



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-018-01/2014
P/14/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/066 – Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2012-2014 (do dnia zakończenia kontroli w jednostce).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Wilkosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90241 z dnia 1 października 2014 r.2. Roman Wilk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 90255 z dnia 17 listopada 2014 r.3. Agnieszka Olejarz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 90242 z dnia 1 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach (dalej: RIO lub Izba), ul. Targowa 18, 25-520 Kielce.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Henryk Rzepa, Prezes RIO w okresie od 15 września 2010 r. do 31 marca 2014 r. Zbigniew Rękas, Zastępca Prezesa RIO. (dowód: akta kontroli str. 7-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, RIO korzystała z kompetencji umożliwiających zapobieganie zbytniemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). W działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej zwracała uwagę na występujące nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej j.s.t. RIO opracowała jeden raport o stanie gospodarki finansowej – dla gminy Piekoszów, przy czym dla gminy Skarżysko-Kamienna i Osiek, mimo istnienia potrzeby wskazania organom tych jednostek powtarzających się nieprawidłowości (np. narastania zobowiązań wymagalnych), nie skorzystano z tego instrumentu, przewidzianego w art. 10a ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ (dalej: ustawy o r.i.o.). RIO była organizacyjnie przygotowana do wykonywania zadań. Członkowie Kolegium RIO posiadali wymagane kwalifikacje. Pracownicy RIO uczestniczyli w szkoleniach dotyczących problematyki zadłużenia j.s.t.

Pomimo obowiązku opracowywania programów kontroli kompleksowej, problemowej i doraźnej, wynikającego z § 6 i § 7 ust. 1 i 2 regulaminu przeprowadzania kontroli przez RIO², w RIO nie sporządzano takich programów.

Współpraca pomiędzy pracownikami Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń (dalej: WIAS), Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej (dalej: WKGF) oraz członkami Kolegium w znacznej mierze polegała na ustnej wymianie informacji wskazujących na trudną bądź pogarszającą się sytuację finansową j.s.t. oraz na ustnych uzgodnieniach na temat działań podejmowanych wobec tych jednostek. Zasady takiej współpracy nie zostały sformalizowane, co w ocenie NIK utrudnia proces weryfikacji prawidłowości podejmowanych działań.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.

² Stanowiącego załącznika nr 1 do zarządzenia nr 2/2008 Prezesa RIO z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli, czynności pokontrolnych oraz dokumentacji sporządzanej przez WKGF RIO.

Kontrolowana jednostka wykonała wnioski sformułowane przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2000 r. w zakresie realizacji zadań i kompetencji RIO w 1999 r. oraz działalności kontrolnej RIO w zakresie kompleksowych kontroli gospodarki finansowej j.s.t. w latach 1995-1999

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2014 (do dnia 30 września) nadzorowi RIO podlegało 129 jednostek: województwo świętokrzyskie, 13 powiatów, Kielce – miasto na prawach powiatu, 101 gmin i 13 związków gmin. (dowód: akta kontroli str. 10-13)

Zgodnie z § 27 regulaminu organizacyjnego RIO, do zakresu działania WIAS należy realizacja podstawowych zadań dotyczących: działalności informacyjnej, analityczno-sprawozdawczej, szkoleniowo-doradczej i kontrolnej. Realizując zadania z zakresu działalności analityczno-sprawozdawczej, wydział m.in.:

- współpracuje przy przygotowaniu raportów o stanie gospodarki finansowej, o których mowa w art. 10a ust.1 ustawy o r.i.o.;
- opracowuje projekty opinii: o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego i prawidłowości prognozy kształtowania się długu publicznego j.s.t.;
- sprawdza pod względem formalnym i rachunkowym projekty budżetów j.s.t oraz prawidłowość określonych przez organy stanowiące j.s.t stawek podatków i opłat.

W zakresie działalności informacyjnej, WIAS sporządza – na żądanie prezesa lub zastępcy prezesa Izby – informacje o powtarzających się nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku kontroli. W zakresie obsługi Kolegium Izby przygotowuje projekty uchwał, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy o r.i.o., tj. w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Do zakresu działania WKGF, zgodnie z § 23 regulaminu organizacyjnego należy m.in.: prowadzenie kontroli w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych, opracowanie sprawozdań z działalności kontrolnej, zabezpieczanie i udostępnianie Kolegium Izby dokumentów związanych z przeprowadzonymi kontrolami, a także współpraca przy przygotowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej, o których mowa w art. 10a ust.1 ustawy o r.i.o. (dowód: akta kontroli str. 22-25)

Z zapisów w regulaminie organizacyjnym nie wynika obowiązek informowania WIAS przez WKGF o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie kontroli oraz przekazywania do WKGF przez WIAS rezultatów analiz zadłużenia j.s.t., z których wynika potrzeba skontrolowania określonych zagadnień w poszczególnych j.s.t. (dowód: akta kontroli str. 14-35, płyta)

Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że zasady współpracy pomiędzy WIAS, a WKGF nie zostały formalnie określone żadnym pisemnym dokumentem, jednak ugruntowana w Izbie praktyka wykształciła różnorodne i skuteczne formy bliskiej, wzajemnej współpracy w obszarze ustawowych kompetencji Izby nie tylko z WIAS, ale w obrębie wszystkich merytoryczno-funkcjonalnych pionów strukturalnych Izby (WIAS, WKGF, Kolegium). (dowód: akta kontroli str. 180-181)

Na koniec 2011, 2012 i 2013 r. w RIO zatrudnionych było odpowiednio: 19, 23 i 21 inspektorów kontroli. W tych latach na jednego z nich przypadało średnio od dwóch do czterech kontroli. Pracowników merytorycznych zatrudnionych w WIAS na koniec: 2011 r. było 12, 2012 r. i 2013 r. – po 11. W tych latach na każdego z nich przypadało od 10 do 12 j.s.t. w województwie. (dowód: akta kontroli str. 45, 51)

W latach 2011-2013 z RIO odeszło 17 pracowników. Odejście 11 pracowników z WKGF oraz dwóch z WIAS związane było z przejściem na emeryturę, upływem czasu trwania umowy, wypowiedzeniem umowy przez zakład pracy lub pracownika. Do pracy w RIO przyjęto 17 osób, w tym 11 do WKGF i dwie do WIAS. W ciągu tych lat liczba pracowników w WIAS wahała się między 14 a 15, a w WKGF między 20 a 25. (dowód: akta kontroli str. 46)

W latach 2011-2013 było dziewięciu członków Kolegium RIO. Na każdego z nich w tym okresie przypadało przeciętnie: od 117 do 121 wydanych opinii oraz od 906 do 925 zbadanych uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o r.i.o.³. W okresie objętym kontrolą Kolegium RIO podjęło jedną uchwałę w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Piekoszów. (dowód: akta kontroli str. 45, 47-51)

Dwóch członków Kolegium RIO powołanych przed 1 stycznia 1999 r. spełniało wymogi określone w art. 15 ust. 4 ustawy o r.i.o. w brzmieniu obowiązującym w dacie ich powołania, tj. posiadali odpowiednie kwalifikacje zawodowe oraz nienaganną opinię. Pozostałych siedmiu członków Kolegium RIO, powołanych po 1 stycznia 1999 r. spełniało wymogi określone w art. 15 ust. 8 ustawy o r.i.o., tj. m.in. ukończyło magisterskie wyższe studia prawnicze, administracyjne lub ekonomiczne oraz posiadało co najmniej czteroletni staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych. (dowód: akta kontroli str. 52, 53)

W 2011 r. trzech członków Kolegium oraz po jednym pracowniku WKGF i WIAS uczestniczyło w konferencji „Jak skutecznie zarządzać finansami j.s.t.” W 2013 r. trzech członków Kolegium, czterech pracowników WKGF i 10 – WIAS wzięło udział w szkoleniu „Wieloletnia prognoza finansowa po zmianach”. Natomiast w odbywającym się w tym samym roku szkoleniu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” poświęconym m.in. problematyce zadłużenia j.s.t. i w.p.f.⁴ uczestniczyło po trzech pracowników WIAS i WKGF. Ponadto od jednego do pięciu członków Kolegium wzięło udział: w 2012 r. – w seminarium „Nadzór nad j.s.t.” i w szkoleniu „Równowaga finansowa a zarządzanie długiem samorządowym”, w 2013 r. – w seminarium „Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia j.s.t.”, w 2014 r. – w konferencji „Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami j.s.t.” oraz konferencji „Efektywne zagospodarowanie środków finansowych przez j.s.t. w nowej perspektywie unijnej – aktualne wyzwania” poświęconej m.in. uwarunkowaniom prawnym związanym z długiem i w.p.f. (dowód: akta kontroli str. 53, 55-63)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

2. Wykonywanie przez RIO zadań dotyczących zadłużenia j.s.t.

Opis stanu
faktycznego

Przyjęte przez Kolegium Izby sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Izby za 2011 i 2013 r. zostały, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o., wysłane do Ministra Administracji i Cyfryzacji w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem. Sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Izby za 2012 r. wysłano 2 kwietnia 2013 r. Wszystkie ww.

