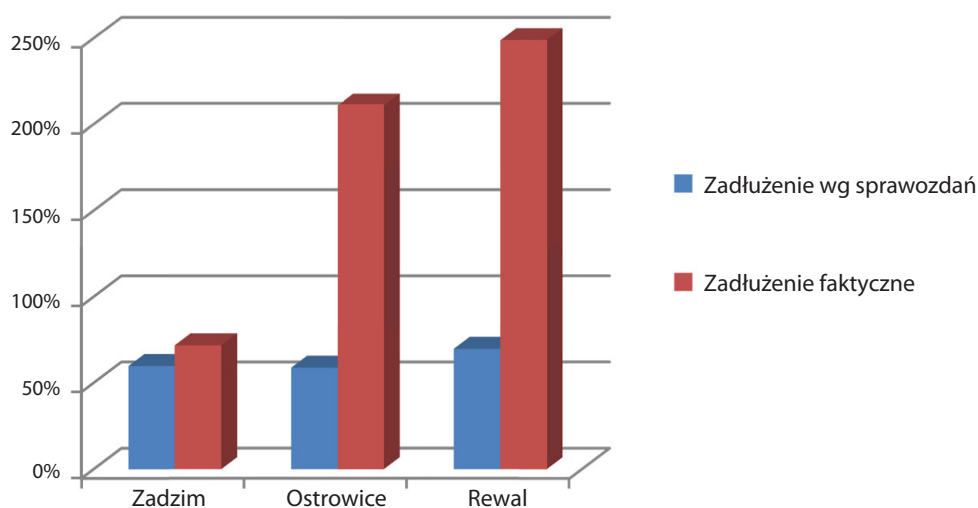
od poprzedniej takiej kontroli (raz na cztery lata), a nie sytuacja finansowa j.s.t. Brak kontroli doraźnych, ukierunkowanych na problematykę zadłużenia, szczególnie w jednostkach najbardziej zadłużonych (w zachodniopomorskich gminach Rewal i Ostrowice) opóźnił – a przez to znacznie osłabił – skuteczność zastosowanych środków nadzoru wobec gwałtownie narastającego ich zadłużenia [szczegółowo o sprawie niedostatków nadzoru nad tymi gminami w punkcie 3.5. informacji].

W toku kontroli j.s.t. w trzech przypadkach (gminy: Zadzim – woj. łódzkie, Ostrowice i Rewal – woj. zachodniopomorskie) kontrolerzy RIO stwierdzili rażącą niezgodność danych dotyczących zadłużenia zawartych w sprawozdaniach (głównie Rb-Z i Rb-Nds), z zapisami ewidencji księgowej oraz z dowodami potwierdzającymi istnienie zobowiązań (głównie umowami).

- **Kontrola RIO w Szczecinie w Gminie Rewal**, wykazała m.in. że – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 20 ust. 1 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>37</sup> – nie ujęto w ewidencji księgowej i w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań wobec parabanków (w 2013 roku była to kwota aż 38.654,0 tys. zł). Faktyczne zadłużenie Gminy, na koniec III kwartału 2013 roku wyniosło 393% w stosunku do dochodów, natomiast wedle sprawozdania Rb-Z – 259%.
- **Kontrola RIO w Łodzi w Gminie Zadzim** wykazała, że w sprawozdaniu Rb-NDS oraz w bilansie z wykonania budżetu za 2012 rok wykazano nadwyżkę budżetu w wysokości 177,0 tys. zł, natomiast ustalenia kontroli wykazały deficyt w wysokości 921,4 tys. zł (różnica – 1.098,4 tys. zł). Także zadłużenie Gminy było wyższe (wynosiło 66,2% dochodów<sup>38</sup>) niż wykazano w sprawozdaniu (59,9%). Na dzień 30 czerwca 2013 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 133,9 tys. zł<sup>39</sup>.
- **RIO w Szczecinie** ustaliła, że chociaż Wójt Gminy Ostrowice w sprawozdaniach Rb-Z wykazywał, że w latach 2011–2012 Gmina nie przekroczyła ustawowego limitu zadłużenia (60% dochodów), to faktyczne długi Gminy wyniosły na koniec 2012 roku aż 211% w stosunku do jej dochodów.

Różnice w relacji zobowiązań ww. j.s.t. do dochodów wyliczone na podstawie danych ze sprawozdań tych j.s.t. za 2012 rok oraz danych rzeczywistych, ustalonych na podstawie kontroli RIO (z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń, określonych w art. 170 ust. 3 u.f.p. z 2005 r.) obrazuje poniższy wykres<sup>40</sup>:

Wykres nr 5



Źródło: Opracowanie własne.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>38</sup> A więc przekroczyło obowiązujące limity zadłużenia.

<sup>39</sup> Naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>40</sup> Dane za rok 2012.

Ograniczenie działań nadzorczych i opiniodawczych RIO w zakresie zadań własnych tylko do kryterium legalności (a działalności kontrolnej także do zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym) wyklucza możliwość władczego ingerowania w działania niekorzystne z punktu widzenia finansów j.s.t., takie jak zaciąganie zobowiązań w parabankach i zawieranie umów sprzedaży zwrotnej.

W sześciu z ośmiu skontrolowanych RIO wystąpiło 11 przypadków zaciągania zobowiązań w parabankach, tj. w RIO w Szczecinie (gminy: Rewal, Recz, Ostrowice, Przybiernów), w Łodzi (gminy: Zadzim i Pątnów) w Kielcach (Gmina Piekoszów), w Białymstoku (Gmina Nowy Dwór), w Poznaniu (Gmina Łęka Opatowska), w Rzeszowie (Gmina Dubiecko). Powodem zaciągania zobowiązań w instytucjach innych niż banki był brak możliwości uzyskania kredytu lub pożyczki w banku, w związku z osiągnięciem wysokiego wskaźnika zadłużenia. Instytucje parbankowe nie wymagały od j.s.t. przedłożenia opinii RIO o możliwości spłaty zobowiązania. O fakcie pozyskania środków w takich instytucjach izby najczęściej dowiadywały się w trakcie kontroli lub ze sprawozdawczości (jeżeli była prowadzona rzetelnie). Poza opisanymi w informacji przykładami dotyczącymi Gminy Nowy Dwór (woj. podlaskie) [str. 17] oraz Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) [str. 27–28] warto odnotować także następujące przypadki zaciągania pożyczek w parabankach:

- **RIO w Kielcach** w trakcie kontroli stwierdziła, że Gmina Piekoszów w dniu 28 marca 2013 r. zawarła z firmą Magellan umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu w wysokości 1 mln zł, z której to kwoty była w stanie spłacić tylko 665 tys. zł (nie spłaciła też 19,3 tys. zł odsetek oraz prowizji). Zawarto więc (31 maja 2013 r.) kolejną umowę pożyczki na 354,3 tys. zł. Na dzień 30 czerwca 2013 r. zobowiązania wobec firmy Magellan z tytułu należności głównej wyniosły 279,2 tys. zł, których Gmina nie mogła uregulować ze względu na wysokość zobowiązań wymagalnych, wynoszących ponad 8 mln zł.
- Z ustaleń **RIO w Łodzi** wynikało, że w dwóch przypadkach pożyczki w parabankach zaciągnięte zostały przez j.s.t., które utraciły zdolność do spłaty zobowiązań. Dotyczyło to gmin Zadzim oraz Pątnów, które zaciągnęły pożyczki w kwotach 1.000 tys. zł i 1.300 tys. zł. Pożyczki na spłatę bieżących zobowiązań j.s.t. zaciągnięte zostały poza limitem zobowiązań dłużnych ustalonym w uchwale budżetowej oraz bez uzyskania wymaganej opinii RIO. Gmina Zadzim nie była pod koniec 2012 roku w stanie spłacić zaciągniętej pożyczki i uzyskała przesunięcie jej spłaty na następny rok.

Wszystkie skontrolowane RIO w 2013 roku uczestniczyły w kontroli pt. „Zadłużenie j.s.t. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty” koordynowanej przez RIO w Łodzi. Kontrolą objęto 42 j.s.t. Badaniu podlegał poziom zadłużenia j.s.t. i jego zmiany; prawidłowość zaciągania zobowiązań; zobowiązania wymagalne; przestrzeganie wskaźników zadłużenia obowiązujących w latach 2011–2013; przestrzeganie reguły wyrażonej w art. 242 u.f.p.; ewidencja księgową kredytów, pożyczek, papierów wartościowych, poręczeń i gwarancji; nadzór nad samodzielnymi publicznymi z.o.z. i spółkami prawa handlowego; audyt i kontrola zarządcza.

Wyniki kontroli przedstawiono w informacji, którą zaprezentowano na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP. Komisja, po jej rozpatrzeniu, przyjęła dezyderat nr 35<sup>41</sup>, skierowany do Ministra Finansów, w którym wskazała na nasilające się problemy związane z zachowaniem płynności finansowej j.s.t. (także w aspekcie wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowania). Komisja wskazała też na potrzebę wykorzystania wniosków de lege ferenda, wynikających z tej informacji.

W roku 2014 przewidziano przeprowadzenie kolejnej kontroli koordynowanej przez RIO w Łodzi pt. „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013 – 30.06.0214”. Wg założeń tej kontroli, miała ona objąć j.s.t., które po otrzymaniu negatywnej opinii do projektów uchwał

<sup>41</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop\\_d35/\\$file/kop\\_d35.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d35/$file/kop_d35.pdf)

budżetowych i projektów uchwał w sprawie WPF na 2014 rok, uchwaliły budżet i prognozę bez zastosowania procedury postępowania naprawczego, o której mowa w art. 240a u.f.p. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie były znane jej wyniki.

### 3.5 Środki nadzoru i inne środki oddziaływania (raporty o stanie gospodarki finansowej, postępowanie naprawcze, zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych)

1. W latach 2011–2013 skontrolowane RIO zbadały 214.341 uchwał i zarządzeń organów j.s.t. (najwięcej – dotyczących zmian budżetu) oraz wydały 36.368 opinii. Izby te nadzorowały ogółem 1.356 jednostek.

Wszystkie skontrolowane RIO wydawały rozstrzygnięcia nadzorcze o stwierdzeniu nieważności sprzecznej z prawem uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego<sup>42</sup>. W przypadku wadliwości uchwały budżetowej izby nie stwierdzały ich nieważności, a zgodnie z art. 12 ustawy o r.i.o., w 274 przypadkach (10,5% spośród 2.607 zbadanych uchwał<sup>43</sup>) wskazywały nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Był to skuteczny środek nadzoru, gdyż w 254 przypadkach organy j.s.t. zastosowały się do wskazówek RIO. W rezultacie zaszła konieczność stwierdzenia nieważności tylko 20 uchwał (w części lub całości).

- *Kolegium RIO w Poznaniu stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy Wierzbinek z 12 września 2013 r. w sprawie zmiany WPF na lata 2013–2022, z uwagi na przekroczenie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań w roku 2014, a Skład Orzekający wydał negatywne opinie o projekcie uchwały budżetowej na rok 2014 i WPF na lata 2014–2022. Zaciągnięcie w 2013 roku zobowiązań zwrotnych z tytułu kredytów i pożyczek, a w konsekwencji konieczność ich spłaty w latach następnym, a także niewystarczające zmniejszenie planowanych wydatków bieżących w stosunku do dochodów bieżących i majątkowych, spowodowało przekroczenie tego wskaźnika już w budżecie na rok 2014 (i w latach 2015–2016 w WPF).*

W związku z naruszeniem przez j.s.t. relacji z art. 243 u.f.p., Kolegia skontrolowanych RIO ustaliły w 2014 roku budżety dla sześciu gmin: Płaska (woj. podlaskie), Pątnów (woj. łódzkie), Rewal (woj. zachodniopomorskie) oraz Krzywcza, Dubiecko i Baligród (woj. podkarpackie).

- *RIO w Białymstoku ustaliła budżet Gminy Płaska na rok 2014. Ze względu na: negatywną opinię składu orzekającego RIO do przedłożonego przez Wójta Gminy projektu WPF na lata 2014–2028, zastrzeżenia wniesione przez skład orzekający RIO do projektu uchwały budżetowej Gminy na 2014 rok i wykonanie budżetu Gminy za 2013 rok, Kolegium Izby postanowiło wezwać Radę Gminy Płaska, na podstawie art. 240 a ust. 1 u.f.p., do uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go, celem zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Program nie został uchwalony w wyznaczonym terminie, w związku z czym Kolegium RIO, na podstawie art. 11 ust. 2a ustawy o r.i.o. oraz art. 240 a ust. 8 u.f.p., ustaliło budżet Gminy na rok 2014, opierając się na projekcie budżetu przyjętym przez Wójta Gminy (zmniejszając część wydatków, m.in. poprzez rezygnację z nowych inwestycji).*

W związku z uchwaleniem budżetów na 2013 i na 2014 rok, składy orzekające izb objętych kontrolą wydały między innymi:

- 2.607 opinii w sprawie projektu budżetu, w tym 719 pozytywnych z uwagami i 58 opinii negatywnych;
- 1.529 opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie projektu budżetu), w tym 83 pozytywne z uwagami i 34 opinie negatywne;
- 1.639 opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie badania uchwały budżetowej), w tym 79 pozytywnych z uwagami i dziewięć opinii negatywnych;
- 3.074 opinie na wniosek j.s.t., w przedmiocie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, w tym 307 pozytywnych z uwagami i dziewięć opinii negatywnych.

<sup>42</sup> Na podstawie art. 11 ustawy o r.i.o.

<sup>43</sup> Dotyczących przyjęcia budżetu na lata 2013 i 2014.

Opinie w zdecydowanej większości zbadanych przypadków wydawane były w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 k.p.a. Nieznaczne przekroczenia tych terminów stwierdzono w RIO w Rzeszowie (trzy na 21 zbadanych opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego) oraz w RIO w Bydgoszczy (jedna opinia).

Skontrolowane RIO w stosunku do każdej j.s.t. corocznie zbadały przeciętnie – w skali roku – 53 uchwały i zarządzenia oraz wydały dziewięć opinii. Średniorocznie na jednego członka kolegium przypadało zatem od 591 (RIO w Białymstoku) do 1.234 (RIO w Szczecinie) zbadanych uchwał i zarządzeń oraz wydanych opinii. Tak duża liczba badanych uchwał i ich projektów oraz zarządzeń wpływa na jakość sprawowanego nadzoru.

**2.** Jednym z ważniejszych dokumentów analizowanych przez RIO była WPF. Powinna ona być opisem zamierzonych, w perspektywie co najmniej trzech lat, wewnętrznie spójnych działań organów samorządu terytorialnego związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem zasobów pieniężnych pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów związanych z organizowaniem i udostępnianiem dóbr publicznych i społecznych.

**Istotnym utrudnieniem w działalności nadzorczej RIO jest brak możliwości wyegzekwowania ustawowego wymogu realizmu WPF.** Zgodnie z art. 226 u.f.p. WPF powinna być realistyczna, zaś w myśl art. 229 u.f.p., wartości przyjęte w WPF i budżecie j.s.t. powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t. Jednak orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>44</sup> uznaje wymóg realizmu WPF jedynie za postulat skierowany do organów samorządu terytorialnego, a nie podstawę do stosowania środków nadzoru. Zatem, w ocenie sądów, RIO, wskazując na naruszenie art. 226 u.f.p., powinna powiązać ten stan z naruszeniem innego przepisu ustawy o finansach publicznych (np. z naruszeniem wskaźnika z art. 243 u.f.p.).

- *Kolegium RIO w Szczecinie, z uwagi na nierealną prognozę dochodów majątkowych w 2013 roku, stwierdziło<sup>45</sup> nieważność uchwał Rady Gminy Ostrowice dotyczącą WPF na lata 2013–2027<sup>46</sup>. Wskazało, że zrealizowane w 2012 roku dochody majątkowe wyniosły jedynie 26,1 tys. zł, natomiast na rok 2013 zaplanowano dochody w wysokości 3.928,6 tys. zł (wyższe o 150 razy), nie wskazując przy tym (w objaśnieniach prognozy) źródeł ich pozyskania. Zdaniem RIO, oparte na błędnym założeniu prognozowane wskaźniki (w tym relacja z art. 243 u.f.p.) były nierealistyczne. Jednak wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 28 listopada 2013 r. zaskarżona uchwała została uchylona<sup>47</sup>. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał m.in., że „wymaga się, aby uchwała w sprawie WPF była realistyczna, tzn. powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej j.s.t. w okresie, którego ma dotyczyć WPF. Ustawa o finansach publicznych jednak nie wymienia takich przesłanek, a więc ocena przyszłej sytuacji finansowej j.s.t. należy całkowicie do jej organu stanowiącego”. W ocenie Sądu zastrzeżenia Kolegium nie wskazywały, jaki przepis prawa został naruszony przez Radę Gminy, zaś: „rozważania na temat osiągnięcia, czy też nie określonych dochodów nie mają znaczenia, gdyż są czysto teoretyczne”.*

Kolegia skontrolowanych RIO, aż w 160 przypadkach stwierdzały nieważność uchwał organów stanowiących j.s.t. w sprawie uchwalenia WPF (113 razy w związku z budżetem na rok 2013 i 47 razy w związku z budżetem na rok 2014), głównie z powodu naruszenia art. 226 u.f.p.

<sup>44</sup> Np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 1129/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 262/14.

<sup>45</sup> Uchwała nr XV.137.K.2013.

<sup>46</sup> Uchwały Rady Gminy z 26 czerwca 2013 r. nr: XVII/147/13 i XVII/148/13.

<sup>47</sup> Sygn. akt I SA/Sz 1129/13. Podstawą do uchylenia uchwały RIO, według Sądu, było niezastosowanie przez RIO trybu przewidzianego w art. 12 ustawy o r.i.o.

W latach 2013–2014 składy orzekające wydały także 160 negatywnych opinii do projektu WPF (8% w stosunku do wszystkich wydanych w tych sprawach opinii), a uwagi zgłoszono do 734 projektów (28,2%).

W okresie uchwalania budżetów na 2013 rok (grudzień 2012 roku – marzec 2013 roku) Kolegium RIO w Poznaniu stwierdziło nieważność 18 uchwał rad j.s.t. w sprawie WPF. Składy orzekające wydały 18 negatywnych opinii do projektów WPF oraz zgłosiły uwagi do 128 projektów (49% wydanych opinii). Podstawą stwierdzenia nieważności było przede wszystkim naruszenie zasady realizmu WPF. Na przykład:

- *Kolegium RIO w Poznaniu, uchwałą z 4 marca 2013 r., stwierdziło nieważność uchwały Rady Powiatu Pleszewskiego w sprawie WPF z powodu braku realizmu tej prognozy. Stwierdzenie nieważności nastąpiło po dokonaniu analizy możliwości zbycia, wynajmu lub wydzierżawienia nieruchomości Powiatu.*

**3.** RIO analizowały zachowanie relacji ustalonych w art. 242 i w art. 243 u.f.p. w projektach budżetu, uchwałach budżetowych, w WPF, a także przy wydawaniu innych opinii, dotyczących np. prawidłowości planowanej kwoty długu. Przy badaniu WPF sprawdzano zachowanie relacji z art. 243 u.f.p. w całym okresie objętym prognozą (dotyczyło to także opinii wydawanych jeszcze przed wejściem w życie tego przepisu, tj. przed 1 stycznia 2014 r.).

- *RIO w Rzeszowie w opinii z 8 marca 2013 r. o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Harasiuki, określonej w WPF na lata 2013–2022 wskazała, że w latach 2014–2016 nie będzie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.*
- *Kolegium RIO w Białymstoku, w rozstrzygnięciu nadzorczym z 31 lipca 2014 r., stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy Rudka z 30 czerwca 2014 r. w sprawie zmian w WPF na lata 2014–2017 i wezwało, na podstawie art. 240a ust. 2 i 3 u.f.p., Radę Gminy do opracowania programu naprawczego, m.in. ze względu na niezachowanie relacji z art. 243 u.f.p. w roku 2017 i w latach następnych (w objaśnieniach do uchwały nie uzasadniono bowiem ponad sześciokrotnego wzrostu nadwyżki operacyjnej w stosunku do nadwyżki osiągniętej w roku 2013).*

Badanie to RIO prowadziły jednak nie posiadając rzetelnych informacji o faktycznym zadłużeniu, tylko na podstawie materiałów przedstawionych przez j.s.t. – także niewiarygodnych [np. str. 27–28].

**4.** Raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t. na ogół były powieleniem wystąpień pokontrolnych, opinii i uzasadnień rozstrzygnięć nadzorczych RIO – znanych już organom j.s.t. Poza nielicznymi przypadkami sporządzano je na wniosek jednostek ubiegających się o pożyczkę z budżetu państwa.

W latach 2011–2014 (III kwartały) skontrolowane izby sporządziły łącznie 22 raporty (sześć RIO w Łodzi, pięć RIO w Szczecinie, trzy RIO w Białymstoku, po dwa RIO w Bydgoszczy, w Poznaniu i w Rzeszowie oraz po jednym RIO w Kielcach i w Opolu). Zawierały one m.in. ogólną charakterystykę j.s.t., opis sytuacji finansowej j.s.t., wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej RIO oraz podsumowanie i wnioski. Ważną część raportów stanowiła diagnoza przyczyn złej sytuacji finansowej j.s.t. Izby wskazywały m.in. na nierealistyczne planowanie dochodów i wydatków, wzrost nakładów zwłaszcza w zakresie działalności oświatowej i na realizację inwestycji.

- *W Raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Krzywczka, sporządzonym w 2014 roku przez Kolegium RIO w Rzeszowie wskazano, że istnieje zagrożenie dla realizacji zadań, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, z uwagi na relację wysokości subwencji oświatowej do ponoszonych wydatków. Jako przyczynę trudnej sytuacji finansowej j.s.t. (zadłużenie na koniec 2013 roku stanowiło 68,2% dochodów) wskazano nadmierne zaciąganie kredytów, nierealizowanie zamierzonych dochodów budżetowych oraz niewystarczająco efektywne zarządzanie finansami gminy (ustalenie stawek podatków i opłat lokalnych na niższym od możliwego poziomie i nadmierne korzystanie ze zwolnień podatkowych nieruchomości oraz nieprzeprowadzenie reformy funkcjonowania oświaty).*

W trzech z ośmiu RIO nie sporządzono raportów o stanie gospodarki finansowej, mimo licznych nieprawidłowości stwierdzonych przez izby.

- **RIO w Białymstoku** nie opracowała raportów o stanie gospodarki finansowej Gminy Rudka, Gminy Jasionówka i Gminy Giby, mimo że w latach 2012–2014 w wyniku działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej wskazywano na występujące w tych j.s.t. nieprawidłowości, a w 2014 roku wezwała je do opracowania programu postępowania naprawczego (przesłanki opracowania obu dokumentów są zbliżone – art. 240a u.f.p. i art. 10a ustawy o r.i.o.).
- **RIO w Kielcach** nie opracowała raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Skarżysko-Kamienna, mimo że negatywnie opiniowała projekty uchwał, informacje i sprawozdania przedkładane przez tę gminę, a przeprowadzone kontrole ujawniły istotne nieprawidłowości dotyczące zadłużenia Gminy oraz wzrost zobowiązań wymagalnych w 2013 roku w stosunku do 2012 roku (109,1%). Decyzji o sporządzeniu raportu nie podjęto również w przypadku Gminy Osiek, mimo że Izba zwróciła uwagę na niepokojący wzrost zadłużenia (na poziomie przekraczającym 60% w stosunku do dochodów wykonanych), w tym zobowiązań wymagalnych oraz niestosowanie się do uwag zawartych w opiniach.
- **RIO w Rzeszowie** nie opracowała raportu dla dwóch gmin (Baligród i Dubiecko) spośród trzech, które wezwała do opracowania programu postępowania naprawczego.

**5.** Stosownie do art. 240 a u.f.p., w przypadku braku możliwości uchwalenia przez j.s.t. budżetu na 2014 rok lub WPF zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p., pięć skontrolowanych izb (w Białymstoku, Bydgoszczy, Łodzi, Rzeszowie i Szczecinie) wezwały 19 j.s.t. do opracowania programu postępowania naprawczego.

- **RIO w Bydgoszczy** na podstawie art. 240a u.f.p., wezwała Gminę Raciążek do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, który następnie został pozytywnie zaopiniowany.
- Z inicjatywy **RIO w Łodzi** w latach 2010–2014 (III kwartały) program postępowania naprawczego realizowany był w stosunku do jednej z analizowanych dziewięciu nadmiernie zadłużonych j.s.t. Wezwanie do opracowania postępowania naprawczego podjęto wobec Gminy Pątnów, uchwałą Kolegium z dnia 19 marca 2014 r.
- **RIO w Rzeszowie** do opracowania programu postępowania naprawczego wezwała trzy j.s.t. (gminy: Krzywczka, Baligród i Dubiecko).
- **RIO w Szczecinie** wszczęła w 2014 roku postępowania ostrożnościowe lub naprawcze na podstawie art. 240 ust. 1 i art. 240a u.f.p. w dziewięciu j.s.t. (dotyczyły powiatów: Kamieńskiego i Myśliborskiego oraz gmin: Recz, Ostrowice, Rewal, Węgorzyno, Dobra (Nowogardzka), Sławoborze i Miasta Wałcz).
- **RIO w Białymstoku** w 2014 roku do opracowania programu postępowania naprawczego, w razie niemożności zachowania w uchwale budżetowej lub WPF relacji określonej w art. 243, wezwała pięć j.s.t. (Gminy Płaska, Jasionówka, Rudka, Puńsk i Miasto Mońki). Dwie z tych j.s.t. poprawiały swoje dokumenty planistyczne, doprowadzając do zachowania ustawowych relacji, dwie opracowały program postępowania naprawczego, który został pozytywnie zaopiniowany przez RIO, a jednej j.s.t. (Gmina Płaska), w związku z nieuchwaleniem programu postępowania naprawczego, RIO ustaliła budżet na podstawie art. 11 ust. 2a ustawy o r.i.o. oraz art. 240 a ust. 8 u.f.p.

Opracowanie programu postępowania naprawczego i uzyskanie pozytywnej opinii RIO w tej sprawie, zgodnie z art. 240a ust. 4 u.f.p., dało organom stanowiącym j.s.t. możliwość uchwalenia WPF oraz budżetu bez zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p. w okresie realizacji tego programu (trzech lat), przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

**6. Przeciwdziałaniu zadłużaniu się j.s.t. nie sprzyjają konstrukcje wskaźników określonych w art. 242 i 243 ust.1 u.f.p.** Wyniki kontroli prowadzonych przez RIO w latach 2012–2014 wskazywały na niedoskonałość wskaźników określonych w art. 242–243 u.f.p., to jest na ich podatność na obchodzenie. W ocenie NIK stanowi to istotną barierę w wykonywaniu zadań izb wobec nadmiernie zadłużających się j.s.t.