³ Przepis ten stanowi, iż w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy j.s.t. w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

⁴ Wieloletnia prognoza finansowa.

sprawozdania zostały opublikowane na stronie BIP RIO⁵. (dowód: akta kontroli str. 64, 81, 96, 129)

W latach 2012-2014 co kwartał sporządzano zestawienia o stanie zadłużenia i deficycie j.s.t. i związków gmin⁶, służące do zweryfikowania wskaźników, o których mowa w art. 169 ust. 1 i 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷. Zestawienia te nie były publikowane na stronie BIP Izby. Były natomiast przesyłane drogą elektroniczną do trzech pracowników WKGF, wszystkich pracowników WIAS oraz wszystkich członków Kolegium. Poza ww. zestawieniami, RIO nie sporządzała żadnych opracowań, analiz i informacji dotyczących finansów sektora samorządowego, w tym problematyki deficytu i długu publicznego. Z wyjaśnień Zastępcy Prezesa RIO wynika, że zestawienia są wystarczające w działalności nadzorczej i opiniodawczej. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o r.i.o., izby opracowują raporty, analizy i opinie w sprawach określonych ustawami, a przepisy ustaw nie określają, w jaki sposób analizy powinny być opracowane. (dowód: akta kontroli str. 130-178, 181, 189)

RIO nie przeprowadziła analizy sytuacji finansowej szpitali i zagrożeń dla budżetów j.s.t., będących ich organami założycielskimi. Analiza ta, mająca na celu ocenę skutków finansowych dla budżetu j.s.t. wynikających z pokrywania ujemnego wyniku finansowego, likwidacji lub przekształcenia zakładów opieki zdrowotnej w spółkę, miała zostać – zgodnie z ustaleniami na posiedzeniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej: KR RIO), które odbyło się na początku 2011 r. – zrealizowana we wszystkich izbach. Analizy tej nie opracowano, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa RIO – do RIO nie wpływają bilanse szpitali, które miały być podstawą jej sporządzenia⁸, a ponadto WIAS nie został poinformowany przez KR RIO o potrzebie przeprowadzenia takiej analizy. (dowód: akta kontroli str. 185, 186, 189)

Zadłużenie j.s.t w województwie świętokrzyskim na koniec 2011 r. wyniosło 1.891.788 tys. zł, przy czym zadłużenie gmin stanowiło 65% tej kwoty. Na koniec 2012 r. zadłużenie j.s.t., w stosunku do roku poprzedniego, wzrosło o 18,5% i wynosiło 2.241.811 tys. zł. Na koniec 2013 r. zadłużenie j.s.t. osiągnęło wartość 2.286.786 tys. zł, tj. o 2% więcej niż w roku poprzednim. W latach 2011-2013 zadłużenie miasta Kielce, powiatów i województwa świętokrzyskiego stale rosło, przy czym największy wzrost jego wartości odnotowano w 2012 r. (odpowiednio o: 34,8%, 14,5%, 1.911,9%). Wzrost wartości zadłużenia w 2012 r. wynikał z zaciągniętego przez województwo kredytu na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), ze znacznego zwiększenia się kwoty zadłużenia gmin: Skarżysko-Kamienna, Końskie, Piekoszów, Zagnańsk, Daleszyce, miasta Kielce oraz powiatów: buskiego, kieleckiego, skarżyskiego. Kwota zadłużenia za III kwartał 2014 r. wyniosła 2.182.187 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 199-204)

Zadłużenie j.s.t. w stosunku do wykonanych dochodów budżetowych stanowiło: 33,3% w 2011 r., 39,4% w 2012 r. i 38,9% w 2013 r. Największą relację zadłużenia do dochodów odnotowano w 2012 r. w gminach (41,1%) i mieście na prawach powiatu (53,1%) oraz w 2013 r. w powiatach (33,0%) i województwie (22,5%). (dowód: akta kontroli str. 199)

W ciągu roku wskaźniki określone w:

- art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych zostały przekroczone: w gminie Skarżysko-Kamienna w 2011 r., w pięciu j.s.t. w 2012 r., tj. w Wodzisławiu, Suchedniowie, Piekoszowie, Miedzianej Górze i powiecie pińczowskim, w siedmiu j.s.t. w 2013 r., tj. w Miedzianej Górze, Piekoszowie, Ożarowie, Bałtowie, Tarłowie, Sędziszowie i powiecie koneckim;

⁵ Pod adresem bip.kielce.rio.gov.pl.

⁶ Zestawienie o stanie zadłużenia zawierało kwoty zadłużenia poszczególnych jednostek, dochody planowane i wykonane oraz relacje zadłużenia do dochodów. W zestawieniach dotyczących deficytu podawano wysokość deficytu i dochodów wg. wykonania na koniec roku poprzedniego, wg. planu i wykonania na koniec analizowanego kwartału oraz relacje deficytu do dochodów.

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸ Takiej odpowiedzi udzielono Departamentowi Administracji i Cyfryzacji w związku z e-mailem z 18 maja 2012 r.

- art. 170 ww. ustawy zostały przekroczone: w Bliżynie w 2011 r., w Piekoszowie w 2012 r., w trzech j.s.t. w 2013 r., tj. w Piekoszowie, Skarżysku-Kamiennej i Osieku;
- art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ zostały przekroczone w trzech j.s.t. w 2011 r., tj. w Zagnańsku, Wojciechowicach i Imielnie, gdzie wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o wolne środki (odpowiednio o kwotę 1.284.464 zł, 108.285 zł, 335.868 zł (tj. o 4,3%, 1,3%, 2,6%). W pozostałych dwóch latach ww. okresu wszystkie j.s.t. wypełniały wskaźnik określony w tym artykule.

Naruszenie przepisu art. 243 ww. ustawy, w 2014 r. (do dnia 30 września) stwierdzono w projektach budżetu dwóch j.s.t. (powiatu buskiego i gminy Moskorzew), w projektach w.p.f. 18 j.s.t. i w w.p.f. dwóch j.s.t., tj. w Mniowie i Sandomierzu. (dowód: akta kontroli str. 205-224, płyta)

Zastosowane środki oddziaływania w związku z zadłużeniem j.s.t. przedstawia poniższa tabela:

Środki oddziaływania	W związku z budżetem na 2013 r.			W związku z budżetem na 2014 r.		
	Ogółem	Pu	N	Ogółem	Pu	N
Opinia w sprawie projektu budżetu	112	9	5	112	4	2
Opinia dotycząca projektu w.p.f.	112	6	10	112	9	6
Opinia w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie projektu budżetu)	67	2	6	68	0	2
Opinia w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie badania uchwały budżetowej)	64	1	1	68	1	0
Wskazanie nieprawidłowości w uchwale budżetowej ze wskazaniem terminu ich usunięcia (art. 12 ust. 1 ustawy o r.i.o.)	3	X	X	1	X	X
Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części mającej wpływ na zadłużenie gminy	2	X	X	0	0	0
Ustalenie przez Kolegium RIO budżetu dla j.s.t. (art. 11 ust. 2 ustawy o r.i.o.)	1	X	X	0	X	X
Ustalenie przez Kolegium RIO budżetu dla j.s.t. w związku z naruszeniem relacji z art. 243 u.f.p.	0	X	X	0	X	X
Opinia w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4 u.f.p.)	95	0	4	101	1	1
Stwierdzenie nieważności uchwał w sprawie w.p.f.	5	X	X	3	X	X
Wskazanie na nieistotne naruszenie prawa w w.p.f.	1	X	X	0	X	X
Opinie, na wniosek j.s.t., w przedmiocie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	104	0	0	66	0	0
Opinie w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu	112	3	6	0	0	0
Opinie o wnioskach Komisji rewizyjnych w przedmiocie udzielenia absolutorium	112	1	1	0	0	0
Opinie o wnioskach Komisji rewizyjnych w przedmiocie nieudzielenia absolutorium	1	X	X	0	0	0

Pu – opinia pozytywna z uwagami, N – opinia negatywna

Charakterystyczne przykłady dotyczące działalności opiniodawczej RIO omówiono w dalszej części wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 225)

W latach 2011-2014 (do dnia 20 października) do RIO wpłynęły dwie skargi na uchwały Rady Miejskiej w Osieku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, jedna na prawidłowość wyliczenia przez gminę Osiek kwoty zadłużenia¹⁰, jedna na prawidłowość przeprowadzenia w gminie Osiek kontroli kompleksowej obejmującej zagadnienia związane z ZFŚS oraz na nieustanowienie zarządu komisarycznego, jedna na działalność burmistrza gminy Osiek, w tym dopuszczenie do złej sytuacji finansowej gminy i nadmiernego jej zadłużenia. Innych skarg, których przedmiotem było zadłużenie j.s.t., w powyższym okresie nie było. Kwestie podnoszone w skargach, będące w gestii działalności kontrolnej

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁰ Nie uwzględniono w niej zobowiązań z tytułu nieprzekazanych w terminie i w prawidłowej wysokości odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (dalej: ZFŚS) dla pracowników urzędu gminy i jednostek oświatowych.

i nadzorczej RIO były przedmiotem kontroli doraźnej w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej (która częściowo potwierdziła ich zasadność) oraz kontroli sprawdzającej realizację wniosków pokontrolnych z powyższej kontroli. Na wszystkie skargi udzielono odpowiedzi. Ogółem w powyższym okresie wpłynęły 73 skargi. (dowód: akta kontroli str. 226-291)

W latach 2011-2014 (do 30 września) RIO przeprowadziła 216 kontroli, z tego: 108 kompleksowych, 76 problemowych i 32 doraźne.

Kontrole kompleksowe obejmowały swoim zakresem całokształt zagadnień gospodarki finansowej j.s.t., w tym zagadnienia związane z długiem publicznym. Prowadzone były według ramowej tematyki przyjętej uchwałą Nr 2/2011 KR RIO z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W ramach dwóch z nich, przeprowadzonych w 2013 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego i Starostwie Powiatowym w Kielcach, problematykę zadłużenia zbadano w oparciu o program kontroli koordynowanej przez RIO w Łodzi dotyczącej zadłużenia j.s.t. oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia.

Kontrole problemowe przeprowadzono w zakresie: gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych podległych j.s.t. (60 kontroli), windykacji podatków na przykładzie podatku od nieruchomości (dwie), funduszu sołeckiego (pięć), udzielania dotacji z budżetu j.s.t. (pięć), zadłużenia j.s.t. oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia (cztery). Z wyjaśnień naczelnika WKGF wynika, że w ramach kontroli problemowych samorządowych jednostek organizacyjnych kontroluje się zaciąganie zobowiązań, terminowość ich regulowania, wydatki, rozrachunki i sprawozdania. Według naczelnika, ustalenia z tych kontroli mogą pośrednio wpływać na zadłużenie j.s.t.