- A. Konstrukcja przepisu art. 242 u.f.p.<sup>48</sup> przełamuje zasadę nieangażowania środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących budżetu jednostki. Zakłada ona bowiem bilansowanie części operacyjnej budżetu nierozliczonymi wolnymi środkami (kredytami, pożyczkami, papierami wartościowymi z lat ubiegłych). Stawało się to przesłanką do kumulowania przez j.s.t. wolnych środków, w tym zaciągania zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe budżetu. J.s.t. świadomie zawiązywały planowane wydatki budżetowe, w celu powstania „sztucznego deficytu”, na sfinansowanie którego w końcu roku budżetowego zaciągały zobowiązania. J.s.t. uzyskiwały w ten sposób wolne środki, które pozwalały na spełnienie wymogu określonego w art. 242 u.f.p. Skutkowało to jednak zwiększeniem długu i koniecznością poniesienia kosztów jego obsługi. Na przykład:
- **RIO w Białymstoku** podczas kontroli Gminy Supraśl stwierdziła zbędne zaciągnięcie 30 grudnia 2013 r. 1.796 tys. zł kredytu z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu. I chociaż budżet na 2013 rok przewidywał deficyt w kwocie 4.759 tys. zł, to jego realizacja zamknęła się nadwyżką w wysokości 3.347,7 tys. zł. Ustalenia kontroli wykazały okoliczności świadczące o tworzeniu w budżecie tzw. „sztucznego deficytu”, na podstawie którego zaciągnięto zobowiązania dłużne zbędne dla finansowania budżetu (tak powstały wolne środki).
- B. Wyliczenie indywidualnego limitu zadłużenia określonego w art. 243 u.f.p.<sup>49</sup>, opiera się m.in. o planowane wielkości z roku poprzedzającego rok, na który obliczany jest wskaźnik. Sposobem na uzyskanie spełnienia ustawowego wymogu stało się więc ustalanie w planach zawyżonych (nierealistycznych) dochodów, w szczególności majątkowych.
- Z ustaleń **RIO w Kielcach** wynikało, że wartości ujęte w WPF Gminy Piekoszew na lata 2012–2021 w zakresie parametrów istotnych dla ustalenia zachowania wskaźnika określonego w art. 243 u.f.p. (dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ogółem), nie spełniały kryterium realności wskazanego w art. 226 ust. 1 tej ustawy. W uchwale z 16 października 2012 r. w sprawie zmiany WPF przyjęto na przykład dochody majątkowe na łączną kwotę 6.582,6 tys. zł, jednak „realistyczne oszacowanie tych dochodów wykazało, że ich wykonanie do końca 2012 roku wyniesie łącznie 4.012,6 tys. zł, czyli o 2.670 tys. zł mniej niż zakładano”.
- C. W celu doprowadzenia do spełnienia relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., powszechną praktyką stało się przenoszenie istotnych kwot obciążeń na kolejne lata (np. poprzez tzw. „rolowanie długu” lub emisję obligacji). Obniżało to wprawdzie wielkość obciążenia w danym roku, lecz jednocześnie wiązało się ze zwiększonymi kosztami obsługi długu w latach następnych. Na przykład:
- Kontrola przeprowadzona przez **RIO w Białymstoku** w Gminie Zbójna wykazała, że w wyniku zaciągnięcia w 2013 roku kredytu konsolidacyjnego (na sumę 4.149,9 tys. zł) i wydłużenia okresu spłaty, spadły znacznie obciążenia budżetów w kolejnych latach (zmniejszyły się raty kapitałowe i odsetki przypadające do zapłaty w danym roku). Pozwoliło to na zachowanie relacji określonych w art. 243 u.f.p. Zwiększy to jednak koszty obsługi kredytu (w stosunku do kosztów przed restrukturyzacją) o 1.670 tys. zł.
- D. Konstrukcja art. 243 u.f.p., który zakłada ustalenie poziomu maksymalnego wskaźnika długu na podstawie tzw. wskaźnika jednorocznego (relacji dochodów bieżących, wydatków bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu) z trzech poprzednich lat, nie przewiduje niestandardowych sytuacji. Mimo stosunkowo niskiego zadłużenia gminy mogły mieć trudności z ustaleniem budżetu na 2014 rok.
- **RIO w Bydgoszczy** ustaliła, że w 2010 roku na konto Gminy Raciążek wpłynęło 3.634,9 tys. zł z opłaty za usuwanie drzew i krzewów, w związku z budową autostrady. M.in. z tego tytułu Gmina uzyskała w 2010 roku nadwyżkę operacyjną w wysokości 3.762 tys. zł. Nie podlegała ona jednak uwzględnieniu przy wyliczeniu maksymalnego wskaźnika obciążenia spłatą długu w 2014 roku (do wyliczenia brano pod uwagę lata 2011–2013). W 2011 roku Gmina przekazała 3.021 tys. zł (po pomniejszeniu o dochody należne j.s.t.) na konto funduszu wojewódzkiego.

<sup>48</sup> Zgodnie z art. 242 u.f.p., organ stanowiący j.s.t. nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

<sup>49</sup> Patrz przypis 24.

Zatem na koniec 2011 roku wykazała deficyt operacyjny w wysokości 2.176 tys. zł. Takie wykonanie budżetu miało niekorzystny wpływ na kształtowanie się wysokości wskaźnika maksymalnego obciążenia spłatą długu (dopuszczalny wskaźnik na 2014 rok wyniósł tylko 0,2%). Gdyby Gmina w 2011 roku nie przeprowadziła operacji związanych z opłatami za wycinkę drzew (i nie uzyskała dochodów), nie miałaby żadnych trudności ze spełnieniem relacji z art. 243 u.f.p. W tej paradoksalnej sytuacji, Gmina zmuszona była m.in. do opracowania programu naprawczego.

- E. Sposobem na ominięcie rygorów art. 243 u.f.p., wykorzystywanym przez j.s.t., było „ukrywanie” zadłużenia w spółkach komunalnych. Porozumienia (tzw. umowy wsparcia) zakładały formalne przejęcie zadłużenia j.s.t. przez spółkę i jednocześnie zobowiązywały j.s.t. do przekazywania tej spółce świadczenia pieniężnego, w wysokości odpowiadającej kwocie, którą spółka była obciążona w związku z „przejęciem” zobowiązania. Ekonomicznie zatem zadłużenie nadal obciążało j.s.t., jednak w związku z tym, że umowy wsparcia nie miały charakteru dłużnego, nie były uwzględniane przy obliczeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia [szerzej w punkcie 3.6. informacji].

## 7. Działania podejmowane w latach 2011–2012 przez RIO w Szczecinie wobec najbardziej (w skali kraju) zadłużonych gmin Ostrowice i Rewal były dalece nieskuteczne i spóźnione.

Organy RIO nie zareagowały bowiem w porę na narastanie zadłużenia tych gmin i na brak możliwości spłaty zobowiązań. Nie wykorzystano też dopuszczalnych prawem możliwości w związku z powtarzającymi się nieprawidłowościami stwierdzanymi w tych gminach (m.in. zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wnioskowania o wszczęcie procedury zawieszenia organów gmin). Dopiero 24 kwietnia 2014 r. prezes RIO przedstawił Wojewodzie Zachodniopomorskiemu wyniki działalności kontrolnej i nadzorczej dotyczącej gmin Ostrowice i Rewal i złożył wnioski o wszczęcie procedury określonej w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. o zawieszenie organów gmin oraz o ustanowienie zarządu komisarycznego.

- Już w przygotowanym w 2010 roku<sup>50</sup> przez **RIO w Szczecinie** raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice wskazano, że zadłużenie Gminy faktycznie<sup>51</sup> (po uwzględnieniu długów z tytułu umów z parabankami – niezaliczanych do 1 stycznia 2011 r. do długu publicznego<sup>52</sup>) wyniosło 11.697 tys. zł i stanowiło 154% jej dochodów, zaś od 2006 roku Gmina „żyje na kredyt powiększając z roku na rok swoje zadłużenie” (ujemny wynik finansowy wyniósł w 2007 roku aż 1.089 tys. zł). Zalecono przygotowanie programu naprawczego. W konkluzji raportu stwierdzono, że Gmina nie ma możliwości wygospodarowania środków finansowych umożliwiających spłatę zadłużenia oraz że Gmina: „nie posiada finansowych racji bytu”, bowiem „realizacja zadań własnych wymaga ciągłego zadłużania się poprzez korzystanie z bardzo drogich instrumentów finansowych”.

Zalecenia z raportu nie zostały wykonane. Wójt Gminy w latach 2011–2013, w sprawozdaniach Rb-Z, nadal wykazywał, że Gmina nie przekraczała dopuszczalnego wskaźnika 60% długu do wykonanych dochodów. Przeprowadzona w IV kwartale 2013 roku kontrola RIO wykazała, że faktyczne zadłużenie Gminy wyniosło na koniec 2012 roku aż 23.145,9 tys. zł<sup>53</sup>, co stanowiło 211% w stosunku do jej dochodów. Dopiero w 2014 roku RIO zastosowała radykalne środki nadzoru (wniosek do wojewody o wszczęcie procedury zawieszenia organów Gminy, program naprawczy).

<sup>50</sup> Sporządzonym na podstawie uchwały Nr VII/48/K/2010 Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 30 marca 2010 r.

<sup>51</sup> Zgodność wielkości długu z ustawowymi wskaźnikami zadłużenia z u.f.p. z 2005 r. zachowano poprzez zawarcie umów restrukturyzacji zadłużenia ze Spółką Magellan, która przejmowała zobowiązania Gminy wobec innych podmiotów, w tym wobec banków.

<sup>52</sup> Dopiero 1 stycznia 2011 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692), które zmieniło poprzednio obowiązujący sposób klasyfikowania tytułów dłużnych. Począwszy od 2012 r. obowiązuje rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767). Na mocy tych przepisów do kategorii pożyczek i kredytów zostały zaliczone po raz pierwszy m.in. umowy sprzedaży, w których cena płatna jest w ratach, umowy leasingu oraz wszystkie umowy, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

<sup>53</sup> Bez uwzględnienia wyłączeń, stosowanych do obliczenia wskaźnika z art. 170 u.f.p. z 2005 r.

W raporcie, sporządzonym przez RIO w związku z ubieganiem się pożyczkę z budżetu, podtrzymano tezę, że Gmina nie ma „finansowych racji bytu”. Jednak (16 grudnia 2014 r.) Minister Finansów odmówił przyznania pożyczki Gminie Ostrowice w kwocie 24.000 tys. zł, wskazując przy tym, że Gmina może ubiegać się o taką pożyczkę tylko w przypadku „zaistnienia okoliczności, które istotnie wpłyną na zmniejszenie ryzyka związanego z jej spłatą”<sup>54</sup>.

**RIO w Szczecinie** dysponowała informacjami, że w Gminie Rewal co najmniej od 2005 roku nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe i wykazywano w sprawozdaniach dane niezgodne z ewidencją księgową (wynikało to z kontroli przeprowadzonej przez RIO w 2009 roku). Także NIK, podczas kontroli przeprowadzonej w tej gminie 2007 roku, wykazała istotne nieprawidłowości dotyczące m.in. nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzenia sprawozdania budżetowego niezgodnie z ewidencją księgową. O wynikach kontroli poinformowano prezesa RIO w Szczecinie i wnioskowano o objęcie szczególnym nadzorem Gminy Rewal w celu wyeliminowania wielokrotnie stwierdzonych nieprawidłowości oraz skuteczniejszego egzekwowania zaleceń pokontrolnych.

Dopiero rozpoczęta w kwietniu 2013 roku kontrola wykazała zatrważający stan finansów Gminy (od 2010 roku nie zamykano ksiąg rachunkowych, w których nie ujmowano m.in. zobowiązań wobec parabanków w wysokości ponad 16 mln zł). W tej sytuacji kontrolę przerwano i zobowiązano Wójta Gminy do uporządkowania rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej. Podjęta we wrześniu 2013 roku kontrola wykazała, że zaleceń nie wykonano. Nie ujęto wszystkich zobowiązań (w tym wobec parabanków), zaniżając poziom zadłużenia Gminy wykazywany w sprawozdaniach budżetowych i finansowych (w 2013 roku o 38.654 tys. zł). Zadłużenie Gminy na 30 września 2013 r. wzrosło do 103.039 tys. zł, to jest do 393% w stosunku do jej dochodów<sup>55</sup>. Opracowany w lutym 2014 roku program naprawczy (w celu ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 53 mln zł) nie uzyskał pozytywnej opinii RIO. W konkluzji raportu o stanie gospodarki finansowej<sup>56</sup> stwierdzono, że „dalsze spełnianie zadań własnych jednostki wydaje się niemożliwe i stanowi poważne zagrożenie jej bytu”.

Prezes RIO w Szczecinie skierował w latach 2013–2014 do właściwych prokuratur zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w gminach Rewal i Ostrowice w związku z: [1] prowadzeniem ksiąg rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz wykazywaniem w tych księgach nierzetelnych danych (tj. o czyn określony w art. 77 pkt 1 tej ustawy) oraz [2] nadużyciem uprawnień do zaciągania zobowiązań, czym wyrządzono znaczną szkodę majątkową (tj. o czyn z art. 296 § 1 Kodeksu karnego).

Mieszkańcy gmin: Nowinka (woj. podlaskie) i Piekoszów (woj. świętokrzyskie) w drodze referendum odwołali organy tych gmin (w Nowince – tylko radę). Jednym z podstawowych powodów przeprowadzenia referendum w obu gminach (obok konfliktu pomiędzy organami gminy) było nadmierne zadłużenie.

- Mieszkańcy Gminy Piekoszów w referendum z 11 sierpnia 2013 r. odwołali Wójta i Radę Gminy (jednym z powodów było nadmierne zadłużenie tej Gminy). Dopiero po referendum i po przeprowadzeniu kontroli zadłużenia – **RIO w Kielcach** sporządziła (10 października 2013 r.) raport o stanie gospodarki finansowej Gminy. Należy zauważyć, że raport taki mógłby być sporządzony już w II półroczu 2012 roku, kiedy to pięć razy RIO „uniemożliwiła” podjęcie uchwały w sprawie zwiększenia deficytu z naruszeniem prawa, a zobowiązania wymagalne Gminy wzrosły z 1.120,4 tys. zł (31 grudnia 2011 r.) do 8.294,3 tys. zł na koniec 2012 r.<sup>57</sup>

**8.** W przypadku nierokującego na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych (art. 97 ustawy o samorządzie gminnym) organ nadzoru powinien podjąć działania zapewniające wykonywanie zadań publicznych<sup>58</sup>. Działania te – mając na uwadze oczekiwanie ustawodawcy na szybką poprawę – powinny być sprawne i skuteczne.

<sup>54</sup> W dniu 4 lutego 2015 r. Rada Gminy przyjęła nowy program naprawczy i nowy wniosek o pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 26.500 tys. zł.

<sup>55</sup> M.in. w wyniku niemających pokrycia wydatków na „Rewitalizację zabytkowej linii Nadmorskiej Kolei Wąskotorowej” (koszt ok. 50 mln zł).

<sup>56</sup> Sporządzonego na podstawie uchwały Kolegium RIO z 17 czerwca 2014 r.

<sup>57</sup> Na dzień 31 grudnia 2013 r. zobowiązania wymagalne w Gminie Piekoszów wyniosły 13.237,6 tys. zł.

<sup>58</sup> Teza z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2013 r. (II OSK 135/13).

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że – przynajmniej do 25 lipca 2014 r.<sup>59</sup> – RIO nie zostały wyposażone w środki nadzoru umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje, w których organy j.s.t., mimo narastania zadłużenia, nie stosowały się do rozstrzygnięć nadzorczych RIO lub nie wykonywały wniosków wynikających z raportów o stanie gospodarki finansowej i wystąpień pokontrolnych. Prowadziło to do braku możliwości wykonywania zadań publicznych, a nawet do paraliżu decyzyjnego. Szczególnie rażąca sytuacja wystąpiła na obszarach właściwości RIO w Bydgoszczy, w Łodzi i w Szczecinie.