W ramach kontroli doraźnych m.in. sprawdzono wykonanie przez jednostkę wniosków pokontrolnych z poprzedniej kontroli (w trzech kontrolach) oraz zbadano wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej (w 21), w tym zamówienia publiczne (w sześciu), zadłużenie j.s.t. (w trzech¹¹), oraz pobieranie i dochodzenie należności z tytułu dochodów budżetowych (w jednej). Zakres kontroli doraźnych obejmujących problematykę zadłużenia j.s.t. wynikał z ustnych ustaleń pracowników WKGF z członkami Kolegium RIO. (dowód: akta kontroli str. 292-309, 315-329, 332-353)

Kontrole doraźne stanowiły 14,8% wszystkich kontroli, przy czym tylko trzy z nich dotyczyły stricte problematyki zadłużenia j.s.t.

Z wyjaśnień Jerzego Mierzwy, naczelnika WKGF wynika, że kontrole doraźne limitowane są każdorazowo nagłą zewnętrzną potrzebą leżącą poza Izba, że RIO każdorazowo na takie potrzeby reaguje zgodnie z ustawowymi kompetencjami. Zdaniem naczelnika gdyby takich potrzeb było więcej, RIO nie byłoby w stanie właściwie zareagować z uwagi na znaczne braki kadrowe w WKGF. Jak wyjaśnił naczelnik: *na znacząco niski stan zatrudnienia nie ma absolutnie żadnego wpływu wewnętrzna polityka kadrowa Izby lecz charakter pracy w relacji do poziomu wynagrodzenia inspektora kontroli i oczywiście wręcz zatrważająca fluktuacja kadr wydziału. Zasadniczo bowiem po zdobyciu niezbędnej wiedzy doświadczenia w kontroli, inspektorzy otrzymują ze strony kontrolowanych jednostek znacząco lukratywne finansowo, praktycznie nie do odrzucenia propozycje pracy na stanowiskach skarbników tych jednostek, zastępców wójtów, zastępców burmistrzów lub sekretarzy. Ten nagminny stan rzeczy, praktycznie już proceder, z którym borykają się bez wyjątku wszystkie wydziały kontroli gospodarki finansowej wszystkich izb obrachunkowych w Polsce mogłaby ukrócić jedynie stosowna legislacja wprowadzająca przejściowo okres karencji w sytuacji podejmowania pracy w sektorze finansów publicznych przez osoby kontrolujące w kontrolowanych uprzednio przez siebie jednostkach.* (dowód: akta kontroli str. 315, 316)

W ramach kontroli koordynowanej prowadzonej przez RIO dotyczącej zadłużenia j.s.t. oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia zbadano sześć jednostek: Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Starostwo Powiatowe w Kielcach, Urząd

¹¹ Przeprowadzonych w 2011 r. w Piekoszowie i w 2012 r. w Urzędzie Miasta w Skarżysku-Kamiennej oraz w Urzędzie Miasta i Gminy Osiek.

Miasta Skarżysko-Kamienna, Urząd Gminy w Piekoszowie, Urząd Gminy w Wąchocku i Urząd Gminy w Moskorzowie. Doboru tych jednostek dokonano na podstawie założeń organizacyjnych kontroli, według których należało wytypować województwo samorządowe, miasto na prawach powiatu lub powiat ziemski, oraz na podstawie udostępnionych przez WIAS informacji o stanie zadłużenia j.s.t. na koniec 2012 r. Z wyjaśnień naczelnika WKGF wynika, że gminy Skarżysko-Kamienna, Piekoszów i Wąchock zostały wybrane ze względu na wysoki lub najwyższy wskaźnik zadłużenia w danym typie gmin, natomiast Moskorzew – w związku z ustnymi sygnałami przewodniczącego składu orzekającego o istotnych problemach z zakresu sytuacji finansowej tej gminy. (dowód: akta kontroli str. 315, 359)

Wnioski wynikające z poszczególnych kontroli dotyczących zadłużenia j.s.t. przekazywano jednostkom kontrolowanym w celu ich wykonania oraz przewodniczącym składów orzekających do wykorzystania w działalności opiniodawczej. Ponadto – jak wynika z wyjaśnień głównego inspektora kontroli, [...]¹² – nieprawidłowości stwierdzone w ramach prowadzonych przez WKGF kontroli w zakresie ewidencji i sprawozdawczości zadłużenia były omawiane na szkoleniach dla j.s.t. nt. „Zamknięcie ksiąg rachunkowych”. (dowód: akta kontroli str. 295, 360)

W planach kontroli na lata 2011-2014, uchwalonych przez Kolegium RIO, nie określono problematyki kontroli problemowych (wskazano w nich jedynie liczbę jednostek planowanych do skontrolowania w ramach tych kontroli). Z wyjaśnień Zbigniewa Rękasa wynika, że w planie kontroli, zgodnie z przyjętą w izbach praktyką, dla celów statystycznych i potrzeb budżetu zadaniowego określa się liczbę planowanych kontroli problemowych. Zakres realizowanych przez WKGF kontroli określa art. 1 ust. 2 ustawy o r.i.o., zgodnie z którym izby dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych samorządowych jednostek organizacyjnych. Zbigniew Rękas wyjaśnił również, że *z uwagi na fakt, iż zwykle w trybie roboczym na forum KR RIO brane są pod uwagę dwa lub trzy alternatywne zagadnienia tematyczne do wyboru kontroli koordynowanych na dany rok nie jest możliwe przyjęcie przez WKGF ich tematyki do propozycji planu kontroli problemowych ustalanych dla Izby w roku poprzednim na rok przyszły*. (dowód: akta kontroli str. 181, 182, 361-413)

W latach 2011-2014 nie opracowywano programów kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. (dowód: akta kontroli str. 310)

Zgodnie z art. 9a ustawy o r.i.o., RIO kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów j.s.t. Do analizy sprawozdań WIAS wykorzystywał dostępne w systemie BesTi@ raporty, które zostały opisane w dalszej części tego wystąpienia pokontrolnego. W przypadku wystąpienia błędów w tych raportach, RIO – jak wynika z wyjaśnień naczelnika WIAS – wzywała do skorygowania sprawozdania. W latach 2011-2014 (20 listopada 2014 r.) j.s.t. przesłały 910 korekt sprawozdań Rb-Z¹³ oraz 338 korekt sprawozdań Rb-UZ¹⁴. Informacje uzyskane w wyniku kontroli sprawozdań nie stanowiły podstawy zmiany planu kontroli j.s.t. Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że w przypadkach pilnej potrzeby przeprowadzenia dodatkowej kontroli (w formie kontroli problemowej lub doraźnej) nie zachodzi konieczność dokonywania zmiany przyjętego na dany rok planu kontroli, bowiem plan określający jedynie liczbę kontroli innych niż kompleksowe, zawiera niezbędną rezerwę na ew. kontrole problemowe lub doraźne. (dowód: akta kontroli str. 418-442)

W latach 2011-2014 RIO zorganizowała dla j.s.t. 24 szkolenia. Problematyka dotycząca zadłużenia j.s.t. poruszona została na czterech szkoleniach na temat projektu budżetu na 2012, 2013, 2014 i 2015 r. W ramach tych szkoleń omówiono, zagadnienia dotyczące m.in.: w.p.f. (w tym sposobu wyliczenia kwoty długu), deficytu budżetowego, zaciągania przez j.s.t. zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych (w tym ograniczeń prawnych przy ich zaciąganiu, nieprawidłowości występujących w uchwałach budżetowych

¹² Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

¹³ Sprawozdanie (kwartalne) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁴ Sprawozdanie (roczne) uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

w powiązaniu z uchwałą w sprawie w.p.f a uchwałami podjętymi w sprawie zaciągnięcia kredytu i wnioskiem o wydanie opinii). Powyższe szkolenia stanowiły realizację założeń określonych w ramowym planie szkoleń RIO. (dowód: akta kontroli str. 76, 77, 91, 92, 109, 128, 374, 389, 400, 413)

W latach 2011-2012 RIO nie udzielało j.s.t. instrukcji i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów regulujących dług j.s.t. W 2013 r. udzieliło wyjaśnień odnośnie przestrzegania spełnienia wymogu określonego w art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz podstawy wyliczenia tzw. wolnych środków w kontekście tego przepisu oraz przejęcia przez powiat zobowiązań szpitala przekształconego w spółkę i konsekwencji dla budżetu powiatu, a w 2014 r. – odnośnie realizacji budżetu w przypadku cofnięcia przez radę gminy uprawnienia do zaciągania kredytów do kwoty wynikającej z limitów zobowiązań ustalonych w uchwale budżetowej oraz odnośnie stosowania wyłączeń w związku z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych dla przedsięwzięć realizowanych na podstawie aneksu do umowy. (dowód: akta kontroli str. 73-76, 89-91, 104-108, 123-125, 477-490)

W okresie objętym kontrolą tylko w przypadku jednej nadzorowanej przez RIO jednostki opracowano raport o stanie gospodarki finansowej (w gminie Piekoszów). W przypadku pozostałych jednostek RIO nie korzystało z możliwości jakie daje art. 10a ustawy o RIO. Nie wszczynano również postępowań ostrożnościowych lub naprawczych.