- **Kolegium RIO w Łodzi** trzykrotnie postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów (28 lipca 2009 r. i 27 maja 2011 r. – z inicjatywy własnej, a 14 sierpnia 2013 r. – w związku z ubieganiem się Komisarza Rządowego o pożyczkę z budżetu państwa). W raporcie z 2009 roku zobowiązano Gminę do niezwłocznego opracowania i wdrożenia programu naprawczego finansów, zakładającego ograniczenie zakresu realizowanych inwestycji oraz spłatę zobowiązań wymagalnych. Jednak wielokrotnie ponawiane zalecenia RIO nie zostały wykonane. W konsekwencji Gmina utraciła płynność finansową i nie była w stanie terminowo regulować swoich zobowiązań. W 2012 roku dług Gminy wzrósł do 15.092 tys. zł (72,5% w stosunku do jej dochodów), a zobowiązania wymagalne do 2.691 tys. zł. W kolejnych latach (począwszy od 2006 roku) RIO wydawała negatywne opinie o sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy. W związku z nieprzygotowaniem projektu budżetu na 2011 roku – budżet uchwaliło Kolegium Izby. RIO wielokrotnie stwierdzała nieważność aktów organów Gminy, w tym dotyczących programu naprawczego i zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa – z powodu ich niezgodności z prawem. RIO wystąpiła w dniu 18 lutego 2010 r. do Wojewody Łódzkiego z wnioskiem o zainicjowanie procedur przewidzianych art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ustanowienie zarządu komisarycznego. Podjęte w dniu 9 maja 2012 r. przez Prezesa Rady Ministrów rozstrzygnięcie nadzorcze zawieszające organy Gminy Pątnów i ustanawiające zarząd komisaryczny uprawomocniło się 5 marca 2013 r.<sup>60</sup> Komisarz Rządowy dla Gminy Pątnów powołany został z dniem 13 marca 2013 r., a więc po upływie trzech lat od złożenia wniosku przez RIO<sup>61</sup>. Komisarz Rządowy skutecznie wprowadził (uchwałą z dnia 1 sierpnia 2013 r.) program naprawczy, a następnie (10 października 2013 r.) podjął uchwałę w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa w wysokości 6.175 tys. zł (wniosek ten uzyskał pozytywną opinię RIO). Po wdrożeniu programu naprawczego zadłużenie Gminy spadło do 41,6% jej dochodów<sup>62</sup>.
- W dniu 26 września 2011 r., Kolegium **RIO w Bydgoszczy** przyjęło raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa, gdzie w wyniku przeszacowania dochodów i nadmiernych wydatków (m.in. na prowadzenie przejętego od powiatu liceum ogólnokształcącego) nastąpiła utrata płynności finansowej. Trudności te pogłębił prowadzący do paraliżu decyzyjnego konflikt pomiędzy organami Gminy. Od lipca 2012 roku nie odbyła się bowiem żadna sesja Rady Miejskiej, co spowodowało nieuchwalenie programu naprawy finansów gminy (wniosek z raportu) i budżetu na lata 2013 i 2014 (budżet ustaliło Kolegium RIO<sup>63</sup>) oraz niepodjęcie innych istotnych uchwał (np. w sprawie stawek podatków lokalnych oraz opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>64</sup>). W 2014 roku Gmina utraciła zdolność do spłaty zobowiązań (na 30 września zobowiązania wymagalne wyniosły 1.924,6 tys. zł).

<sup>59</sup> Z dniem 25 lipca 2014 r. wszedł w życie art. 240b u.f.p., wprowadzający obowiązek ustalenia budżetu jednostki także w przypadku niezachowania przez tę jednostkę relacji określonych w art. 242–244 u.f.p. oraz obowiązek wydawania opinii o programach postępowania naprawczych j.s.t. Dokonane zmiany art. 240a i dodanie art. 240b u.f.p. pozwalają w przypadku braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu j.s.t., zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p., na ustalenie budżetu przez RIO bez zachowania ww. relacji oraz dokonywanie w tak ustalonym budżecie zmian przez j.s.t., jeśli nie zostaną zwiększone relacje ustalone przez RIO.

<sup>60</sup> Po oddaleniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi kasacyjnej Gminy Pątnów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 października 2012 r.

<sup>61</sup> Na brak tzw. szybkiej ścieżki na rozpatrywanie skarg j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze wskazuje Raport o stanie samorządności w Polsce, Kraków 2013, str. 26.

<sup>62</sup> Stan na 30 czerwca 2014 r.

<sup>63</sup> Zmiany w budżecie (kilkanaście) dokonywane były w formie zarządzeń Burmistrza Nieszawy.

<sup>64</sup> Np. akty prawa miejscowego dotyczące gospodarki odpadami były wydawane w formie zarządzeń zastępczych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

*Kolegium RIO 16 sierpnia 2012 r. podjęło uchwałę w sprawie wystąpienia do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z wnioskiem o rozważenie zastosowania środka nadzoru określonego w art. 97 ust. 2. ustawy o samorządzie gminnym. Minister Administracji i Cyfryzacji, pomimo trzykrotnie ponawianych przez RIO wniosków, nie podjął decyzji o zawieszeniu organów Gminy<sup>65</sup>.*

Na brak skutecznej reakcji RIO w Łodzi na narastanie długu w Gminie Pątnów zwróciło uwagę Ministerstwo Finansów (pismo z marca 2012 roku adresowane do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji). Prezes RIO w Łodzi, ustosunkowując się do podniesionych przez Ministerstwo Finansów zarzutów, wskazał na ścisłą korelację skuteczności podejmowanych przez Izbę działań ze skutecznością instrumentów w jakie ustawodawca wyposażył RIO oraz niemożność realnego wpływu RIO na ograniczenie poziomu zadłużenia j.s.t.<sup>66</sup>.

W ocenie NIK Państwo nie może pozwolić na sytuacje, w której pomiędzy datą stwierdzenia przesłanek wskazujących na brak rokowań co do skutecznego wykonywania zadań j.s.t., a dniem przejęcia kompetencji wójta (burmistrza) i rady przez komisarza rządowego, upływa ponad trzy lata<sup>67</sup> albo też (jak w przypadku Nieszawy) takie działania nie są realizowane. Niezbędne jest zatem podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz wojewodów działań w celu skrócenia procedury związanej z zawieszaniem organów j.s.t. i wprowadzeniem zarządu komisarycznego.

### 3.6 Zadłużenie komunalnych osób prawnych

1. RIO nie zostały wyposażone w instrumenty umożliwiające monitorowanie zadłużeń komunalnych osób prawnych, w tym z.o.z. Natomiast zadłużenie spółek komunalnych jest objęte sprawozdawczością i monitorowaniem przez j.s.t., a RIO mają możliwość korzystania z danych na ten temat w sposób pośredni, w trakcie prowadzonych kontroli. Sposobem na ominięcie rygorów art. 243 u.f.p., wykorzystywanym przez j.s.t., było „ukrywanie” zadłużenia w spółkach komunalnych. Porozumienia (tzw. umowy wsparcia) zakładały formalne przejęcie zadłużenia przez spółkę i jednocześnie zobowiązywały j.s.t. do przekazywania jej świadczenia pieniężnego, w wysokości odpowiadającej kwocie obciążenia spółki z tytułu zobowiązania dłużnego i przypadających do spłaty odsetek. Ekonomicznie zatem, zadłużenie nadal obciążało j.s.t., jednak w związku z tym, że umowy wsparcia nie miały charakteru dłużnego, nie były uwzględniane przy obliczeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Przypadki „ukrywania” zadłużenia j.s.t. w długach spółek kapitałowych stwierdzono w RIO w Białymstoku i w Łodzi.

- *Kontrola RIO w Białymstoku, przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Białymstoku wykazała, że w maju 2013 roku między j.s.t., spółką „Stadion Miejski” i bankiem została zawarta umowa wsparcia, która dotyczyła emisji przez Spółkę obligacji długoterminowych do kwoty 118.800 tys. zł oraz obligacji krótkoterminowych do kwoty 14.000 tys. zł, o terminie wykupu do dnia 30 grudnia 2014 r., objętych w obrocie pierwotnym przez bank.*

<sup>65</sup> Wojewoda Kujawsko-Pomorski 16 października 2012 r. poinformowała prezesa RIO, że wystąpiła do Premiera, za pośrednictwem Ministra Administracji i Cyfryzacji, z wnioskiem o zawieszenie organów Miasta Nieszawa oraz o upoważnienie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do podjęcia działań określonych w art. 97 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, skierowanym do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wskazano, że przedstawiona sytuacja gminy wskazuje na złą kondycję finansową, lecz nie jest to jednoznaczne z wykazaniem, że organy gminy są bezskuteczne w wykonywaniu zadań publicznych. Jeszcze dwukrotnie RIO podtrzymała swoje stanowisko wskazując, że brak współpracy organów miasta uniemożliwia skuteczne wykonywanie zadań publicznych. Kolejne wnioski RIO nie doprowadziły jednak do zawieszenia organów gminy.

<sup>66</sup> Prezes RIO w Łodzi wskazywał na konieczność wyposażenia RIO w kompetencje, podobne do kompetencji wojewody, jak np. możliwość bezpośredniego wnioskowania o podjęcie procedury zawieszenia organów j.s.t.

<sup>67</sup> Tak długo trwająca procedura ustanowienia komisarza rządowego w Gminie Pątnów (woj. łódzkie) doprowadziła do sytuacji, w której zawieszono Wójta i Radę wybraną w wyborach z dnia 21 listopada 2011 r., a więc dziewięć miesięcy po wystąpieniu Kolegium RIO do Wojewody Łódzkiego o wszczęcie procedury zawieszenia organów Gminy.

Pozyskane z emisji obligacji środki miały służyć dokończeniu budowy stadionu miejskiego. Na mocy ww. porozumienia Miasto zobowiązało się udzielić Spółce wsparcia finansowego w formie dopłat przez okres 16 lat (począwszy od 2013 roku) w wysokości nieprzekraczającej łącznie 176.017,6 tys. zł. Transakcja nie powodowała wzrostu zadłużenia j.s.t. (dług zaciągała Spółka), zaś w okresie spłaty zadłużenia, kwoty dokapitalizowania Spółki miały być wydatkami majątkowymi j.s.t., a nie wydatkami na obsługę długu.

- Kontrola **RIO w Łodzi**, przeprowadzona w IV kwartale 2013 roku w Mieście Opoczno wykazała, że Rada Miejska, przekazując Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Opocznie aport pieniężny w kwocie 14.565 tys. zł, pozwalający Spółce spłacić zobowiązania z tytułu zaciągniętej pożyczki na finansowanie projektu realizowanego przy udziale środków UE, obciążyła budżety lat następnych (2014–2029) wydatkami majątkowymi, zachowując (w latach 2012–2013) obowiązujące jednostkę limity zadłużenia i spłaty zobowiązań.

2. Zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>68</sup>, zobowiązania zlikwidowanych samodzielnych publicznych z.o.z. stają się zobowiązaniami j.s.t. Właściwość rzeczowa izb w zakresie działalności nadzorczej nie obejmuje jednak zadłużenia samodzielnych publicznych z.o.z.

Należy zwrócić uwagę, że – jak wykazały doświadczenia RIO w Łodzi i w Szczecinie – przejęcie długów zlikwidowanych samodzielnych publicznych z.o.z., prowadzonych przez powiaty (lub mniejsze miasta), nie jest możliwe bez ich wsparcia pożyczką z budżetu państwa. Wiąże się to z przyjęciem i wdrożeniem programów naprawczych, zakładających znaczne ograniczenie wydatków publicznych.

- Na przykład w *Raporcie o stanie gospodarki finansowej Miasta Pabianic (sierpień 2011 roku)*, **RIO w Łodzi** jednoznacznie wykazała, że Miasto nie jest w stanie spłacić długu (101.780 tys. zł) po przekształconym w spółkę kapitałową szpitalu miejskim i to pomimo uzyskania w 2011 roku dotacji z budżetu państwa na oddłużenie z.o.z. w kwocie 31.200 tys. zł. Stąd akceptując oszczędności podjęte przez Miasto (ograniczenie wydatków płacowych, zmniejszenie wydatków na remonty i inwestycje), RIO rekomendowała udzielenie pożyczki z budżetu w wysokości 17.550 tys. zł. Bez takiej pożyczki Miasto nie spełniłoby wymogów art. 242 u.f.p. (uzyskania nadwyżki operacyjnej) i nie byłoby w stanie spłacać zobowiązań (przed przejęciem zadłużenia Miasto nie miało problemów z regulowaniem zobowiązań). W konkluzji raportu RIO zauważyła, że przekształcenie bankrutującego szpitala nie tylko leży w interesie Miasta i wierzycieli szpitala, ale jest korzystne także „w aspekcie niepowiększania długu publicznego”.

Podobne środki (raport, program naprawczy, pożyczka z budżetu) zastosowano także w przypadku likwidacji zadłużonych z.o.z. prowadzonych przez organy powiatów: Łaskiego i Poddębickiego (woj. łódzkie) oraz Powiatu Wałeckiego (woj. zachodniopomorskie).

Wspomniane przypadki likwidacji z.o.z. skłoniły RIO w Łodzi do upowszechnienia w 2011 roku własnego opracowania pn. „Wpływ ustawy o działalności leczniczej na finanse powiatów ziemskich i grodzkich województwa łódzkiego<sup>69</sup>”, w którym zaprezentowano szanse i zagrożenia wynikające z możliwości przekształcenia publicznych z.o.z. w spółki kapitałowe oraz możliwe skutki zaniechań takich przekształceń. Podobną analizę, dotyczącą wpływu zadłużenia z.o.z., opracowała (w 2013 roku) także RIO w Opolu.

W latach 2014–2018 ograniczeń w zakresie spłaty zobowiązań określonych w u.f.p. nie stosuje się<sup>70</sup> do wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek (z wyłączeniem odsetek) zaciągniętych przez j.s.t. na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnych publicznych z.o.z., przekształconych na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.

<sup>69</sup> www.lodz.rio.gov.pl (wrzesień 2011 r.).

<sup>70</sup> Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456).

<sup>71</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 217, ze zm.

Pomimo, że publiczne z.o.z. (jako jednostki sektora finansów publicznych) są obowiązane do sporządzania sprawozdań z operacji finansowych (w tym sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań), RIO nie mają instrumentów, aby te sprawozdania zweryfikować (najlepiej w formie sprawdzenia ich zgodności z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań). Jak wynika z kontroli NIK, często sprawozdania te były sporządzane nierzetelnie<sup>72</sup>.

### 3.7 Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

#### **Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych właściwie wykonywała zadania, wynikające z art. 25a ust. 1 ustawy o r.i.o., dotyczące przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu j.s.t.**

W przedkładanych corocznie<sup>73</sup> Sejmowi i Senatowi sprawozdaniach z działalności izb i wykonania budżetu przez j.s.t. obszernie prezentowano problematykę zadłużenia (ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagrożenia dla gospodarki finansowej j.s.t. i finansów publicznych) oraz przedstawiano wnioski do zmian prawa. KR RIO opiniowała także projekty ustaw i rozporządzeń dotyczących gospodarki finansowej j.s.t. W latach 2011–2014 zgłosiła kilkanaście wniosków de lege ferenda.

- *W kwestiach dotyczących tematyki zadłużenia KR RIO zwracała m.in. uwagę na brak: [1] uregulowań dotyczących uchwalenia WPF j.s.t. w przypadku, gdy jej budżet ustalany jest przez RIO na podstawie art. 240 ust. 8 u.f.p. lub art. 240b ust. 1 u.f.p.; [2] konstrukcji prawnej WPF, głównie postulatu realistyczności WPF, jako kryterium zgodności tej prognozy z prawem (art. 226 u.f.p.); [3] możliwości (ze względu na konstrukcję art. 242 u.f.p.) zaciągania kredytów i pożyczek na obligatoryjną spłatę przez j.s.t. zobowiązań przejętych po likwidacji samodzielnych publicznych z.o.z. (spłata klasyfikowana jest po stronie wydatków bieżących budżetu); [4] jasnych i wyraźnych zasad zarządzania długiem j.s.t., w tym operacji związanych z konsolidacją i restrukturyzacją zadłużenia; [5] instrumentów pozwalających na bieżące monitorowanie długu pośredniego samorządu terytorialnego<sup>74</sup>, czyli długu samorządowych osób prawnych (samodzielnych publicznych z.o.z., instytucji kultury) oraz spółek prawa handlowego z udziałem j.s.t. KR RIO zwracała też uwagę na niespójność art. 224 i art. 240a u.f.p. – inne okresy uchwalania programu naprawczego (oba przepisy stanowią lex specialis, w związku z tym zapisy tych norm prawnych winny być spójne, a nie sprzeczne i budzące kontrowersje). KR RIO wskazywała też na niedoskonałość konstrukcji wskaźnika spłaty zadłużenia, określonego w art. 243 u.f.p., w tym m.in. na: [1] pominięcie we wskaźniku zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu j.s.t.; [2] możliwość uzyskania chwilowej poprawy sytuacji j.s.t. (zwiększenie wskaźnika spłaty zadłużenia poprzez sprzedaż majątku); [3] niedoprecyzowanie, które wartości – „planowane” czy „wykonane” – należy przyjmować przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy, o których mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., po sporządzeniu przez j.s.t. rocznych sprawozdań z wykonania budżetu; [4] niemożność uchwalenia budżetu z zachowaniem relacji określonej w art. 243 u.f.p., co prowadzi do wydłużania okresów spłaty długu zaciąganego przez samorządy, skutkującego znacznym zwiększeniem kosztów jego obsługi.*

Wnioski KR RIO przyczyniły się m.in. do: [1] zmiany art. 243 u.f.p., polegającej na wprowadzeniu wyłączeń dotyczących wydatków na współfinansowanie zadań związanych z realizacją projektów unijnych; [2] wprowadzenia art. 240a u.f.p., stanowiącego, że w razie braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych, Kolegium RIO wzywa j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania (zmiany weszły w życie z dniem 28 grudnia 2013 r.).

<sup>72</sup> Z ustaleń kontroli NIK Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego (P/12/036) wynika, że w 1/2 skontrolowanych z.o.z. stwierdzono niezgodność sprawozdań Rb-Z z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań. W kategorii kredyty i pożyczki nie wykazywano bowiem zobowiązań z tytułu długoterminowych umów, w których po okresie wymagalności roszczenia nastąpiło rozłożenie na raty zaległych płatności.

<sup>73</sup> W ustawowym terminie 30 czerwca.

<sup>74</sup> Zobowiązania, które choć formalnie zostały zaciągnięte przez komunalne osoby prawne, to w sensie ekonomicznym obciążają jednostkę samorządu terytorialnego.

Zadanie **upowszechniania dorobku i doświadczeń izb** (art. 25a ust. 1 pkt 4 ustawy o r.i.o.) KR RIO wykonywała m.in. poprzez wspieranie miesięcznika „Finanse Komunalne” (ukazało się tam kilkanaście artykułów poświęconych problematyce zadłużenia) i wydawnictwa „Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych” (zawierającego najistotniejsze uchwały kolegiów izb). Ponadto KR RIO jest wydawcą publikacji książkowych<sup>75</sup> oraz prowadzi portal internetowy poświęcony finansom samorządowym i działalności izb<sup>76</sup>.

- *Istotną rolę dla finansów samorządowych miała zorganizowana przez Senat RP konferencja „Przyszłość finansów samorządów – dylematy i wyzwania” (20 czerwca 2013 r.), na której Przewodniczący KR RIO przedstawił analizę sytuacji finansowej j.s.t. oraz propozycję wniosków co do zmian sposobu limitowania zadłużenia j.s.t.*

KR RIO **koordynowała i uzgadniała plany kontroli** (art. 25 a ust. 1 pkt 6 ustawy o r.i.o.). Zainicjowała kontrolę koordynowaną: „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty”, przeprowadzoną w 2013 roku. Kontrola wykazała nasilające się problemy j.s.t. z zachowaniem płynności finansowej oraz przestrzeganiem ustawowych wskaźników, warunkujących uchwalenie budżetu i WPF. Przejawem ich były m.in.: [1] występowanie zobowiązań wymagalnych, [2] niezgodne z prawem angażowanie w wykonanie budżetu niektórych kategorii środków finansowych (np. części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej na rok następny), [3] zapłata odsetek karnych z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań, [4] nierzetelne prognozowanie wartości finansowych na kolejne lata, [5] przesuwanie na kolejne lata spłaty zobowiązań dłużnych („rolowanie długu”), co determinuje wzrost kosztów ich obsługi (czyli wydatków bieżących) i osłabienie w dalszej perspektywie potencjału jednostki samorządowej weryfikowanego poprzez kategorię nadwyżki operacyjnej.

Rezultaty kontroli oraz wynikające z niej wnioski zaprezentowano na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP 9 października 2014 r.<sup>77</sup>

We wnioskach z tej kontroli przedstawiono także propozycje zmian w regulacjach, służących monitorowaniu i ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące w szczególności: [1] konstrukcji art. 242 i art. 243 u.f.p., [2] przywrócenia limitu ograniczającego poziom długu, [3] konstrukcji źródeł finansowania deficytu budżetu, [4] ustalenia instrumentów pozwalających na bieżące monitorowanie długu pośredniego samorządu terytorialnego (w tym w spółkach komunalnych), [5] wprowadzenia przepisów wymuszających na j.s.t. opracowywanie strategii zarządzania długiem, [6] wprowadzenia w obowiązujących przepisach sankcji za nierzetelne prezentowanie przez j.s.t. danych finansowych w WPF, w tym w prognozie długu.

Kolejną koordynowaną kontrolę „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013–30.06.2014” przewidziano w IV kwartale 2014 roku.

<sup>75</sup> Na przykład: r. Krawczyk, M. Stec (red.): Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013.

<sup>76</sup> <http://www.rio.gov.pl/>. Wg stanu na 7 lutego 2015 r. zanotowano tam 38.212.974 odwiedzin.

<sup>77</sup> Komisja, po rozpatrzeniu informacji, przyjęła dezyderat nr 35 skierowany do Ministra Finansów, w którym wskazała na nasilające się problemy związane z zachowaniem płynności finansowej przez j.s.t. (także w aspekcie wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie finansowania). Komisja wskazała też na potrzebę wykorzystania wynikających z tej informacji wniosków de lege ferenda.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli korzystano m.in. z szeregu publikacji dotyczących tematyki zadłużenia j.s.t. i działalności RIO, z których część wymieniono w załączniku nr 2 do niniejszej informacji, a także z danych zamieszczonych na stronach internetowych RIO wytypowanych do kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w ośmiu RIO: w Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach i w Szczecinie – głównie z powodu dużej liczby nadmiernie zadłużonych gmin i powiatów, w Rzeszowie – ze względu na dużą liczbę j.s.t. niespełniających wymogu posiadania nadwyżki operacyjnej, w Opolu – ze względu na jedno z najbardziej zadłużonych województw samorządowych oraz RIO w Łodzi i w Poznaniu.

Typując sprawy do kontroli zastosowano dobór celowy. Do szczegółowej analizy w każdej ze skontrolowanych RIO wybrano bowiem przedkładane przez j.s.t. (nie więcej niż 10) materiały (np. uchwały, zarządzenia, wnioski, programy ostrożnościowe i naprawcze) odnoszące się do finansów j.s.t., dla których w latach 2011–2014:

- opracowane zostały raporty o stanie gospodarki finansowej (art. 10a ustawy o r.i.o.);
- wszczęto postępowanie ostrożnościowe lub naprawcze (art. 240 ust. 1 i art. 240a u.f.p.);
- wprowadzono zarząd komisaryczny lub wyznaczono osobę wykonującą funkcje organów j.s.t. (tylko w sytuacji braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, spowodowanej nadmiernym zadłużeniem);
- w latach 2011–2013 nie zostały zachowane relacje określone w art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r. i w art. 242 u.f.p., a w 2014 roku – w art. 242 i art. 243 u.f.p.

Od każdego z prezesów skontrolowanych RIO pobrano wyjaśnienia na temat barier utrudniających wykonywanie zadań ustawowych.

Ze względu na bardzo niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, obszerną publikację uchwał KR RIO na portalu internetowym, założono, że dla osiągnięcia celów kontroli wystarczające będzie zasięgnięcie informacji w KR RIO, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, m.in. o najważniejszych problemach związanych z narastającym zadłużeniem j.s.t.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano osiem wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia do wystąpień nie wpłynęły.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, do kierowników dwóch skontrolowanych jednostek NIK skierowała wnioski pokontrolne.

Do prezesa RIO w Bydgoszczy wnioskowano o podjęcie działań zmierzających do terminowego przedkładania do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej RIO, zaś do prezesa RIO w Kielcach o wywiązywanie się z obowiązku sporządzania programów kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych, zgodnie z § 6 i § 7 ust. 1 i 2 regulaminu przeprowadzania kontroli przez RIO.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że skontrolowane RIO podjęły działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano z KR RIO informację o:

- najważniejszych problemach związanych z narastającym zadłużeniem j.s.t. i przedstawianiu informacji na ten temat Sejmowi i Senatowi RP;
- przedkładanych ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wnioskach o zmianę prawa, dotyczących zadłużenia j.s.t.;
- opiniowanych przez KR RIO projektach aktów prawnych dotyczących zadłużenia j.s.t.

W tym samym trybie uzyskano informacje z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz w stowarzyszeniach zrzeszających j.s.t.<sup>78</sup>. Pytania również dotyczyły najważniejszych problemów związanych z zadłużeniem j.s.t., jak też opinii na temat nowych uregulowań prawnych w tym obszarze (art. 242 i 243 u.f.p.) i propozycji dalszych zmian. Najistotniejsze uwagi zgłoszone przez stowarzyszenia j.s.t. zaprezentowano w załączniku nr 5.

---

<sup>78</sup> Związku Powiatów Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Metropolii Polskich.

## Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.).
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747).
11. Rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).
13. Rozporządzenie z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).
14. Rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.).
15. Rozporządzenie z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 57, poz. 366).
16. Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 112, poz. 758).
19. Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 86 ze zm.).
20. Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 61, poz. 433).

## Wykaz literatury fachowej dotyczącej przedmiotu kontroli

1. M. Stec (red): Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010.
2. R. Krawczyk, M. Stec (red.): Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013.
3. P. Walczak (red): Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej, Warszawa 2014.
4. E. Denek, M. Dylewski (red): Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej, Warszawa 2013.
5. Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku, opublikowane na stronie: [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2010/wstep2010.html](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2010/wstep2010.html).
6. Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, opublikowane na stronie: [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2011/wstep2011.html](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2011/wstep2011.html).
7. Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku, opublikowane na stronie: [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2012/wstep\\_2012.html](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2012/wstep_2012.html).
8. Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku, opublikowane na stronie: [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2013/sprawozdanie\\_za\\_2013\\_r\\_www.pdf](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2013/sprawozdanie_za_2013_r_www.pdf).

## Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz prawnych

1. Na koniec 2013 roku zobowiązania j.s.t. wynosiły 69.159,1 mln zł, co oznacza że w ciągu 5 lat (od końca 2008 roku) zwiększyły się o 140%<sup>79</sup>. Udział długu j.s.t. w państwowym długu publicznym wzrósł w tym czasie z 4,2% do 7,4%, a w relacji do produktu krajowego brutto podwoił się (z 2% do 4%). Najbardziej w latach 2008–2013 wzrosło zadłużenie województw samorządowych (o 189,4%) oraz miast na prawach powiatu (o 141,7%).

Tabela nr 1

Zobowiązania j.s.t. w latach 2008–2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2008
<b>Zobowiązania ogółem (w mln zł), w tym:</b>	<b>28.774,7</b>	<b>40.294,3</b>	<b>55.093,9</b>	<b>65.756,5</b>	<b>67.834,5</b>	<b>69.159,1</b>	<b>240,3%</b>
Gminy	10.821,0	14.611,0	21.929,6	25.989,6	26.167,9	25.771,9	<b>238,2%</b>
Miasta na prawach powiatu (w tym m.st. Warszawa)	12.775,3	18.729,8	23.437,5	28.074,9	29.578,7	30.884,6	<b>241,7%</b>
Powiaty	2.888,9	3.907,3	5.435,6	6.136,9	5.975,1	5.877,6	<b>203,4%</b>
Województwa	2.289,5	3.046,2	4.291,2	5.555,1	6.112,9	6.625,1	<b>289,4%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznych sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2013. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

Gwałtowny wzrost zobowiązań j.s.t. wystąpił w latach 2009–2011. Roczny przyrost długu wyniósł wówczas od 19 do nawet 40%. W latach 2012–2013 zobowiązania wzrastały znacznie wolniej (2–3% rocznie). W przypadku gmin oraz powiatów odnotowano w ostatnich latach nawet spadek wielkości zobowiązań.