Analizą objęto pięć j.s.t. (gminy Skarżysko-Kamienna, Osiek, Moskorzew, Suchedniów i powiat ostrowiecki), dla których w latach 2011-2013 nie zachowano relacji określonych w art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a w 2014 r. – ustalonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz gminę Piekoszów, dla której opracowano raport o stanie gospodarki finansowej. We wszystkich badanych j.s.t. w latach 2011-2014 RIO przeprowadziła kontrole gospodarki finansowej. Łącznie w powyższym okresie RIO przeprowadziła w analizowanych j.s.t. 16 takich kontroli oraz pięć kontroli w ich jednostkach organizacyjnych. Zakres tych kontroli, z uwagi na brak tematyk, wynika z wystąpień pokontrolnych, w których zawarte zostały elementy świadczące o przeprowadzaniu badań dotyczących długu publicznego. W efekcie, we wszystkich analizowanych j.s.t. przeprowadzone zostały kontrole gospodarki finansowej obejmujące swym zakresem m.in. problematykę zadłużenia j.s.t. Badaniami kontrolnymi objęte zostały m.in. zagadnienia związane z kredytami, pożyczkami, rozchodami, przychodami j.s.t. oraz przestrzeganiem ustawowych limitów zadłużenia. W siedmiu przypadkach były to kontrole kompleksowe, przy czym w gminie Moskorzew kontrola taka została przeprowadzona dwukrotnie (w 2011 i 2014 r.), w trzech – kontrole problemowe w zakresie zadłużenia gminy oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia. W siedmiu przypadkach przeprowadzono kontrole doraźne, z czego w przypadku gminy Osiek trzykrotnie i gminy Piekoszów dwukrotnie.

W przypadku kontroli doraźnych, podstawą ich wszczęcia były sygnały od radnych gmin, anonimy lub wnioski członków Kolegium RIO. Wykorzystywano również opinie i rozstrzygnięcia składów orzekających w zakresie kontrolowanych j.s.t. W jednym przypadku po kontroli sporządzony został raport o stanie gospodarki finansowej. We wszystkich kontrolach kompleksowych (siedmiu) oraz problemowych badano rzetelność sprawozdań budżetowych, w tym zgodność sprawozdań z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań.

W przypadku wszystkich kontroli opracowane zostały wnioski pokontrolne, a RIO na bieżąco monitorowało ich realizację. W związku z przeprowadzonymi kontrolami, w jednym przypadku (Urząd Gminy Moskorzew) skierowano zawiadomienie do Urzędu Skarbowego we Włoszczowie w związku z naruszeniem ustawy o rachunkowości, natomiast w ośmiu przypadkach złożono zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie m.in. zasad udzielania dotacji, zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia, wykazania w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (w gminie Moskorzew dwukrotnie, po kontrolach przeprowadzonych w 2011 i 2014 r., w gminie Osiek po kontroli przeprowadzonej w 2013 r., w gminie Piekoszów trzykrotnie, po kontrolach

przeprowadzonych w 2010, 2012 i 2014 r., w gminie Suchedniów po kontroli przeprowadzonej w 2013 r. i w gminie Skarżysko-Kamienna po kontroli przeprowadzonej w 2014 r.).

Po kontroli przeprowadzonej w Gminie Osiek w 2012 r., burmistrz złożył zastrzeżenia, które na posiedzeniu Kolegium RIO zostały oddalone. (dowód: akta kontroli str. 905-1287, 1417-1435)

WKGF pisemnie informował WIAS wyłącznie o nieprawidłowościach stwierdzonych w zakresie sprawozdań Rb-27S¹⁵ i Rb-PDP¹⁶. Z wyjaśnień Jerzego Mierzwy wynika, że WKGF systematycznie na stronie BIP Izby zamieszcza wystąpienia pokontrolne, do których każdy zainteresowany, w tym również WIAS, ma wgląd i może zapoznać się z sytuacją finansową kontrolowanej jednostki. Ponadto WKGF w różnorodnej, lecz niesformalizowanej formie przekazuje do WIAS stosowne sygnały o nieprawidłowościach wynikających z ustaleń kontroli, mimo iż nie wynika to z żadnych uregulowań prawnych. (dowód: akta kontroli str. 180, 313)

Z wyjaśnień naczelnika WKGF wynika, że informacje o stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowościach były przekazywane przewodniczącym składów orzekających w formie ustnej. Na podstawie stopniowo ujawnianych w trakcie kontroli nieprawidłowości i ich skali dokonywano wspólnie z przewodniczącymi składów orzekających uzgodnień, co do kierunków szczegółowego badania. (dowód: akta kontroli str. 312, 324-327, 332-340)

Pracownicy WIAS sprawdzali:

- projekty uchwał budżetowych, uchwały budżetowe i uchwały zmieniające budżet j.s.t. – w zakresie m.in. zachowania zasady równowagi budżetowej, spełnienia relacji określonej w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodności zastosowanej podziałki klasyfikacji z klasyfikacją budżetową określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁷;
- w.p.f., ich projekty i zmieniające je uchwały – w zakresie m.in. spełnienia wskaźników określonych w art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 243 ustawy o finansach publicznych, określenia sposobu sfinansowania deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetowej, prawidłowości ustalenia kwoty planowanego deficytu i kwoty długu, prawidłowości sporządzenia prognozy kwoty długu, zgodności danych ujętych w w.p.f. lub uchwałach je zmieniających z budżetem j.s.t. (od listopada 2013 r. przy wykorzystaniu raportu wygenerowanego z systemu BesTi@).

Wyniki przeprowadzonych w powyższym zakresie analiz były odnotowywane w protokołach, których wzory zostały określone w regulaminie organizacyjnym RIO. Protokoły te były dołączane do analizowanych uchwał i ich projektów. Na protokołach członkowie Kolegium odnotowywali wynik nadzoru (zdarzały się przypadki nieodnotowywania tych wyników w sytuacji, gdy badana uchwała lub zarządzenie nie wymagały podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego).

Po przeprowadzeniu analizy projektów budżetu i projektów w.p.f. pracownicy WIAS przygotowywali projekty opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego. Projekt takiej opinii był również opracowywany po dokonaniu analizy budżetu i w.p.f. Dodatkowo po tej analizie sporządzano projekt opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu.

Pracownicy WIAS, po przeanalizowaniu wniosku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji (wraz załącznikami) z budżetem, w.p.f. i sprawozdaniami budżetowymi przygotowywali projekty tych opinii.

W przypadku wydawania opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, WIAS generował z systemu BesTi@ raporty z analizy błędów w sprawozdaniach Rb-27S, Rb-28S¹⁸, Rb-N¹⁹, Rb-Z, Rb-UZ, Rb-NDS²⁰

¹⁵ Sprawozdanie (miesięczne/roczne) z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁶ Roczne sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

¹⁸ Sprawozdanie miesięczne/roczne z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t.

oraz informację do oceny sprawozdania z wykonania budżetu przedstawiającą realizację dochodów i wydatków, zobowiązania wymagalne oraz przekroczenia wydatków w paragrafach klasyfikacji budżetowej (tą ostatnią załączał do sprawozdań i informacji, które wpływały do RIO). (dowód: akta kontroli str. 418-476)

Wykorzystywane przez RIO wzory opinii o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych, opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu, opinii o możliwości sfinansowania planowanego deficytu oraz obrazujące obszary podlegające kontroli i analizie protokoły z badania: projektu uchwały budżetowej, uchwały w sprawie projektu w.p.f., uchwały budżetowej, uchwały w sprawie w.p.f, uchwał i zarządzeń zmieniających budżet i w.p.f., zostały uchwalone przez Kolegium Izby i stanowią załączniki do regulaminu organizacyjnego RIO. Zasady dotyczące dokumentowania wyników analiz zostały określone w stanowiącym załącznik do ww. regulaminu dokumencie pn. *Podział czynności nadzorczych i kontrolno-analitycznych nad elektronicznym dokumentem projektu uchwały w sprawie w.p.f. lub jej zmiany oraz uchwały i zarządzenia w sprawie w.p.f.* Ponadto, jak wspomniano powyżej – pracownicy WIAS w zakresie wykonywanych czynności kontrolno-analitycznych nad uchwałami i sprawozdaniami korzystają z raportów dostępnych w systemie BeSTi@. Dodał również, że w przypadku jednostek, co do których stwierdzono konieczność bardziej szczegółowego monitorowania ich sytuacji finansowej stosuje się praktykę uzyskiwania dodatkowych informacji np. w postaci odpowiedzi na postawione pytania. Ponadto pracownicy WIAS podejmują szereg czynności monitorujących w postaci rozmów telefonicznych, korespondencji elektronicznej, w których na bieżąco konsultują przygotowywane przez jednostkę dokumenty tak, by spełniały one wymogi prawne. (dowód: akta kontroli str. 36-44, 197, 198, 444)

Przy ocenie zdolności j.s.t. do spłaty zobowiązań nie korzystano z metod (wskaźników) oceny zdolności kredytowej stosowanych m.in. przez banki i agencje ratingowe. Zastępca Prezesa RIO podał, że do sporządzenia opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych wykorzystywane są dane przekazywane przez j.s.t. w materiałach wymaganych przez Kolegium Izby (Informacje o zakresie danych niezbędnych do wydania opinii, przekazywane były w trakcie szkoleń dla j.s.t. z zakresu projektu budżetu). (dowód: akta kontroli str. 198)