W 2013 roku zadłużonych było 2.697 z 2.809 (96%) j.s.t. Dług generowany był przede wszystkim przez gminy (37,3% zadłużenia ogółem) i miasta na prawach powiatu (44,7%).

W literaturze<sup>80</sup> wskazuje się, że główne przyczyny wzrostu zadłużenia j.s.t. to m.in.: spadek dochodów własnych spowodowany kryzysem gospodarczym, uruchamianie samorządowych inwestycji (głównie współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej) oraz nieadekwatność uzyskiwanych dochodów do wydatków ponoszonych na zadania przypisane do realizacji j.s.t. Jednostki te świadomie też zadłużały się na zasadach obowiązujących do końca 2013 roku, w obawie przed formalną utratą zdolności kredytowej ustalonej od następnego roku według nowych zasad, gdzie brana jest pod uwagę wielkość nadwyżki operacyjnej wypracowanej za ostatnie trzy lata.

Na koniec 2013 roku zobowiązania j.s.t. stanowiły 37,7% wykonanych dochodów. Wskaźnik ten był niższy w stosunku do 2011 i 2012 roku (odpowiednio o: 0,7 i 0,5 punktu procentowego), natomiast wyższy niż w 2010 roku o 3,9 punktu procentowego. Po odliczeniu zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków europejskich wynosił on w latach 2010–2013 kolejno: 30,8%, 34,3%, 34,6% i 32,1%.

<sup>79</sup> Na koniec 2008 roku zobowiązania j.s.t. wynosiły 28.774,7 mln zł (na podstawie danych ze sprawozdań rocznych j.s.t. – opracowanie zbiorcze publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów <http://www.mf.gov.pl>).

<sup>80</sup> Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, podano za: Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE, red. P. Walczak, CH Beck, Warszawa 2014.

Tabela nr 2

Relacja zobowiązań j.s.t. do dochodów wykonanych w latach 2010–2013

(w mln zł)

	2010	2011	2012	2013
<b>Dochody wykonane j.s.t.</b>	<b>162.796,6</b>	<b>171.309,1</b>	<b>177.413,5</b>	<b>183.458,3</b>
<b>Zobowiązania ogółem, w tym:</b>	<b>55.093,9</b>	<b>65.756,5</b>	<b>67.834,5</b>	<b>69.159,1</b>
Zobowiązania związane z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków UE	4.950,9	6.958,0	6.435,3	10.213,8
Zadłużenie, pomniejszone o zobowiązania na realizację programów i projektów z udziałem środków UE	50.143,0	58.798,5	61.400,2	58.945,3
Relacja zobowiązań do dochodów wykonanych ogółem	33,8%	38,4%	38,2%	37,7%
Wskaźnik zadłużenia, bez zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków UE	30,8%	34,3%	34,6%	32,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznych sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2013. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

W 2013 roku powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (48%) oraz województwa samorządowe (41,1%), a w najniższym stopniu – powiaty (25,5%). W przekroju terytorialnym w latach 2010–2013 najbardziej zadłużone w relacji do wykonanych dochodów były j.s.t. województwa kujawsko-pomorskiego (w 2013 roku – 45,3%), dolnośląskiego (42,8%) oraz zachodniopomorskiego (43,2%), natomiast najmniej śląskiego (28,1%), opolskiego (29,6%) i podlaskiego (30,9%)<sup>81</sup>. Granicę 60% zadłużenia w stosunku do dochodów, określoną w art. 170 ust. 1 i 3 u.f.p. z 2005 r., przekroczyło w 2013 roku 37 j.s.t. (31 gmin, cztery powiaty, jedno miasto na prawach powiatu i jedno województwo), a kolejnych 179 j.s.t. posiadało zobowiązania w wysokości od 50% do 60% dochodów. W latach 2010–2012 limit zadłużenia przekroczyło kolejno: 17, 32 i 30 j.s.t., a w przedziale od 50% do 60% zadłużonych było: 157, 238 i 231 j.s.t.<sup>82</sup> W 2013 roku 39 j.s.t. zakończyło rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 88,3 mln zł, a 2.770 j.s.t. nadwyżką na kwotę 14.425,1 mln zł.

Na koniec III kwartału 2014 roku zobowiązania j.s.t. wyniosły ogółem 67.983,2 mln zł. Były zatem niższe niż na koniec poprzedniego roku, lecz wyższe o 1,4% od występujących na koniec III kwartału 2013 roku (67.019,7 mln zł). Wg WPF<sup>83</sup> j.s.t. prognozowały zamknięcie 2014 roku z zadłużeniem w wysokości 75.037 mln zł, a w kolejnych latach systematyczny jego spadek (w 2015 roku do 72.747 mln zł, w 2016 roku do 67.727 mln zł, a w 2017 roku do 61.708 mln zł).

2. Stosownie do art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>84</sup> **działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności**, zaś jego samodzielność – na mocy art. 165 ust. 2 Konstytucji RP – podlega ochronie sądowej. Organami nadzoru nad działalnością j.s.t. są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – RIO.

<sup>81</sup> Dotyczy zadłużenia bez ograniczeń określonych w art. 170 ust. 3 u.f.p. z 2005 r.

<sup>82</sup> Rocznych sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2013. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, udostępnione na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

<sup>83</sup> Wg stanu bazy na dzień 6 listopada 2014 r.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Strukturę organizacyjną RIO, zasady ich funkcjonowania oraz terytorialny zasięg działania określa ustawa o r.i.o. oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>85</sup>. W Polsce funkcjonuje 16 RIO, których zasięg działania obejmuje obszar województwa. Pracami RIO kieruje prezes. W każdej RIO działa kolegium.

Na podstawie art. 25a ustawy o r.i.o. działa KR RIO, do której zadań należy m.in.: [1] reprezentowanie RIO wobec naczelnych i centralnych organów państwa, [2] przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, [3] uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników RIO, [4] koordynowanie planów i programów kontroli oraz [5] przedkładanie corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do 30 czerwca, sprawozdań z działalności RIO i wykonania budżetu przez j.s.t.

Zgodnie z art. 1 powołanej ustawy, RIO są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej: [1] j.s.t., [2] związków międzygminnych, [3] stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, [4] związków powiatów, [5] stowarzyszeń powiatów, [6] samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz [7] innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t.

Zakres przedmiotowy działania RIO obejmuje: [1] działalność nadzorczą w zakresie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o., [2] kontrolę gospodarki finansowej, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, [3] kontrolę kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t. oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej pod względem rachunkowym i formalnym, [4] przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej j.s.t. w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, [5] wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 powołanej ustawy, [6] rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, [7] prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, a także [8] opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami.

Można zatem wyodrębnić kilka podstawowych funkcji RIO: nadzorczą, opiniodawczą, kontrolną oraz informacyjną i szkoleniową. Odrębnym zadaniem jest opracowywanie – na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej – raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t.

Nadzór nad działalnością j.s.t. określa Konstytucja RP, ustawy o samorządzie gminnym<sup>86</sup>, o samorządzie powiatowym<sup>87</sup>, o samorządzie województwa<sup>88</sup> oraz ustawa o r.i.o. Stosownie do art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru (w tym RIO) mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Analogiczne postanowienia zawierają art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 80 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>85</sup> Rozporządzenie z dnia 16 lipca 2004 r. Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

Zakres **kompetencji nadzorczych** RIO nad działalnością j.s.t., jak już wspomniano, Konstytucja RP ogranicza do spraw finansowych, wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o., RIO sprawują nadzór nad legalnością uchwał i zarządzeń organów j.s.t. w sprawach: [1] procedury uchwalania budżetu i jego zmian, [2] budżetu i jego zmian, [3] zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek, [4] zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t., [5] podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa<sup>89</sup>, [6] absolutorium, [7] WPF i jej zmian. Organem nadzorczym RIO są ich kolegia. Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o., uprawnione są one do orzekania o nieważności uchwał sprzecznych z prawem, a w sytuacji, gdy naruszenie prawa jest nieistotne wskazują, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Szczególny tryb postępowania dotyczy stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały budżetowej. W tym przypadku RIO wskazują nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia, a jeżeli nieprawidłowości nie zostaną usunięte w wyznaczonym terminie, kolegium RIO orzeka o nieważności uchwały w części lub całości i ustala budżet lub jego część dotkniętą nieważnością (art. 12 ustawy o r.i.o.).

Do kompetencji kolegium RIO należy też ustalanie budżetu j.s.t. w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący j.s.t. do dnia 31 stycznia roku budżetowego. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 240 ust. 3 u.f.p., kolegium RIO do końca lutego roku budżetowego ustala budżet j.s.t. w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych<sup>90</sup>.

Od 28 grudnia 2013 r. – na podstawie art. 240a u.f.p. – **w razie braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu j.s.t. zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych** przez j.s.t., kolegium RIO wzywa j.s.t. do opracowania i uchwalenia **programu postępowania naprawczego** oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku nieopracowania przez j.s.t. programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii RIO do tego programu, budżet j.s.t. ustala RIO. Może być on ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p.

Program postępowania naprawczego organ stanowiący j.s.t. uchwała na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych i wskazuje w nim w szczególności:

- analizę stanu finansów j.s.t., w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p.,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Organ stanowiący j.s.t. może uchwalić WPF oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 u.f.p. w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię RIO, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

<sup>90</sup> Na mocy art. 42 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz.1578 ze zm.), w 2011 roku przewidziany ustawą o finansach publicznych termin uchwalenia budżetu j.s.t., określony dla szczególnych okoliczności uzasadniających uchwalenie budżetu po rozpoczęciu roku budżetowego, został przesunięty na 28 lutego 2011 r. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w tym terminie, RIO zobowiązane było do ustalenia budżetu j.s.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych w terminie do dnia 31 marca 2011 r.

W okresie realizacji postępowania naprawczego j.s.t. nie może: [1] podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, [2] udzielać pomocy finansowej innym j.s.t., [3] udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek, [4] ponosić wydatków na własną promocję, [5] tworzyć funduszu sołeckiego, a także [6] ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne finansowanych ze środków własnych.

W przypadku nieopracowania przez j.s.t. programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii RIO do tego programu, budżet j.s.t. ustala RIO. Może być on ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p.

Od 25 lipca 2014 r. obowiązuje art. 240b u.f.p., umożliwiający ustalenie przez RIO budżetu j.s.t. bez zachowania relacji, **o których mowa w art. 242–244 u.f.p., również w sytuacji, gdy j.s.t. nie ma możliwości uchwalenia WPF lub budżetu z zachowaniem ww. przepisów, lecz jednocześnie nie występuje u niej zagrożenie realizacji zadań publicznych.** Wprowadzono przy tym zapis (art. 240a ust. 9), w myśl którego j.s.t. może dokonywać zmian w budżecie „zastępczym” (ustalonym przez RIO na podstawie art. 240a ust. 8 u.f.p. lub 240b u.f.p.), lecz tylko takich, które nie powodują zwiększenia stopnia relacji określonych w art. 242–244, wynikających z tego budżetu.

RIO, na podstawie dokumentów przedkładanych przez organy wykonawcze j.s.t., na mocy art. 13 ustawy o r.i.o., przedstawiają opinię w sprawach: [1] możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (na podstawie wniosku organu wykonawczego j.s.t.), [2] projektu uchwały budżetowej, [3] projektu uchwały w sprawie WPF, [4] możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez j.s.t. (zgodnie z art. 246 u.f.p. RIO przedstawiają dwie opinie: pierwszą na podstawie projektu uchwały budżetowej, a kolejną na podstawie uchwały budżetowej), [5] informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, [6] sprawozdania z wykonania budżetu wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami, [7] wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, [8] uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, [9] wydawania opinii o programach postępowania naprawczych jednostek samorządu terytorialnego (od 28 grudnia 2013 r.). Ponadto na podstawie art. 230 ust. 4 u.f.p., RIO przedstawiają opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu j.s.t. wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań (w oparciu o WPF i uchwałę budżetową), a zgodnie z art. 246 ust. 1 tej ustawy – opinię o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez j.s.t. (na podstawie projektu uchwały budżetowej).

Wydawanie opinii należy do właściwości trzyosobowych składów orzekających, powoływanych spośród członków kolegium. Ustawa o r.i.o. nie wskazuje terminu wydania opinii przez RIO, z wyjątkiem opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, które powinny być wydane w terminie 14 dni. Stąd przy wydaniu pozostałych opinii mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Opinia jest formą wyrażenia stanowiska, a jej podstawę stanowi ocena prawidłowości realizacji przez j.s.t. procesów finansów publicznych, dokonywana na podstawie dokumentów przedłożonych przez organy wykonawcze j.s.t. Wynikiem tej oceny jest wydanie opinii pozytywnej lub negatywnej, a w przypadku konieczności zasygnalizowania nieprawidłowości i uchybień – opinii pozytywnej z uwagami. Odwołania od uchwał składów orzekających rozpatruje kolegium RIO (art. 20 ust. 1 ustawy o r.i.o.).

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, opinie nie są aktami nadzoru, a wyrażone w nich stanowisko nie ma charakteru wiążącego dla ich adresatów. Wywołują jednak określone skutki, które muszą być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji. Mają zatem wpływ na zapewnienie

zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy j.s.t., a przez to na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej. Sygnalizują bowiem, że w przypadku podjęcia uchwały o określonej treści, organ nadzoru może władczo wkroczyć, by doprowadzić do stanu zgodnego z prawem<sup>91</sup>. Wydanie negatywnej opinii:

- o projekcie budżetu j.s.t. – nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu i nie wiąże organu stanowiącego, ale organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed uchwaleniem budżetu (art. 21 ust. 1 ustawy o r.i.o. i art. 238 ust. 3 u.f.p.);
- o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez j.s.t. – zobowiązuje j.s.t. do jej opublikowania w terminie 7 dni od otrzymania, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>92</sup> (dotyczy to też opinii pozytywnej);
- o sprawozdaniu z wykonania budżetu j.s.t. – nie jest wiążące dla organu stanowiącego, niemniej organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed rozpatrzeniem absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o r.i.o.), a prezes RIO informuje o tym wojewodę i Ministra Finansów (art. 21 ust. 2 ustawy o r.i.o.).