W RIO do oceny sytuacji finansowej oraz zdolności analizowanych j.s.t. do zaciągania i obsługi długu wykorzystywano sprawozdania budżetowe (Rb-27S) i sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z, Rb-UZ, Rb-NDS). Sprawozdania te były przekazywane przez j.s.t. do RIO w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemu BeSTi@. Dane zawarte w tych sprawozdaniach weryfikowane były przez pracowników WIAS pod względem rachunkowym i formalnym. Zawarta w aplikacji BeSTi@ reguła merytoryczna pozwalała weryfikować dane zawarte w sprawozdaniach pod kątem ich zgodności z art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Do analizowania sprawozdań wykorzystywano opisane powyżej raporty z analizy błędów w sprawozdaniach (raporty te nie były drukowane). Fakt przeprowadzania takich analiz nie był dokumentowany, gdyż – jak wynika z wyjaśnień naczelnika WIAS – wszyscy pracownicy merytoryczni mają podgląd do danych zawartych w powyższych raportach. Z wyjaśnień naczelnika WIAS, Marii Miernik wynika, że po przeanalizowaniu błędów występujących w tych raportach, pracownik WIAS wzywał telefonicznie j.s.t. do przeanalizowania danych wykazanych w nadesłanym RIO sprawozdaniu i do sporządzenia ewentualnej jego korekty. Z wyjaśnień naczelnika, wynika również, że wszelkie wątpliwości związane z poprawnością sporządzanych sprawozdań oraz dane wskazujące na trudną bądź pogarszającą się sytuację finansową j.s.t. były ustnie przez pracownika WIAS przekazywane naczelnikowi Wydziału i członkom Kolegium. Przypadki stwierdzenia przekroczenia wskaźnika zadłużenia w odniesieniu do sprawozdań analizowanych j.s.t., dotyczyły sprawozdań za 2012 i 2013 r. gmin Suchedniów, Osiek i Piekoszów oraz sprawozdań za lata 2011-2013 gminy Skarżysko-Kamienna. RIO, po otrzymaniu od Ministerstwa Finansów pism wskazujących j.s.t., w których przekroczona została relacja

¹⁹ Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

²⁰ Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie j.s.t.

określona w art. 170 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²¹, w celu udzielenia Ministerstwu odpowiedzi, zwracało się pisemnie do j.s.t. o wyjaśnienie przyczyn kształtowania się wskaźnika zadłużenia powyżej ustawowych limitów oraz o wskazanie działań jakie zamierzają podjąć organy tych jednostek w celu poprawy sytuacji finansowej, w szczególności obniżenia wskaźnika zadłużenia do prawnie dopuszczalnego. (dowód: akta kontroli str. 418-442, 750, 1288-1298, 1344-1416)

RIO stwierdzała, że zadłużenie j.s.t. osiągnęło lub może osiągnąć w następnych latach poziom nadmiernego zadłużenia m.in. w opiniach o projekcie w.p.f., w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu, w opiniach o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub emisji obligacji, w raporcie o stanie gospodarki finansowej gminy Piekoszów. Przyczyny przekroczenia wskaźników zadłużenia (wynikające np. w Skarżysku-Kamiennej m.in. z niepełnej realizacji zaplanowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości oraz z niewykonania zaplanowanych dochodów z tytułu sprzedaży części udziałów miasta w Spółce Energetyka Ciepła, w gminie Osiek m.in. zaciągnięcia zobowiązań wymagalnych, na które gmina nie miała pokrycia w dochodach na remonty infrastruktury komunalnej uszkodzonej w wyniku powodzi i podtopień, w gminie Piekoszów m.in. z wysokich zaległości w płatności składek ZUS w jednostkach oświatowych) ustalano w oparciu o wyjaśnienia z j.s.t. oraz o informacje przekazywane przez przedstawicieli j.s.t. na posiedzeniach Kolegium. RIO w celu zweryfikowania wskazywanych przez Skarżysko-Kamienną w części C sprawozdania Rb-Z na koniec IV kwartału 2011 r. danych mających wpływ na prezentację wyłączeń z kwot długu przeprowadziła kontrolę doraźną. W związku z tym, że sprawozdania budżetowe za 2012 r. z gminy Moskorzew nie przedstawiały rzeczywistego stanu, na posiedzeniu Kolegium Izby²² zgłoszona została propozycja przeprowadzenia kontroli w tej jednostce. Przeprowadzona w III kwartale 2013 r. kontrola problemowa w Urzędzie Gminy Moskorzew wykazała nierzetelność prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań. (dowód: akta kontroli str. 44, 309, 348-353, 444, 503-510, 547-557, 577, 669-672, 700-706, 750, 1344-1416, 1421-1423)

Reakcja RIO na przekroczenia wskaźników zadłużenia następowała po stwierdzonym przekroczeniu tych wskaźników przez poszczególne j.s.t.

Z powodu m.in. nierealistycznego prognozowania dochodów majątkowych stwierdzono nieważność uchwały w sprawie w.p.f. gminy Moskorzew na lata 2013-2021²³. Nieważność uchwał w sprawie w.p.f. stwierdzana była w 2012 i 2013 r. w gminie Piekoszów głównie z powodu jej nierealistyczności w zakresie planowanych dochodów i zaniżonej kwoty długu, a także nieprawidłowego kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych²⁴. W uchwale V Składu Orzekającego RIO Nr 149/2012 r. z 27 kwietnia 2012 r. w sprawie opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych przez Miasto Skarżysko-Kamienna zwrócono uwagę, aby przy ocenie realności dochodów planowanych na 2012 r. i lata następne wziąć pod uwagę wykonanie dochodów w 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 326, 338, 341, 444, 511-517, 570, 592)

We wszystkich analizowanych j.s.t. zaciągnięto kredyt konsolidacyjny na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. Kolegium Izby przyjęło stanowisko, że j.s.t. mogą dokonywać konsolidacji wcześniej zaciągniętych kredytów ze względu na konieczność spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jej zdaniem kredyt konsolidacyjny nie jest przychodem w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, a spłata kredytu nie jest rozchodem w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Zaciągając kredyt konsolidacyjny j.s.t. nie zmienia kwoty wielkości zadłużenia. Środki z kredytu nie wpływają na rachunek jednostki, lecz są bezpośrednio przez bank udzielający tego kredytu przekazywane na

²¹ Ministerstwo Finansów wystosowało pisma po analizie sprawozdań budżetowych za IV kwartał 2012 r., II i IV kwartał 2013 r. W pismach tych wymienione zostały gminy Skarżysko-Kamienna, Piekoszów i Osiek.

²² Posiedzenie odbyło się 15 kwietnia 2013 r.

²³ Uchwała Rady Gminy Nr XXV/119/13 z dnia 31 stycznia 2013 r.

²⁴ W związku z badaniem nadzorczym uchwał Nr XXXI/221/2012 w sprawie zmiany budżetu Gminy Piekoszów na 2012 r. oraz Nr XXXI/222/2012 w sprawie w.p.f. na lata 2012-2021, podjętych 16 października 2012 r. przez Radę Gminy w Piekoszowie, RIO zwróciło się do gminy o przedstawienie wykonania dochodów majątkowych oraz odniesienie się do realistyczności dochodów i możliwości spłaty kredytu krótkoterminowego.

konta bankowe wskazane we wniosku o jego udzielenie. (dowód: akta kontroli str. 444, 547-557, 612, 613, 629-631, 641-643, 696-698, 845-846, 1329)

W WIAS nie opracowywano projektów opinii w sprawie wieloletniej prognozy finansowej analizowanych j.s.t. W.p.f. oraz projekty tych prognoz przekazywane były Ministrowi Finansów w terminach określonych w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁵. WIAS opracowywał projekty opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego. Ww. opinie składy orzekające wydawały w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁶, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. (dowód: akta kontroli str. 443, 444, 491-493)

W latach 2011-2014 RIO wydała dla sześciu analizowanych j.s.t. łącznie 18 opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych na podstawie złożonych przez te jednostki wniosków. Spośród ww. opinii 16 było pozytywnych (w tym jedna z uwagami dotyczącą gminy Skarżysko-Kamienna), natomiast pozostałe dwie – negatywne: ze względu na przekroczenie wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w gminie Osiek w 2012 r.) oraz ze względu na niezachowanie relacji określonej art. 243 ustawy o finansach publicznych (w powiecie ostrowieckim w 2012 r.).

W roku 2014 gmina Piekoszów rozpoczęła realizację programu naprawczego. Jednym z założeń tego programu było uzyskanie pożyczki z budżetu państwa, o której mowa w art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym RIO 7 sierpnia 2014 r. pozytywnie zaopiniowało możliwość spłaty przez gminę Piekoszów pożyczki z budżetu państwa w kwocie 15.450.000 zł. (dowód: akta kontroli str. 444, 1288-1298)

W latach 2011-2014 RIO nie kierowała do sądu administracyjnego skarg na uchwały podejmowane przez j.s.t. W okresie tym RIO podjęło do pięciu (z sześciu analizowanych) j.s.t. 22 rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność uchwał, z czego w sześciu przypadkach w części, a w pozostałych przypadkach w całości. Rozstrzygnięć nadzorczych nie stosowano jedynie w stosunku do gminy Suchedniów. Żadna z j.s.t. nie skorzystała z prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych do sądów administracyjnych, a nieprawidłowości będące powodem wydania rozstrzygnięć zostały wyeliminowane przez j.s.t. (dowód: akta kontroli str.197)

W okresie objętym kontrolą RIO stwierdziła w trakcie kontroli dwa przypadki zaciągnięcia przez gminę Piekoszów pożyczek w tzw. parabanku. Jak wynika z *Raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Piekoszów*, w dniu 28 marca 2013 r. gmina Piekoszów zawarła umowę z firmą Magellan o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu w wysokości 1 mln. zł, którą spłaciła w części, tj. w kwocie 665.000,00 zł (nie spłaciła odsetek oraz prowizji na łączną kwotę 19.294,93 zł). Na niespłacone zobowiązanie z ww. umowy w kwocie 354.294,93 zł zawarto umowę pożyczki w dniu 31 maja 2013 r., z której do końca czerwca 2013 r. zostały spłacone zgodnie z harmonogramem dwie pierwsze raty, tj. kwota 19.294,93 zł w dniu 31 maja i kwota 58.838,90 zł w dniu 24 czerwca. Na dzień 30 czerwca 2013 r. zobowiązania wobec firmy Magellan z tytułu należności głównej (bez odsetek i prowizji) wynosiły 279.166,67 zł. Powyższe zadłużenie nie zostało wykazane w sprawozdaniu RB-Z za II kwartał 2013 r. i nie zostało doliczone do kwoty długu, który wyniósłby wówczas 34.925.302,29 zł, a wskaźnik zadłużenia 71,2%. Przyczyną narastania zadłużenia w latach 2010-2013 gminy Piekoszów, było przede wszystkim: nadmierne zatrudnienie w urzędzie gminy i jednostkach oświatowych, niekontrolowane zaciąganie zobowiązań pieniężnych w oderwaniu od uchwalonego budżetu gminy na dany rok budżetowy często poza wiedzą skarbnika gminy a także nierealizowanie przez urząd gminy zaleceń RIO po wykonanych w 2010 r. i 2011 r. kontrolach.

Zastępca Prezesa wyjaśnił w powyższej sprawie: *W wyniku przeprowadzonej w okresie od 24 czerwca do 20 września 2013 roku problemowej kontroli w zakresie zadłużenia Gminy Piekoszów oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia ustalono, że Gmina nie zaliczyła do długu umowy pożyczki zawartej w dniu 31 maja 2013 roku z Firmą Magellan na*

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 86 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: *kpa*.

kwotę 354.294,93 zł. (...) Tak więc na dzień 30 czerwca 2013 roku zobowiązania wobec Firmy Magellan z tytułu należności głównej (bez odsetek i prowizji) wynosiły 279.166,67 zł. W wyniku ustaleń kontroli powyższa kwota zaliczona została do sumy zadłużenia stanowiącego dług Gminy, które powinno być wykazane w sprawozdaniu Rb-Z za II kwartał 2013 roku i doliczona do kwoty długu dla celów obliczania wskaźników zadłużenia w toku kontroli jak również w opracowanym dla gminy raporcie o stanie gospodarki finansowej. Również w sporządzonym w trybie tej kontroli wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12.11.2013 roku wskazano, że nie zaliczenie do długu Gminy Piekoszków w/w umowy pożyczki z dnia 31 maja 2013 roku narusza § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (...). W odpowiedzi na pytanie należałoby się zastanowić, jakie inne na ten moment działania wobec Gminy Piekoszków w jej niezwykle trudnej sytuacji finansowej, co jednoznacznie wykazała przeprowadzona kontrola mogła podjąć. Izba poza zaleceniem pilnego opracowania programu naprawy finansów gminy i bieżące monitorowanie sytuacji finansowej, co też uczyniono. W zaistniałej sytuacji zdecydowanie nie najlepszym rozwiązaniem byłoby zalecenie wypowiedzenia umowy z Firmą Magellan wobec braku środków finansowych gminy mając na uwadze jednorazową spłatę zobowiązań wymagalnych w przypadku wypowiedzenia umowy. (dowód: akta kontroli str.196, 444, 1436-1438)

W okresie objętym kontrolą RIO nie dokonywała weryfikacji zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Zastępca Prezesa wyjaśnił, że sprawozdania Rb-Z dotyczące zadłużenia SPZOZ wpływają do RIO z jednostek samorządu terytorialnego w systemie e-PUAP jako sprawozdania łączne. Na podstawie tychże sprawozdań RIO sporządza sprawozdania zbiorcze, które przekazuje do Urzędu Statystycznego. Sprawozdania Rb-Z w zakresie długu jednostek samorządu terytorialnego są przekazywane do RIO, a następnie do Ministerstwa Finansów w systemie Ministerstwa Finansów- BeSTi@. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o r.i.o izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1. Właściwość rzeczowa izb w zakresie działalności nadzorczej nie obejmuje zadłużenia SPZOZ. (dowód: akta kontroli str. 197)

Dnia 10 października 2013 r. Kolegium RIO podjęło uchwałę w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Piekoszków. O potrzebie sporządzenia tego raportu zdecydowały stwierdzone na podstawie działalności opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej nieprawidłowości, tj. znaczne przekroczenie przez gminę dopuszczalnego poziomu zadłużenia określonego w art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (o 20% na koniec 2012 r.) oraz przekroczenia planu wydatków, na które miały wpływ ujawnione i wykazane zobowiązania wymagalne (na koniec 2012 r. wynosiły one 7.919.090,74 zł, podczas gdy na dzień 30 czerwca 2012 r. ich wartość stanowiła 950.739,96 zł). Wpływ na decyzję o potrzebie opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej miała również otrzymana ustnie od pełniącej funkcję organów w gminie Piekoszków informacja o zamiarze wdrożenia programu naprawczego, w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa. Raport, po uchwaleniu przez Kolegium, został przekazany pełniącej funkcję organów w gminie Piekoszków. Raport został opublikowany na stronie BIP Izby. Wnioski z tego raportu były następujące:

1. Przy dokonywaniu wydatków i zaciąganiu zobowiązań do sfinansowania w danym roku budżetowym konieczne jest bezwzględne przestrzeganie dyspozycji art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
2. Bieżące analizowanie planowanych wydatków, rzetelne ewidencjonowanie zawieranych umów oraz zaprowadzenie ewidencji zaangażowania;
3. Finansowanie wydatków tylko ze środków pochodzącymi z dochodów budżetowych;
4. Zmniejszenie wydatków bieżących ponoszonych na oświatę oraz wydatków na wynagrodzenia w Urzędzie Gminy;
5. Po zrealizowaniu ostatniej serii emisji obligacji przypadającej na 2013 r. gmina nie ma możliwości zaciągania nowych kredytów, pożyczek ani emisji obligacji. Wyjątkiem może być jedynie pożyczka z budżetu państwa, o której mowa w art. 224 ust. 1 ustawy

o finansach publicznych. Planowane przychody budżetowe na 2014 r. powinny uwzględniać spłatę pożyczki udzielonej dla Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. (dalej: ZUK) w kwocie 1.000.000 zł;

6. Wynik budżetów lat przyszłych – co najmniej do 2021 r. powinien być dodatni. Nadwyżka jest niezbędna w celu sfinansowania przypadających do spłaty zobowiązań z kredytów, pożyczek i obligacji;
 7. Zaplanowanie spłaty zobowiązań wymagalnych powinno uwzględnić osiągnięcie dochodów na odpowiednim poziomie powiązane z jednoczesnym ograniczeniem wydatków (pożyczka z budżetu państwa jest źródłem niepewnym);
- Konieczne jest wzmożenie nadzoru nad funkcjonowaniem Spółki ZUK oraz wyegzekwowanie należności gminy oraz uregulowanie zobowiązań. (dowód: akta kontroli str. 444, 501, 502)

Zgodnie z art. 10a. ust. 1 ustawy o r.i.o., na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.

W związku z negatywnie zaopiniowanymi projektami uchwał, informacjami i sprawozdaniami przedkładanymi przez gminę Skarżysko-Kamienna, przeprowadzonymi kontrolami ujawniającymi istotne nieprawidłowości dotyczące zadłużenia j.s.t. oraz wzrostem zobowiązań wymagalnych w 2013 r. w stosunku do 2012 r. (109,1%), RIO nie opracowała raportu o stanie gospodarki finansowej j.s.t., a po 28 grudnia 2013 r. nie wezwała j.s.t. do opracowania programu naprawczego, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezesa RIO – nie stwierdzono zagrożenia realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę. Ponadto nie wystąpiła przesłanka z art. 240a ust.1 ustawy o finansach publicznych. Projekt budżetu na 2014 r. i projekt w.p.f. na lata 2014-2028 był zgodny z zasadami określonymi w art. 242-244 ww. ustawy (spełnienie tych wymogów możliwe było w wyniku konsolidacji zadłużenia w wysokości 75.440.000 zł). Z wyjaśnień Zbigniewa Rękasa wynika również, że jako przewodniczący V składu orzekającego rozważał sporządzenie raportu o stanie gospodarki finansowej w pierwszej połowie 2013 r., ponieważ wtedy, m.in. w związku z trudnościami w zrealizowaniu dochodów ze sprzedaży majątku, poddał wątpliwość możliwość zrealizowania zaplanowanej na 2013 r. nadwyżki w wysokości 13.121.369 zł i przeznaczenia jej na rozchody w postaci spłaty rat kredytów i pożyczek. Wyrazem tego było wydanie negatywnej opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Skarżyska-Kamiennej za I półrocze 2013 r. W tym samym roku podjęto również rozstrzygnięcia nadzorcze, których podstawą było naruszenie art. 230 ust. 5 w zw. z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podejmując decyzję o niesporządzaniu raportu wzięto także pod uwagę to, że:

- od początku 2012 r., w reakcji na działalność opiniodawczą i nadzorczą Izby, gmina podjęła działania, których skutkiem było zmniejszanie się zadłużenia i uzyskanie parametrów pozwalających na uchwalenie budżetu na 2014 r. zgodnego z zasadą określoną w art.243 ww. ustawy;
- Miasto nie zamierza występować o pożyczkę z budżetu państwa, natomiast ma zamiar skonsolidować swoje zadłużenie tak, by nie naruszać art. 242-244 ww. ustawy. (dowód: akta kontroli str. 500, 573, 577-586)

RIO pismem z dnia 19 marca 2014 r., po dokonaniu na wniosek wojewody świętokrzyskiego oceny aktualnej sytuacji finansowej gminy Moskorzew oraz oceny zachowania płynności finansowej pod kątem wystąpienia przesłanek zastosowania art. 96 i 97 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷, stwierdziła, że przesłanki określone w powyższym przepisie nie występują. W 2013 r. m.in. zaplanowane dochody zostały wykonane w 96,5%, osiągnięto nadwyżkę w kwocie 448.649,54 zł, nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych o 87.035,66 zł w stosunku do 2012 r., planowany na 2013 r. kredyt długoterminowy na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek nie został zaciągnięty, zachowano relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Na dzień 30 września 2014 r. gmina posiadała nadwyżkę budżetu w wysokości 620.521,33 zł.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