Wyjątkiem jest opinia o prawidłowości planowanej kwoty długu j.s.t., która – zgodnie z art. 230 ust. 5 u.f.p. – zobowiązuje j.s.t. do dokonania takich zmian uchwały budżetowej i uchwały w sprawie WPF, aby została zachowana relacja określona w art. 243 u.f.p. (indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t.). Podstawą sporządzenia tej opinii powinna być zatem uchwała budżetowa i WPF, odnoszące się do planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Art. 243 u.f.p. po raz pierwszy zastosowany mógł być do uchwał budżetowych na rok 2014, a zatem w okresie przejściowym (lata 2011–2013) opinie o prawidłowości planowanej kwoty długu odwoływać się powinny do relacji określonych w:

- art. 169–170 u.f.p. z 2005 r., obowiązujących do końca 2013 roku<sup>93</sup>, które dopuszczały przeznaczenie na spłatę zadłużenia j.s.t. nie więcej niż 15% planowanych na dany rok dochodów (gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55% – nie więcej niż 12% planowanych dochodów), a łączna kwota długu j.s.t. na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów (w trakcie roku na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 60% dochodów planowanych na dany rok);
- art. 243 u.f.p., gdyż do WPF należało załączyć informację o relacji określonej w tym przepisie<sup>94</sup>.

Ze względu na fakt, iż art. 243 u.f.p. miał po raz pierwszy zastosowanie do uchwał budżetowych na 2014 rok, w latach 2011–2013 w przypadku negatywnej opinii RIO, w uchwale budżetowej i WPF należało dokonać zmian w celu zachowania relacji określonych w art. 169–170 u.f.p. z 2005 r. Stosownie do postanowień art. 226 ust. 1 u.f.p., WPF powinna być realistyczna i spełniać enumeratywnie wymienione w tym przepisie wymogi. Opinia RIO dotycząca projektu uchwały w sprawie WPF, a następnie badanie nadzorcze legalności uchwały w tej sprawie powinny odnosić się także do realności przedstawionych w projekcie uchwały, a następnie w uchwale

<sup>91</sup> Glumińska-Pawlic J. *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność (w:) Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych* red. r. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>93</sup> Art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

<sup>94</sup> Art. 122 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, wyniku budżetu, długu oraz sposobu sfinansowania jego spłaty. Możliwości RIO w tym zakresie są jednak ograniczone. Ocena realności WPF w zakresie planowanych dochodów własnych może być bowiem prowadzona przede wszystkim z uwzględnieniem wskaźników makroekonomicznych, kwot rozchodów – z perspektywy już zaciągniętych zobowiązań i dochodów ze sprzedaży majątku – na podstawie informacji o stanie mienia komunalnego (posiadaniu majątku zdolnego do generowania dochodów, w tym do sprzedaży, dzierżawy, czy najmu) oraz objaśnień do WPF. Do oceny powinny być także wykorzystywane dane przedstawione w uchwale budżetowej<sup>95</sup>.

Z art. 91 ust. 2 u.f.p. wynika, że organ wykonawczy j.s.t. obowiązany jest uzyskać opinię RIO o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki bądź wykupu papierów wartościowych, gdy ubiega się o te źródła finansowania w celu:

- sfinansowania planowanego deficytu budżetowego (nie ma zatem obowiązku uzyskiwania opinii w przypadku zaciągania zobowiązań zwrotnych na finansowanie przejściowego deficytu, faktycznie występującego w trakcie roku budżetowego);
- spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych;
- wyprzedzającego finansowania działań finansowanych z budżetu UE;
- sfinansowania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w załączniku do uchwały w sprawie WPF.

RIO prowadzą kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Ograniczenie kontroli w zakresie zadań własnych do tych dwóch kryteriów jest wyrazem samodzielności j.s.t. Kontrola gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań administracji rządowej jest wykonywana zaś także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ustawy o r.i.o.). Co najmniej raz na cztery lata, RIO przeprowadzają kompleksowe kontrole gospodarki finansowej j.s.t. Oprócz nich, RIO prowadzą kontrole problemowe, doraźne i sprawdzające wykonanie wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z art. 10a ustawy o r.i.o., **w razie potrzeby wskazania organom j.s.t. powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, RIO – na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej – przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej j.s.t.** O sporządzeniu raportu decyduje kolegium RIO, które określa też jego zakres i termin. Raport przekazywany jest organowi stanowiącemu i wykonawczemu właściwej j.s.t., które mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym.

Raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzone mogą być również na wniosek organu wykonawczego j.s.t., w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie art. 224 u.f.p. Wykaz dokumentów, które dołącza się do wniosku o pożyczkę określa § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Salachna J. *Założenia i realia nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie wieloletniego prognozowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego (w:) Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych* red. r. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.

<sup>96</sup> Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2010 r. Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

**Projekt uchwały budżetowej** sporządza zarząd j.s.t. i wraz z uzasadnieniem przedkłada go organowi stanowiącemu i – w celu zaopiniowania – RIO, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 238 u.f.p.). Uchwałę budżetową organ stanowiący j.s.t. podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (art. 239 u.f.p.). Na mocy art. 240 ust. 3 u.f.p., w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w tym terminie RIO, do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet j.s.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

Wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd j.s.t. przedstawia organowi stanowiącemu i – w celu zaopiniowania – RIO projekt uchwały w sprawie **WPF** i jej zmiany (art. 230 ust. 2 u.f.p.). Uchwałę w sprawie WPF należało uchwalić po raz pierwszy nie później niż uchwałę budżetową na 2011 rok<sup>97</sup>. WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych (do 1 stycznia 2013 r. okres objęty analizą nie mógł być krótszy niż okres na jaki przyjęto limity wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p.), zaś w zakresie prognozowanej kwoty długu, sporządza się ją na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania (art. 227 u.f.p.). Stosownie do postanowień art. 226 ust. 1 u.f.p., WPF powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: [1] dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, [2] dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu, [3] wynik budżetu j.s.t., [4] przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu, [5] przychody i rozchody budżetu j.s.t., z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, [6] kwotę długu j.s.t., w tym relację, o której mowa w art. 243 u.f.p. (relacja ta powinna być zachowana począwszy od 2014 roku; w latach 2011–2013 należało stosować zasady ustalone w art. 169–171 u.f.p. z 2005 r., zaś do WPF należało załączyć informację o relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.<sup>98</sup>) oraz sposób sfinansowania spłaty długu, [7] kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie (szczegółowo dane ich dotyczące zamieszczone są w załącznikach do WPF).

Wartości przyjęte w WPF i budżecie j.s.t. powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t. (art. 229 u.f.p.). Do WPF dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Wzór WPF ustalony został w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>99</sup>. W rozporządzeniu tym nałożono na RIO obowiązek przekazywania Ministrowi Finansów projektów WPF wraz z wynikami opinii RIO (do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy) oraz WPF wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych (w terminach uzależnionych od daty otrzymania uchwał lub zarządzeń w tych sprawach).

W u.f.p. wprowadzono **ograniczenia umożliwiające zadłużanie się j.s.t.** Zgodnie z art. 242 tej ustawy:

- nie można uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. (nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych);

<sup>97</sup> Art. 122 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

<sup>98</sup> Art. 121 ust. 8 i art. 122 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

<sup>99</sup> Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. Dz. U. z 2013 r., poz. 86 ze zm.

- na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (wydatki bieżące mogą być wyższe niż zrealizowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków UE, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym).

Kolejne ograniczenia wprowadzone były w obowiązujących do końca 2013 roku art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r.<sup>100</sup>, które zobowiązywały j.s.t. do zachowania dwóch relacji:

**a) łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:**

- **spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,**
- **wykupów wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,**
- **potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji**

**nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów j.s.t.,** zaś gdy relacja państwowego długu publicznego przekroczy 55% produktu krajowego brutto – 12% planowanych dochodów j.s.t. (chyba, że obciążenia te w całości wynikały z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji). Ograniczeń tych nie stosowano do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją projektów dofinansowanych środkami UE oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania j.s.t. z wykorzystaniem środków na realizację tych projektów;

- b) łączna kwota długu j.s.t. na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem w tym roku budżetowym,** zaś w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu j.s.t. na koniec kwartału nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Ograniczeń tych nie stosowano do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z projektami dofinansowanymi środkami UE, do czasu otrzymania refundacji dokonanych wydatków. W przypadku zaś, gdy określone w umowie środki na dofinansowanie projektów UE nie zostały przekazane lub po ich przekazaniu orzeczony został ich zwrot, j.s.t. nie mogła emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek oraz udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia warunków relacji określonych w art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r.

Do końca 2010 roku do państwowego **długu publicznego**, w tym długu j.s.t. zaliczano papiery wartościowe (inne niż akcje) dopuszczone do obrotu zorganizowanego, pożyczki (w tym papiery wartościowe), których zbywalność jest ograniczona, kredyty, przyjęte depozyty i zobowiązania wymagalne<sup>101</sup>. Katalog tytułów dłużnych uległ istotnemu rozszerzeniu od 2011 roku, kiedy to zaliczono do nich także: [1] umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, [2] umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, [3] umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, [4] umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane

<sup>100</sup> Na podstawie art. 121 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

<sup>101</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 112, poz. 758).

z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (zaliczone do kredytów i pożyczek). Wprowadzono też definicję przyjętych depozytów, przez które rozumiano zobowiązania wynikające z przyjętych przez j.s.t. publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb j.s.t., w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków<sup>102</sup>.

Od 2014 roku obowiązuje tzw. **indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t.**, którego sposób obliczania ustalono w art. 243 u.f.p. Oznacza on, że nie można uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p. (czyli z wyjątkiem zaciągniętych na sfinansowanie przejściowego deficytu występującego w trakcie roku) wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek;
- wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p. wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na te cele;
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru wskazanego w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Ograniczeń tych nie stosuje się do:

- spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami lub dyskontem (do 28 grudnia 2013 r. z wyłączeniem odsetek) odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych w związku z realizacją przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków UE;
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania j.s.t. w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE;
- w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu dofinansowywanego przedsięwzięcia i otrzymaniu refundacji;
- od 28 grudnia 2013 r. także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację przedsięwzięcia finansowanego w co najmniej 60% ze środków UE, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami.

W przypadku gdy określone w umowie o dofinansowanie środki nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, j.s.t. nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji określonych indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Przy obliczaniu tych relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu j.s.t., zaś do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat – wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

<sup>102</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692), które zastąpione zostało rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną j.s.t.:

- w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym;
- w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

W latach 2014–2015 ograniczeń w zakresie spłaty zobowiązań określonych w u.f.p. nie stosuje się<sup>103</sup> do wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek (z wyłączeniem odsetek) zaciągniętych przez j.s.t. na spłatę przejętych zobowiązań SP ZOZ przekształconych na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>104</sup>.

J.s.t. może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli realizuje ona postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną (na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki) zasady określone w art. 242–244 u.f.p. i zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami (zasady wskazane w tych przepisach mają zastosowanie począwszy od 2014 roku; w latach 2010–2013 stosować należało zasady określone w art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r.<sup>105</sup>).

Zasady zaciągania zobowiązań przez j.s.t. ustalono w art. 89–94 u.f.p. Mogą one zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: [1] pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu j.s.t. (podlegają one spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane), [2] finansowanie planowanego deficytu budżetu j.s.t., [3] spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz na [4] wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Przy czym:

- suma tych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej j.s.t.;
- zaciągnięcie kredytu lub pożyczki, a także emisja papierów wartościowych musi być poprzedzona opinią RIO o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (z wyjątkiem zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu j.s.t.);
- j.s.t. mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku (z wyjątkiem zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu j.s.t.);
- j.s.t. nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji;
- j.s.t. mogą udzielać poręczeń i gwarancji, a łączna ich wysokość powinna być określona w uchwale budżetowej.

<sup>103</sup> Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456).

<sup>104</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.

<sup>105</sup> Art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Zarząd j.s.t. uprawniony jest do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na wskazane wyżej cele wyłącznie w przypadku zamieszczenia stosownego upoważnienia w uchwale budżetowej (art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p.).

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu j.s.t. stanowi odpowiednio nadwyżkę albo deficyt budżetu j.s.t. (art. 217 ust. 1 u.f.p.). Deficyt ten może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: [1] sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych, [2] kredytów i pożyczek, [3] prywatyzacji majątku j.s.t., [4] nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, [5] wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

## Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku
2.	Delegatura NIK w Kielcach	Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach
3.	Delegatura NIK w Łodzi	Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
4.	Delegatura NIK w Opolu	Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy
		Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
7.	Delegatura w Szczecinie	Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

## Najistotniejsze informacje dotyczące problematyki zadłużenia przekazane przez stowarzyszenia zrzeszające j.s.t.

W trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje od organizacji zrzeszających j.s.t. to jest: Związku Powiatów Polskich (ZPP), Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGW RP) oraz Unii Metropolii Polskich (UMP) dotyczące: węzłowych problemów związanych z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, możliwości wykorzystania środków unijnych oraz postulatów dotyczących nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe.