W 2014 r. zmniejszono zobowiązania wymagalne, spłacono zobowiązania z tytułu kredytów w wysokości 218.910 zł bez zaciągania kredytu na ten cel. Ze względu na naruszenie art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2016-2017, Skład Orzekający RIO wydał opinie negatywne o projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. oraz projekcie w.p.f. na lata 2015-2028 (mimo iż zawarte w nim dane wskazywałyby, że w 2014 roku zobowiązania wymagalne planowane do spłaty w wysokości 407.501,22 zł zostaną spłacone). Z wyjaśnień Zastępcy Prezesa RIO wynika, że członek Kolegium nadzorujący gminę Moskorzew wnioskował będzie o podjęcie na posiedzeniu Kolegium w dniu 16 grudnia 2014 r. uchwały w sprawie wezwania gminy do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2-7 ustawy o finansach publicznych oraz przedłożenie tego programu celem jego zaopiniowania do RIO. (dowód: akta kontroli str. 804-858, 1328-1335)

Odnosnie niepodjęcia uchwały dotyczącej raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Osiek, Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że członek Kolegium nadzorujący tę gminę zgłosił do proponowanego na dzień 12 marca 2013 r. porządku obrad punkt *Wstępna analiza danych pod kątem sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Osiek*. Prezesa RIO, Henryk Rzepa nie zaakceptował tego punktu. W 2013 r. zobowiązania wymagalne w stosunku do 2012 r. wzrosły o 15,9% i na koniec 2013 r. wyniosły 4.747.715,75 zł. Na koniec III kwartału 2014 r. zobowiązania wymagalne wyniosły 3.537.302,66 zł. (dowód: akta kontroli str. 340, 733-744)

Brak możliwości uchwalenia budżetu z powodu niespełnienia relacji określonych w art. 242-244 stwierdzono w gminie Piekoszów. Uchwałą pełniącą funkcję organów w gminie Piekoszów z 7 listopada 2013 r. przyjęto program naprawczy na lata 2014-2016. Program ten zmieniono uchwałą Rady Gminy Piekoszów z 21 marca 2014 r. Na podstawie uchwały Rady Gminy Piekoszów z 30 lipca 2014 r. przyjęto nowy program naprawczy na lata 2014-2016 (powyższe uchwały straciły moc). Wojewoda świętokrzyski w dniu 12 sierpnia 2014 r. wydał opinię o przedsięwzięciach planowanych do realizacji w ramach postępowania naprawczego realizowanego na podstawie ww. programu. Dnia 22 listopada 2013 r. gmina wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki długoterminowej z budżetu państwa. Pismem z 30 grudnia 2013 r. Departament Gwarancji i Poręczeń zwrócił się o uzupełnienie wniosku. Dokumenty stanowiące uzupełnienie do wniosku przesłano 27 maja 2014 r. W tym samym dniu przedłożono zmianę do wniosku z 22 listopada 2013 r. Dnia 7 sierpnia 2014 r. RIO pozytywnie zaopiniowało możliwość spłaty przez gminę Piekoszów pożyczki z budżetu państwa w wysokości 15.450.000 zł. Gmina uzyskała pożyczkę z budżetu państwa we wnioskowanej wysokości i realizuje program postępowania naprawczego. (dowód: akta kontroli str. 444, 859-891)

W ramach swojej działalności RIO współpracowała z innymi organami nadzoru, w tym głównie z Ministerstwem Finansów oraz z Wojewodą Świętokrzyskim. Współpraca w głównej mierze polegała na przekazywaniu do Ministerstwa Finansów, wielokrotnie na jego prośbę, informacji dotyczącej sytuacji finansowej j.s.t. uzyskanych w wyniku działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej. RIO przekazywała Wojewodzie Świętokrzyskiemu uchwały opiniujące negatywnie sprawozdania z wykonania przez j.s.t. budżetu za pierwsze półrocze oraz rocznego.

W maju 2012 r. RIO, po otrzymaniu wniosku z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji RIO udzieliło informacji dotyczącej j.s.t., w których przekroczone wskaźnik zadłużenia z art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych na koniec 2011 r. oraz o rodzaju wydanej opinii o wykonaniu budżetu za 2011 r. tych j.s.t. Udzielono również informacji o niewykonaniu analiz sytuacji finansowej szpitali, dla których organami założycielskimi są j.s.t. (szerzej na ten temat w obszarze drugim wystąpienia).

Pismem z kwietnia 2012 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przekazało do RIO wystąpienie mieszkańca gminy Osiek zawierające wniosek o przeprowadzenie kontroli finansowej gminy oraz oceny pracy Burmistrza Miasta i Gminy Osiek. Podniesione w przesłanym piśmie argumenty spowodowały, iż RIO w drugiej połowie 2012 r. przeprowadziła wnioskowaną kontrolę, a podnoszone nieprawidłowości w większości znalazły potwierdzenie w zebranym materiale dowodowym.

Pismem z lutego 2014 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przekazało do RIO wystąpienie mieszkańca gminy Moskorzew zawierające zastrzeżenia pod adresem działania RIO. W udzielonej Ministerstwu odpowiedzi ustosunkowano się do przedstawionych zarzutów.

RIO odniosło się do wniosków wojewody świętokrzyskiego m.in. w zakresie następujących spraw:

1. Pismem z września 2012 r. Wojewoda Świętokrzyski przekazał RIO skargę mieszkańca gminy Osiek zawierającą wniosek o wprowadzenie zarządu komisarycznego z prośbą o poinformowanie o działaniach i stanowiskach zajętych przez RIO w przedmiotowej sprawie. RIO poinformowała Wojewodę o sytuacji gminy Osiek wynikającą zarówno z badania projektów uchwał i uchwał, a także kontroli finansowych przeprowadzanych w gminie Osiek. Wspomniano m.in., iż jedną z istotnych przyczyn wydania negatywnej opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu Miasta i Gminy Osiek za 2011 r. wraz z informacją o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego był fakt, iż zobowiązania gminy Osiek według tytułów dłużnych na koniec 2011 r., wykazane w sprawozdaniu Rb-Z wynosiły 15.165.847 zł i stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych w kwocie 12.746.000 zł oraz zobowiązania wymagalne w kwocie 2.419.847 zł. W roku poprzednim kwota zobowiązań wymagalnych wynosiła 1.201.381,62 zł. Podniesiono w piśmie do Wojewody, że uwagi zawarte w uzasadnieniach uchwał Kolegium i Składów Orzekających nie znajdowały odzwierciedlenia w działaniach jednostki i nieprawidłowości w jej działaniach nie zostały usunięte. Jednocześnie stwierdzono, że dług Gminy Osiek na koniec roku budżetowego 2011 wynosił 59,36% w stosunku do dochodów wykonanych. Na koniec 2010 r. wskaźnik zadłużenia wynosił 47,8%, co wskazuje, że sytuacja finansowa gminy uległa pogorszeniu. W powyższej sprawie brak było dalszej korespondencji.

W czerwcu 2012 r. RIO poinformowała Wojewodę Świętokrzyskiego, iż z uwagi na brak odwołania ze strony Gminy Osiek od uchwały negatywnie opiniującej sprawozdaniach z wykonania budżetu Miasta i Gminy Osiek za 2011 r. wraz z informacją o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego – uchwała ta stała się prawomocna.

2. Pismem z listopada 2013 r. Wojewoda Świętokrzyski zwróciła się do RIO o przekazanie oceny pod kątem wystąpienia w stosunku do Gminy Osiek przesłanej zastosowania art. 96 lub 97 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie spraw podlegających nadzorowi Izby. Wniosek Wojewody wynikał z przekazanej przez RIO negatywnej opinii Składu Orzekającego o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy Osiek za I półrocze 2013 r. W odpowiedzi RIO przedstawiło przyczyny złej sytuacji finansowej gminy oraz przekazało listę przedsięwzięć podjętych przez burmistrza, a mających na celu poprawę tej sytuacji. Jednocześnie poinformowano o trwających pracach nad projektem uchwały budżetowej na 2014 r., które to prace miały przedstawić pełniejszy obraz sytuacji finansowej gminy.

Pismem z maja 2014 r. RIO poinformowało Wojewodę, iż z uwagi na nieskorzystanie przez Gminę Osiek z prawa odwołania, uchwała Składu Orzekającego negatywnie opiniująca sprawozdanie o wykonaniu budżetu Miasta i Gminy Osiek za 2013 r. stała się prawomocna. W czerwcu 2014 r. RIO udzieliło Wojewodzie Świętokrzyskiemu informacji dotyczącej sytuacji finansowej Miasta i Gminy Osiek. Poinformowało m.in. o stwierdzeniu uchwały Rady Miejskiej w Osieku z 23 kwietnia 2014 r. w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej Miasta i Gminy Osiek na lata 2014-2028 z powodu naruszenia art. 244 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono, iż przyczyną stwierdzenia nieważności ww. uchwały był fakt, iż nie ujęto kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę Osiek przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, co narusza uregulowania zawarte w art. 244 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który obliuguje do wliczania zobowiązań związku do wskaźnika określonego w art. 243 ustawy.