1. W ocenie ZPP zadłużenie j.s.t. jest „*zasadniczo kwestią wtórną wobec konstrukcji systemu dochodów i zakresu zadań j.s.t.*” – co ma szczególne znaczenie dla powiatów, które dysponują ograniczonymi środkami własnymi. Wszystkie korporacje samorządowe wielokrotnie podkreślały, że w ostatnich latach następowało zwiększenie zadań samorządów bez zapewnienia im odpowiednich środków. Wprowadzenie nowych wskaźników zadłużenia (art. 242 i 243 u.f.p.), w ocenie stowarzyszeń, służy ograniczeniu długu publicznego. Pozwoliło to m.in. na wyraźne zahamowanie przyrostu zadłużenia j.s.t. w latach 2012–2014. Jednak restrykcyjne wskaźniki zadłużenia nie **pozwalają na zachowanie koniecznej równowagi pomiędzy stabilnością finansową państwa i zdolnością do obsługi zadłużenia przez poszczególne j.s.t. a zapewnieniem rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych**, szczególnie w gminach wiejskich i w powiatach ziemskich. Zahamowanie możliwości rozwojowych – związane także z ograniczeniem pozyskiwania środków unijnych – może powodować dalekosiężne konsekwencje, w postaci migracji osób najbardziej aktywnych zawodowo do j.s.t. oferujących lepsze warunki życia lub prowadzenia działalności gospodarczej, a co za tym idzie spadek dochodów powiatów i gmin wiejskich z PIT i CIT. Brak zleceń inwestycyjnych powoduje zaś zmniejszenie przychodów przedsiębiorców oraz wzrost poziomu bezrobocia.
2. Obawy stowarzyszeń dotyczą głównie możliwości wykorzystania środków unijnych, w kontekście restrykcyjnych (w ich ocenie) wskaźników zadłużenia. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich i powiatów, które już są zmuszone do ograniczania inwestycji. Natomiast w ocenie UMP nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 27 grudnia 2013 r., dająca możliwości wyłączenia z limitów zadłużeniowych kosztów oraz spłaty zadłużenia finansującego projekty z refundacją unijną na poziomie minimum 60%, w sytuacji występujących ograniczeń dochodowych „*koncentruje JST na realizacji projektów gwarantujących ten poziom dofinansowania*”. Jednak jak wynika z wcześniejszych doświadczeń decyzje dotyczące refundacji kosztów zapadają często dopiero na etapie realizacji projektu. Stąd też: „*aby zagwarantować właściwy poziom realizacji przez j.s.t. inwestycji z dofinansowaniem z budżetu UE, konieczne jest stosowanie zasady warunkowego gwarantowania refundacji już na etapie planowania inwestycji, które stanowiłoby podstawę do zastosowania odliczeń z limitu zadłużenia*”. Takie rozwiązanie jest również konieczne ze względu na kończące się rozliczanie projektów z refundacją środków z budżetu UE ze starej perspektywy budżetowej.

„*Wyłączenia z limitów zadłużenia finansowania zewnętrznego projektów z dofinansowaniem z UE na poziomie 60% może być niewystarczające dla pełnej absorpcji środków. Warto rozważyć odejście od sztywnego wskaźnika procentowego, zastąpienie go limitami przedziałowymi, w zależności od charakteru inwestycji i jej znaczenia dla lokalnej społeczności i spodziewanych efektów mnożnikowych. Zwiększy to szanse słabszych j.s.t. na udział w podziale unijnych środków, o ile tylko planowana inwestycja przyniesie korzyści w postaci wzrostu dochodów lub obniżki kosztów funkcjonowania*”.

3. W opinii UMP konieczna jest: „zmiana ustawowych zapisów dotyczących limitu zadłużenia w zakresie refinansowania wcześniej zaciągniętego długu. Należałoby też wyeliminować wliczanie do limitu zadłużenia spłaty zadłużenia przed terminem jego zapadalności, co umożliwiłoby samorządom obniżanie kosztów obsługi zadłużenia oraz zabezpieczanie się przed ryzykiem wzrostu stóp procentowych. Potrzebne jest umożliwienie samorządom prowadzenia efektywnej i ekonomicznie uzasadnionej polityki zarządzania finansami i długiem. W ustawowym limicie z art. 243 u.f.p., dzielenie nadwyżki operacyjnej oraz kosztów obsługi zadłużenia przez dochody ogółem należy zastąpić dzieleniem przez dochody bieżące aby wyeliminować wpływ nieregularnych zmian dochodowych, często związanych z okresowym zwiększeniem dochodów majątkowych z tytułu otrzymanych środków z budżetu UE”.
4. Zdaniem ZPP i UMP należy wzmocnić funkcję instruktazowo-szkoleniową RIO – szczególnie w zakresie zarządzania finansami i długiem publicznym, m.in. przez skuteczniejsze wykorzystanie narzędzi informatycznych, w tym portali internetowych (głównie portalu KR RIO). Pomoc taka jest potrzebna zwłaszcza „mniejszym i słabszym samorządom”. W opinii ZPP ustawodawca powinien rozważyć stworzenie mechanizmów „koordynacji i usuwania rozbieżności w stosowaniu prawa przez poszczególne izby” (na przykład przez KR RIO).

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Finansów
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
13. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
14. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
15. Regionalne izby obrachunkowe

**Informację o wynikach kontroli opublikowano na stronie internetowej:**

<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>





Warszawa, dnia 25.05.2015 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

ST2.0811.2.2015.KBU

Pan  
**Wojciech Kutyla**  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezesie,*

W związku z przekazaną przy piśmie z dnia 22 kwietnia 2015 r. nr LBI-4101-025-/2014 P/14/006 *Informacją o wynikach kontroli wykonania zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego* i odnosząc się do uwag i wniosków NIK w sprawie wyeliminowania niedoskonałości wskaźników ograniczających zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego informuję:

1. W zakresie zawartych w ww. *Informacji* stwierdzeń o niezbędnej potrzebie nowelizacji art.243 ustawy o finansach publicznych i zastąpienia planowanych dochodów budżetowych, dochodami rzeczywiście wykonanymi przy wyliczaniu wskaźnika określonego w tym przepisie, należy zauważyć, że przyjęcie danych planowanych po 3 kwartałach roku poprzedzającego rok budżetowy wynika z faktu, iż sporządzając projekt budżetu w terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych, jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje danymi dotyczącymi wykonania roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast do ustalenia tej relacji po sporządzeniu sprawozdania należy brać pod uwagę wartości wykonane wynikające ze sprawozdania rocznego za rok poprzedzający rok budżetowy.

W związku z powyższym, w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zawarte są odpowiednie pozycje umożliwiające wykazywanie relacji, o której mowa w art. 243, na podstawie wartości planowanych po 3 kwartałach roku poprzedzającego rok budżetowy, jak i wartości wykonanych za rok budżetowy(sekcja 9 wzoru WPF).

Zastąpienie planowanych dochodów budżetowych po 3 kwartałach roku poprzedzającego rok budżetowy dochodami wykonanymi powodowałoby oparcie wyliczeń wskaźnika spłaty zadłużenia tylko na danych historycznych i pominięcie aktualnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład obecnie do wyliczenia wskaźnika spłaty zadłużenia na 2016 r. przyjmowane będą dane wykonane za lata 2013 i 2014 oraz dane planowane za 3 kwartały 2015 r., a rozwiązanie zaproponowane przez NIK oznaczałoby przyjęcie danych wykonanych za lata 2012, 2013 i 2014.



2. W kwestii zawyżania przez jednostki samorządu terytorialnego planowanych dochodów (głównie majątkowych) uprzejmie informuję, że dnia 14 kwietnia 2015 r. Minister Finansów otrzymał z NIK Informację o wynikach kontroli prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku. Kontrolę tą NIK przeprowadził w 28 jednostkach samorządu terytorialnego na terenie sześciu województw. W zakresie rzetelności planowania dochodów z majątku z informacji tej wynika, że na podstawie bezpośredniego badania sprawozdań budżetowych z realizacji dochodów we wszystkich objętych kontrolą gminach, nie stwierdzono przypadków zawyżania prognozowanych dochodów, spowodowanego presją osiągnięcia nadwyżki budżetowej i poprawy tzw. wskaźnika zadłużenia, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (strona 42 ww. Informacji ...). Natomiast w uwagach i wnioskach *Informacji o wynikach kontroli wykonania zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego* wynika, iż jednostki samorządu terytorialnego zawyżają planowane dochody (głównie majątkowe) co pozwala na obchodzenie art. 243.

W związku z powyższym kwestia ta będzie poddana dalszej analizie.

Pragnę podkreślić, że wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych obowiązuje od 2014 r. Dotychczasowy okres funkcjonowania wskaźnika jest zbyt krótki by na tej podstawie wprowadzać zmiany w sposobie obliczania wskaźnika spłaty zadłużenia. Najwyższa Izba Kontroli objęła kontrolą lata 2012 - 2014 do dnia zakończenia kontroli w jednostkach tj., do 15 grudnia 2014 r. Kontrolą objęto lata, w których nie obowiązywał wskaźnik spłaty zadłużenia, oraz nie był nawet zakończony pierwszy rok obowiązywania tego wskaźnika. Formułowanie wniosków o niedoskonałości wskaźników ograniczających zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego tylko na podstawie jednego niezakończonego roku obowiązywania wskaźnika z art. 243 nie pozwala na całościową ocenę funkcjonowania tego mechanizmu.

Jednocześnie informuję, że Minister Finansów monitoruje na bieżąco spełnianie przez jednostki samorządu terytorialnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest oceniana na podstawie danych zawartych w sporządzanych przez te samorzady sprawozdaniach i w wieloletniej prognozie finansowej i w tym zakresie przedmiotem szczególnej analizy będzie kwestia angażowania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych na równowagę wydatków bieżących jak również konstrukcja wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych i jego wpływ na zadłużanie jednostek samorządu terytorialnego.

*Z poważaniem,*

Z upoważnienia Ministra Finansów  
PODSEKRETARZ STANU

*Hanna Małszyk*  
Hanna Małszyk



Warszawa, dnia 29 kwietnia 2015 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
MINISTER  
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI  
**Andrzej Halicki**

DKSiW-WSWiA.0810.81.2015

**Pan**  
**Wojciech Kutyla**  
**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Sanary Lawe Presie,*

Dziękując za przekazaną w dniu 22 kwietnia 2015 r. *Informację o wynikach kontroli wykonywania zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego* uprzejmie przedstawiam następujące spostrzeżenia.

1. Na stronie 9-10 dokumentu sformułowano wniosek do Ministra Finansów, aby rozważył *"(...) nowelizację art. 243 ust. 2 u.f.p., poprzez zastąpienie planowanych dochodów budżetowych, przyjmowanych do obliczenia wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. na następny rok budżetowy, dochodami rzeczywiście wykonanymi. Pozwoli to na znaczne ograniczenie możliwości obchodzenia art. 243 ust. 1 u.f.p. poprzez zawyżanie planowanych dochodów (głównie majątkowych) oraz ułatwi ocenę spełnienia realizmu wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 u.f.p.)"*. Należy zwrócić uwagę, że ta propozycja kierunkowa oznaczałaby konieczność dużo bardziej zasadniczych zmian w odniesieniu do rozwiązania, jakim jest indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia. Wykorzystanie na potrzeby art. 243 informacji o planowanych wpływach (w tym dochodach) i wydatkach (w tym wydatkach) dotyczy ostatniego, IV kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy, co jest konieczne, gdy indywidualny limit jest stosowany do opracowania projektu uchwały budżetowej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego opracowując projekt uchwały budżetowej, który musi być przedłożony organowi stanowiącemu najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego, a uchwalony co do zasady do 31 grudnia, siłą rzeczy nie może dysponować jeszcze danymi o wykonanych kwotach za IV kwartał. Tym samym propozycja NIK nie jest możliwa do „prostej” realizacji. Pragnę równocześnie podkreślić, że te zagadnienia znajdują się w gestii Ministra Finansów.
2. Interesującym wątkiem poruszonym w dokumencie jest stopień obciążenia członków kolegiów RIO badaniem uchwał i zarządzeń oraz wydanych opinii, który w ocenie NIK jest także wynikiem rozbudowania i sformalizowania działalności nadzorczej i opiniodawczej izb nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego (str. 12). Duża liczba badanych uchwał i ich projektów oraz zarządzeń wpływa na jakość sprawowanego nadzoru (str. 24). Być może warto rozważyć poddanie bliższej analizie tego zagadnienia, np. poprzez zestawienie kategorii dokumentów wg ich podstawy prawnej, obszarów etc. Nie można wykluczyć, że tego rodzaju praca pomogłaby w formułowaniu postulatów *de lege ferenda* dotyczących funkcjonowania nadzoru nad samorządami i przepisów dotyczących działania samorządów.

*2 powoławen*

Minister  
Administracji i Cyfryzacji  
*Andrzej Halicki*  
Andrzej HALICKI





PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LBI-4101-025/2014  
P/14/066

Warszawa, 15 maja 2015 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowisk Ministra Finansów oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie  
Informacji o wynikach kontroli wykonywania zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie  
przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu  
terytorialnego**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam opinię do stanowisk Ministra Finansów oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie *Informacji o wynikach kontroli wykonywania zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, zawartych w pismach z dnia 5 maja 2015 r. (Nr ST2.0811.2.2015.KBU) oraz z dnia 29 kwietnia 2015 r. (DKSiW-WSWiA.0810.81.2015).

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje uwagi i oceny oraz wnioski zawarte w *Informacji*, w tym wnioski dotyczące wyeliminowania niedoskonałości wskaźników ograniczających zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego zawartych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych (dalej: *u.f.p.*).

W ocenie Izby szczególnie istotne jest ograniczenie możliwości obchodzenia rygorów art. 243 *u.f.p.* Stąd z satysfakcją przyjmuję zapewnienie Ministra Finansów, że konstrukcja wskaźnika z art. 243 *u.f.p.* – podobnie jak sprawa angażowania wolnych środków do obliczania wskaźnika z art. 242 *u.f.p.* – będzie przedmiotem szczególnej analizy Ministerstwa.

Odnosząc się do stwierdzenia Ministra Finansów, że okres obowiązywania wskaźnika z art. 243 *u.f.p.* jest zbyt krótki aby sformułować „całościową ocenę funkcjonowania tego mechanizmu”, zwracam uwagę, że wskaźnik ten miał zastosowanie do uchwalania budżetów samorządów na rok 2014, ale przez regionalne izby obrachunkowe był wykorzystywany już w latach 2012 – 2013 do oceny wielkości zawartych w wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządowych dotyczących roku 2014 i lat następnych<sup>2</sup>.

Bez wątpliwa prawdziwa jest cytowana w stanowisku Ministra Finansów teza z informacji NIK o wynikach kontroli prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku (P/14/005), że nie stwierdzono przypadków zawyżania prognozowanych dochodów majątkowych w celu poprawy wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 *u.f.p.* Gminy objęte tą kontrolą nie były bowiem nadmiernie zadłużone (w żadnej z nich nie stwierdzono przekroczenia relacji z art. 243 *u.f.p.*), stąd nie miały powodów aby zawyżać planowane dochody w celu zachowania rygorów wynikających z tego przepisu.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>2</sup> Stosownie do art. 121 ust. 2 i art. 123 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.), art. 243 *u.f.p.* wszedł w życie 1 stycznia 2010 r., a jedynie po raz pierwszy miał zastosowanie do uchwalania budżetów samorządów na rok 2014.