3. Pismem z lutego 2014 r. Wojewoda Świętokrzyski zwróciła się do RIO o udzielenie informacji na temat aktualnej sytuacji finansowej Gminy Moskorzew pod kątem wystąpienia przesłanej zastosowania art. 96 lub 97 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie spraw

podlegających nadzorowi Izby. Zdaniem Wojewody, uzyskana w tym względzie opinia RIO pozwoli na wypracowanie całościowego poglądu w odniesieniu do możliwości ewentualnego zastosowania odpowiednich instrumentów nadzoru. Udzielając stosownych informacji RIO stwierdziło, że na początku 2014 r. Gmina Moskorzew podjęła uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Moskorzew na 2014 r., w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2014-2028 oraz w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego zaciąganego na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. Istotną kwestią w tym przypadku było zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego. Jak wynika z wyjaśnień RIO, do uchwały w tej sprawie nie wniesiono zastrzeżeń, bowiem zgodnie z przyjętym stanowiskiem Kolegium Izby, gminy mogą dokonywać konsolidacji wcześniej zaciągniętych kredytów ze względu na konieczność spełnienia wymogów art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. relacji określonych w art. 243 ustawy, gdzie kredyt konsolidacyjny nie jest przychodem w rozumieniu przepisów art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, również spłata kredytów nie jest rozchodem stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Z informacji RIO wynika, że Gmina Moskorzew na dzień 31 grudnia 2013 r. posiadała zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 2.537.345,80 zł. Spłaty rat kredytów wraz z odsetkami wg. harmonogramu spłat wynikającego z zawartych umów dotyczących zaciągnięcia tych kredytów powodują brak możliwości spełnienia relacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, stąd przeprowadzenie konsolidacji zadłużenia Gminy – zdaniem RIO było zasadne, bowiem skuteczne przeprowadzenie postępowania w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego pozwoli na spełnienie wymogów ustawy o finansach publicznych. RIO przedstawiło również szczegółową informację dotyczącą opiniowania pozostałych uchwał mających wpływ na sytuację finansową Gminy. Konkluzją powyższych informacji było stwierdzenie, iż *przedstawione informacje dotyczące działań podejmowanych przez Gminę Moskorzew pozyskane w wyniku prowadzonej działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej oraz wstępna analiza wykonania budżetu za 2013 r., przy założeniu kontynuowania polityki oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi pozwalają w chwili obecnej na twierdzenie, że gospodarka finansowa Gminy zmierza do jej ustabilizowania. Wątpliwości może budzić planowany w budżecie 2014 roku do zaciągnięcia kredyt długoterminowy na planowany deficyt w wysokości 182.469 zł oraz w wysokości 80.928 zł na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań ze względu na wpływ realnych kosztów obsługi tego zobowiązania na wzrost wydatków bieżących i ich wpływ na relacje wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz na bieżącą gospodarkę finansową Gminy. Podsumowując, można stwierdzić, że zdaniem Izby na datę sporządzenia niniejszej odpowiedzi wskazane wyżej okoliczności nie mogą stanowić podstawy zastosowania art. 96 lub art. 97 ustawy o samorządzie gminnym.* (dowód: akta kontroli str. 1327, 1328-1335)

RIO przeprowadzała weryfikacje informacji o stanie zadłużenia analizowanych j.s.t., które to informacje j.s.t. przekazywały za okresy od początku roku do 30 czerwca danego roku oraz od początku roku do 31 grudnia. W okresie pierwszego półrocza dane zawarte w informacji o stanie zadłużenia j.s.t. były weryfikowane przez WIAS z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-Z, zaś w przypadku drugiego półrocza dodatkowo ze sprawozdaniem Rb-UZ.

W okresie objętym kontrolą, w analizowanych j.s.t., RIO stwierdziła – na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o RIO – łącznie 12 nieistotnych naruszeń prawa w uchwałach lub zarządzeniach organów tych jednostek oraz zawierała uwagi w wydawanych przez siebie opiniach. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o RIO stwierdzono 18 naruszeń skutkujących wydanie negatywnej opinii o sprawozdaniach o wykonaniu budżetu.

Z analizy dokumentacji dotyczącej działań nadzorczych wynika, że RIO wskazywało na wszelkie naruszenia prawa w działalności j.s.t. W uzasadnieniach uchwał i opinii każdorazowo zawierane były szczegółowe uwagi i zalecenia, których celem było wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. Wielokrotnie jednak, na co RIO nie miała wpływu, zawierane uwagi i zalecenia nie były realizowane przez jst, które w swojej działalności nie tylko nie usuwały nieprawidłowości, ale powielały je w dalszej działalności. (dowód: akta kontroli str. 1288-1298)

Odnosnie istniejących barier utrudniających odpowiednie i skuteczne wykonywanie przez RIO zadań ustawowych Zastępca Prezesa RIO wyjaśnił, że w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu j.s.t. problemem jest zastąpienie wskaźników z art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wskaźnikiem z art. 243 ustawy o finansach publicznych, który określa dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań w kolejnych latach budżetowych, a nie ogólny poziom zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Konieczność dostosowania się do warunków określonych w tym przepisie wymusza na samorządzie wydłużanie okresu spłaty zadłużenia i tym samym wzrost kosztów obsługi tego zadłużenia. Barię utrudniającą izbom wykonywanie zadań jest brak precyzji w zakresie zapisanego w art. 226 ustawy o finansach publicznych postulatu realistyczności w.p.f. jako kryterium zgodności tej prognozy z prawem. Wątpliwości budzi sposób obliczania relacji określonej w art. 243 ust.1 ww. ustawy. Dyskusyjne są art. 229 i 240a ustawy o finansach publicznych. Art. 229 tej ustawy, określający minimalny zakres zgodności wartości przyjętych w w.p.f. i budżecie nie rozwiązuje wszystkich problemów nasuwających się w związku z określeniem wzajemnego stosunku obu tych uchwał. Z kolei art. 240a tej ustawy, zezwalający na niezachowanie wskaźnika z art. 243 po opracowaniu programu naprawczego, zmusza Izby do sugerowania samorządom wydłużania okresu spłaty zobowiązań (poprzez wskazanie w opiniach i rozstrzygnięciach nadzorczych braku możliwości uchwalenia budżetów na rok 2014 i lata następne). W związku z tym, zdaniem Zastępcy Prezesa RIO nasuwa się pytanie, czy Izby wbrew woli i możliwościom finansowym tej jednostki mają podstawy prawne do zmuszenia j.s.t. do wydłużenia okresu spłaty zobowiązań takiej jednostki w celu zachowania wskaźnika z art. 243, a tym samym zadecydowania o wroście kosztów obsługi tego zadłużenia²⁸. (dowód: akta kontroli str. 182-184)

RIO zrealizowała wszystkie wnioski skierowane po przeprowadzonej w 2000 r. kontroli NIK w zakresie realizacji zadań i kompetencji RIO w 1999 r. oraz działalności kontrolnej RIO w zakresie kompleksowych kontroli gospodarki finansowej j.s.t. w latach 1995-1999. (dowód: akta kontroli str. 892-903)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowywaniu w latach 2011-2014 programów kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. (dowód: akta kontroli str. 310)

Obowiązek sporządzania programów ww. kontroli wynika z § 6 i § 7 ust. 1 i 2 regulaminu przeprowadzania kontroli przez RIO. Opracowany program kontroli kompleksowej zawierający szczegółowy zakres kontroli oraz jej plan i harmonogram powinien uwzględniać w miarę możliwości Izby kontrolę jednej jednostki organizacyjnej danej j.s.t. Program kontroli problemowej tworzony jest na zasadach analogicznych jak program kontroli kompleksowej, z tym, że obejmuje on wycinkowy zakres zagadnień dotyczących wyłącznie tematyki danej kontroli. Program kontroli doraźnej obejmuje wnikliwą, szczegółową analizę dla tematyki konkretnego zagadnienia objętego kontrolą. (dowód: akta kontroli str. 414-417)

Z wyjaśnień naczelnika WKGF wynika, że programów kontroli doraźnych nie opracowywano z powodu niskiego poziomu zatrudnienia w WKGF w stosunku do wielości zadań do zrealizowania przez ten Wydział. Zdaniem naczelnika, regulamin przeprowadzania kontroli nie przystaje do obecnie panujących realiów i wymaga zmiany. Programów kontroli kompleksowych i problemowych nie opracowywano – jak wyjaśnił naczelnik – *poniekąd z przyczyn wzmiankowanych wyżej*. Jego zdaniem, w przypadkach kontroli kompleksowych nie można mówić o kompletnym braku takich programów, ponieważ kontrole te całkowicie obejmowały swoją szczegółowością ramowy zakres kontroli kompleksowej gospodarki finansowej j.s.t., przyjęty uchwałą KR RIO Nr 2/2011 z dnia 17 marca 2011 r. Ponadto w formie uzupełnienia opracowywano plan i harmonogram takich kontroli, co – według naczelnika – może spełniać przesłankę zakresu kontroli. Analogiczna sytuacja dotyczy kontroli problemowych, gdzie posiłkowo program kontroli stanowił dany wycinek

²⁸ Zastępca Prezesa RIO podziela również tezy opisane w artykule „Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym a uwarunkowania prawno-faktyczne” Prezesa RIO w Łodzi opublikowanym w Finansach Komunalnych nr 10/2014.

kontrolowanej problematyki w szczególności ujętej powołaną wyżej Uchwałą KR RIO. (dowód: akta kontroli str. 313, 314, 317-319)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Prezes RIO, Henryk Rzepa, a od 1 kwietnia 2014 r. – Zastępca Prezesa RIO, Zbigniew Rękas.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że skorzystanie przez RIO w przypadku gminy Skarżysko-Kamienna i Osiek, z prawa do opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej na podstawie art. 10a ustawy o r.i.o., mogło wpłynąć na poprawę sytuacji finansowej tych gmin.

2. Brak sformalizowanych zasad współpracy pomiędzy pracownikami WIAS, WKGF oraz członkami Kolegium, w przypadku stwierdzenia pogarszającej się sytuacji finansowej j.s.ł i potrzeby podjęcia działań wobec tych jednostek utrudniał proces weryfikacji prawidłowości podejmowanych działań.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi 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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia grudnia 2014 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Wilkosz
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Roman Wilk
Doradca prawny

.....
podpis

Agnieszka Olejarz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis