



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP- 4101-016-01/2014

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>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
<i>Kontroler</i>	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92319 z dnia 16 września 2014 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, ul. Oleska 19A, 45-052 Opole ¹ (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Gałkiewicz, Prezes RIO (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli³, RIO prawidłowo wykonywała zadania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowanie organizacyjne RIO pozwalało na właściwą realizację objętych kontrolą zadań. Wynikało to w szczególności z jednoznacznego podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednostki, zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników oraz prawidłowo funkcjonującego systemu przekazywania informacji, analiz i wyników kontroli pomiędzy komórkami organizacyjnymi RIO i członkami Kolegium RIO⁴. Dokonywane przez RIO analizy stanu zadłużenia wykorzystywano w działalności kontrolnej, a podejmowane działania w stosunku do nadmiernie zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego były adekwatne i skuteczne. Kontrolowana jednostka wykonała również wnioski sformułowane przez NIK po kontroli przeprowadzonej w 2000 r.

¹ Dalej: RIO.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: NIK.

⁴ Dalej: Kolegium.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012-2014 (do 30.09) liczba jednostek podlegających nadzorowi RIO wynosiła kolejno na koniec poszczególnych okresów odpowiednio 89, 88 oraz 88. Nadzorowi RIO podlegało jedno województwo samorządowe, jedno miasto na prawach powiatu, 11 powiatów oraz 70 gmin. Nadzorowi podlegało także sześć związków i stowarzyszeń gmin w 2012 r. oraz pięć takich związków lub stowarzyszeń w kolejnych dwóch latach objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 24, 27)

1.2. Do zadań Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej⁵ należało m.in.⁶ przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych w jednostkach poddanych kontroli, opracowywanie projektu planu kontroli oraz sprawozdań z działalności kontrolnej wydziału, jak również współpraca z Kolegium w opracowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁷. WKGF zabezpieczał także i udostępniał Kolegium dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami oraz przygotowywał analizy i opracowania dotyczące wyników tych kontroli. Na podstawie uregulowań zawartych w procedurach wewnętrznych dotyczących zasad przeprowadzania kontroli⁸, pracownicy WKGF na etapie przygotowania kontroli, opracowywali program kontroli, w ramach którego m.in. dokonywana była analiza dokumentów i informacji będących w posiadaniu Izby (w tym w Kolegium oraz Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń RIO⁹). Zgodnie z ww. uregulowaniami WKGF po zakończeniu kontroli przysyłał członkom Kolegium oraz do WIAS wystąpienia pokontrolne.

Naczelnik WKGF wyjaśnił, że *kierownictwo wydziału każdorazowo uczestniczy w posiedzeniach Kolegium, na których rozpatrywane są przez Kolegium zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Dodał także, że drogą elektroniczną przekazywanych jest bardzo wiele informacji pomiędzy Wydziałami Izby i jej Kolegium. Poza wspomnianymi już wystąpieniami pokontrolnymi Wydział Kontroli przysyła do WIAS m.in. dokumentację z przebiegu kontroli, informacje o działalności kontrolnej czy informacje o osobach, które wezmą udział w szkoleniach organizowanych przez WIAS. Natomiast z WIAS otrzymujemy kwartalne wykazy kwot zadłużenia jst, analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej, propozycje odpowiedzi na wnioski jst, informacje o szkoleniach i wiele innych. Niektóre z otrzymywanych informacji służą do wytypowania do kontroli jednostek zagrożonych wystąpieniem nieprawidłowości. Jednym z elementów tejże współpracy, którego znaczenia nie można pominąć są narady kierownictwa Izby, w których uczestniczą Prezesi i kierownicy komórek organizacyjnych, podczas których poruszane są najistotniejsze tematy dotyczące funkcjonowania Izby. Efektem bezpośredniej współpracy Wydziału Kontroli z WIAS oraz Kolegium jest ramowy plan pracy RIO uchwalany corocznie przez Kolegium. Określa on również te zadania, które realizowane są wspólnie przez różne komórki organizacyjne Izby.*

(dowód: akta kontroli str. 4-17, 29-54)

⁵ Dalej: WKGF.

⁶ Stosownie do treści § 22 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego RIO, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 1/2012 Prezesa RIO z dnia 19 marca 2012 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego.

⁷ Dalej: jst.

⁸ Określonych w zarządzeniu nr 4/2007 Prezesa RIO z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli.

⁹ Dalej: WIAS.

Do zadań WIAS należało m.in.¹⁰: przygotowywanie ramowego planu pracy RIO; opracowywanie sprawozdań z wykonania rocznego ramowego planu pracy i z działalności informacyjno-szkoleniowej; opracowywanie informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych; sporządzanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej; przygotowywanie informacji dla wojewody i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o negatywnych opiniach dotyczących sprawozdań jst z wykonania budżetu; gromadzenie i kontrolowanie pod względem formalnym i rachunkowym sprawozdań sporządzanych przez jst; organizowanie i prowadzenie szkoleń; doradztwo w zakresie objętym działalnością nadzorczą i kontrolną RIO, przekazywanie i upowszechnianie informacji wynikających z realizowanych przez RIO zadań; współpraca z Kolegium w opracowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej jst; przekazywanie do publikacji rozstrzygnięć nadzorczych – uchwał Kolegium dotyczących aktów prawa miejscowego. W ramach WIAS wyodrębniono stanowisko pracy do spraw obsługi Kolegium. W RIO określono także szczegółowy tryb badania uchwał i zarządzeń organów jst będących przedmiotem nadzoru Izby¹¹. Określono w nim m.in. zasady współpracy WIAS z Kolegium. WIAS przyjmował i rejestrował uchwały oraz zarządzenia organów jst, wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o *regionalnych izbach obrachunkowych*¹², a następnie przekazywał ww. akty do badania w zakresie ich zgodności z prawem poszczególnym członkom Kolegium. W WIAS dokonywano: sprawdzenia zgodności subwencji i dotacji celowych z danymi pochodzącymi od dysponentów; sprawdzenia, czy kwoty rozdysponowanych rezerw nie przekraczają wielkości ujętych w budżetach jst; wprowadzenia do systemu informatycznego RIO wielkości dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów ogółem z uchwał budżetowych oraz danych z uchwał zmieniających budżet mających wpływ na jego wielkość; sprawdzenia zgodności kwot wprowadzonych do budżetu nadwyżek budżetowych i wolnych środków z danymi ze sprawozdań. Na podstawie informacji członka Kolegium badającego daną sprawę WIAS przygotowywał także zawiadomienia do właściwych organów jst o terminie i miejscu posiedzenia Kolegium. Sporządzane przez członków Kolegium listy uchwał i zarządzeń, w których nie stwierdzono naruszenia prawa oraz arkusze ocen uchwał budżetowych przekazywane były do WIAS. Podjęte przez Kolegium rozstrzygnięcia przekazywano do WIAS celem przygotowania do wysłania.

(dowód: akta kontroli str. 4-17, 29-47, 55-75)

1.3. Liczba kontrolerów zatrudnionych w RIO w WKGF, wg stanu na koniec lat 2011-2013, wynosiła odpowiednio 20,19 i 20 osób¹³. W WIAS w ww. okresie zatrudnionych było siedmiu (2011-2012) oraz sześciu (w 2013 r.) pracowników merytorycznych¹⁴. W latach 2011-2013 RIO przeprowadziło odpowiednio 32, 36 i 42 kontrole. Liczba kontroli przypadająca na jednego inspektora w WKGF w ww. okresie rosła i wynosiła odpowiednio: 1,6; 1,9; 2,1. Na jednego pracownika merytorycznego WIAS przypadało 12,7 jednostek objętych nadzorowi przez RIO w latach 2011-2012 oraz 14,7 takich jednostek w 2013 r.

¹⁰ Stosownie do brzmienia § 23 ww. Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego.

¹¹ Stanowiący załącznik nr 2 do ww. Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm., dalej: *ustawa o RIO*.

¹³ Tj. w etatach odpowiednio 18,08; 17,83; 19,08.

¹⁴ Tj. w etatach odpowiednio 6,37; 5,87; 5,87.

W latach 2011-2013 pracę w RIO zakończyło łącznie siedmiu pracowników¹⁵, tj. w 2011 r. trzy osoby oraz po dwie w latach 2012-2013. Z WKGF odeszło łącznie pięć osób (trzy w 2011 r. oraz po jednej w kolejnych dwóch latach), a z WIAS jedna osoba w 2013 r. Przyczynami odejść z pracy w RIO ww. okresie były: ustanie stosunku pracy wskutek śmierci pracownika, wygaśnięcie umowy z upływem czasu na jaki została zawarta oraz rozwiązanie umowy za porozumieniem stron. W okresie lat 2011-2013 w RIO zatrudniono łącznie siedem osób, w tym po dwie osoby w WKGF i WIAS.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 28)

1.4. Według stanu na koniec lat 2011-2013 liczba członków Kolegium wynosiła dziewięć osób, w tym czterech członków etatowych i pięciu pozaetatowych. Członkowie Kolegium wydali ww. okresie łącznie 2 245 opinii, z tego odpowiednio w kolejnych latach 783, 753 i 709 opinii¹⁶. Liczba zbadanych, przez członków Kolegium, uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy o RIO wyniosła w ww. okresie łącznie 15 212, z tego odpowiednio w kolejnych latach 5 020, 4 995, 5 197¹⁷. W ww. okresie Kolegium przyjęło jeden raport o stanie gospodarki finansowej jst¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 24)

1.5. Wszyscy członkowie Kolegium (9) spełniali wymogi wynikające z art. 15 ust. 8 ustawy o RIO, tj. posiadali pełną zdolność do czynności prawnych i obywatelstwo polskie, nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, posiadali wymagane wykształcenie oraz staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 23)

1.6. Pracownicy RIO, w tym WKGF i WIAS oraz członkowie Kolegium, w latach 2012-2014 uczestniczyli w szkoleniach związanych z zagadnieniami dotyczącymi zadłużeniem jst. Szkolenia te dotyczyły m.in.: wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jst, przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia, konsekwencji przekroczenia dopuszczalnych limitów zadłużenia, analizy wieloletniej prognozy finansowej, a także wykorzystania narzędzi informatycznych do oceny sytuacji finansowej jst.

(dowód: akta kontroli str. 76-83, 134-170, 214-228)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁵ Przy zatrudnieniu ogółem w latach 2011-2013 na poziomie 45,45 i 46 osób wg stanu na koniec poszczególnych lat ww. okresu.

¹⁶ Liczba opinii przypadająca na jednego członka Kolegium wynosiła w latach 2011-2013 kolejno: 87; 83,67; 78,78.

¹⁷ Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń jst przypadająca na jednego członka Kolegium wynosiła w latach 2011-2013 kolejno: 557,78; 555; 577,44.

¹⁸ Dotyczący Gminy Praszka.

2. Wykonywanie przez RIO zadań dotyczących zadłużenia jst

2.1. Działalność RIO w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zadłużenia jst.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Prezes RIO przedkładał, w terminie wynikającym z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o RIO, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej sprawozdania z działalności kontrolnej oraz z działalności informacyjno-szkoleniowej za lata 2011-2013. Powyższe sprawozdania umieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej RIO. RIO sporządzało także inne informacje, analizy i opracowania dotyczące problematyki zadłużania się jst, w tym m.in.: wyniki opiniowania prawidłowości planowanej kwoty długu jst¹⁹; wyniki opiniowania możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przez jst²⁰; informacje dla Krajowej Rady RIO o działaniach podjętych przez RIO w stosunku do podmiotów, które przekroczyły limit zadłużenia oraz informacje o jst, które zaciągają zobowiązania nie występując o wydanie opinii w tym zakresie; analizę dotyczącą realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie poziomu długu; informację dla Ministra Finansów w zakresie dochodów, wydatków, deficytu i kwoty długu poszczególnych jst; opracowanie sporządzone dla Krajowej Rady RIO dotyczące przekroczenia wskaźnika zadłużenia oraz informację dotyczącą sporządzanych analiz sytuacji finansowej szpitali; analizy ryzyka zagrożeń w gospodarce finansowej jst²¹; analizy funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w województwie opolskim w aspekcie zagrożeń dla finansów jst; analizy skutków finansowych dla budżetów jst województwa opolskiego na 2013 r. wynikające z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²²; analizy realizacji budżetów jst²³; informację dla Krajowej Rady RIO na temat problemów związanych z zarządzaniem długiem przez jst.

(dowód: akta kontroli str. 91-269, 354-357, 643-644)

2.1.2. RIO dysponowało danymi dotyczącymi sytuacji finansów publicznych sektora samorządowego. Według tych danych w latach 2011-2014 (do 30.09) wysokość zadłużenia jst na terenie województwa opolskiego malała i wynosiła ogółem odpowiednio: 1 344 651 tys. zł; 1 333 289 tys. zł; 1 294 802 tys. zł oraz 1 292 536 tys. zł. Wysokość zadłużenia malała w gminach (odpowiednio w tys. zł – 736 581; 734 632; 712 573 oraz 701 672), powiatach (odpowiednio w tys. zł – 155 719; 148 155; 134 287; oraz 131 759), w województwie samorządowym (odpowiednio w tys. zł 254 474; 254 142; 232 560; oraz 232 594), nieznacznie zaś wzrosło zadłużenie w mieście na prawach powiatu i wynosiło odpowiednio w tys. zł 197 877; 196 360; 215 382 oraz 226 511.

(dowód: akta kontroli str. 271)

¹⁹ www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2019/prognoza-dlugu-na-2011.pdf;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2001/wyniki-opiniowania-dlug.pdf;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2874/wyniki-opiniowania-prawidlowosci-planowanej-kwoty-dlugu-na-2014-r.pdf.

²⁰ www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2020/deficyt-budzetowy-w-2011.pdf;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2000/wyniki-opiniowania-deficyt.pdf;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2873/wyniki-opiniowania-mozliwosci-sfinansowania-deficytu-w-uchwale-na-2014-r.pdf

²¹ www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2288/analiza_ryzyka_zagrozen_2011.pdf;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2301/analiza-ryzyka-zagrozen-31122012.pdf;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2906/analiza-ryzyka-zagrozen-31122013.pdf.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.;

www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2299/zoz_analiza_wynikow_fin.pdf

²³ www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2922/analiza_2013.pdf;

cms.netkoncept.com/php/pobierz.php3?cms=cms_rioop&id_zal=1869&id_dok=200;

www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2289/analiza_2011_tabele.pdf.

Relacja zadłużenia jst do wykonanych dochodów budżetowych malała i wynosiła kolejno w latach 2011-2013 ogółem 32,2%, 31,4% oraz 29,6%²⁴. Tendencja malejąca relacji zadłużenia do wykonanych dochodów następowała we wszystkich rodzajach jst, tj. w gminach (30,5%; 29,2%; 28,2%), powiatach (20,9%; 20,4%; 17,7%), mieście na prawach powiatu (35,8%; 33,6%; 35,3%), oraz w województwie samorządowym (55,6%; 61,3%; 49,2%).

(dowód: akta kontroli str. 271)

W latach 2011-2013 liczba jst, w których na koniec roku nie zachowano relacji²⁵ określonych w:

- art. 169 *ufp z 2005 r.* dotyczyła dwóch jst w 2013 r., tj. Gminy Głogówek (23,7% wskaźnika spłaty długu) oraz Gminy Łambinowice (27,7% wskaźnika spłaty długu). W 2011 r. i 2012 r. wszystkie jst wypełniały ww. wskaźnik;
- art. 170 *ufp z 2005 r.* dotyczyła dwóch jst w 2012 r., tj. Gminy Izbicko (63,1% wskaźnika zadłużenia w stosunku do dochodów) oraz Województwa Opolskiego (61,3% ww. wskaźnika). W 2011 r. i 2013 r. wszystkie jst wypełniały ww. wskaźnik;
- w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁶ dotyczyła jednej jst, tj. Powiatu Kluczborskiego w 2012 r., gdzie wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki o 762 559 zł (tj. o 1,1%). W pozostałych dwóch latach ww. okresu wszystkie jst wypełniały ww. wskaźnik.

W dniu 29 stycznia 2014 r. Kolegium stwierdziło²⁷ nieważność uchwał Gminy Radłów²⁸ w związku z niespełnieniem relacji, o których mowa w art. 243 *ufp z 2009 r.* Uchwałą nr 7/10/2014 z dnia 19 marca 2014 r., Kolegium postanowiło umorzyć postępowanie nadzorcze w przedmiocie nieważności ww. uchwał. W uzasadnieniu wskazano na wprowadzone w uchwale budżetowej Gminy Radłów zmiany w zakresie dochodów i wydatków jak również przychodów i rozchodów, które doprowadziły do stanu zgodnego z prawem. Również uchwała Gminy Radłów z dnia 26 lutego 2014 r.²⁹ w sprawie wieloletniej prognozy finansowej spełniała relację, o której mowa w art. 243 *ufp z 2009 r.*

Według danych będących w posiadaniu RIO na 30 września 2014 r., relacja wynikająca z art. 243 *ufp z 2009 r.* dla 2014 r. zostanie spełniona we wszystkich jst w województwie opolskim.

(dowód: akta kontroli str. 270, 273-353, 641-642, 359-365)

2.1.3. W związku z zadłużeniem jst, RIO stosowała środki oddziaływania wynikające z ustawy o *RIO* oraz z przepisów zarówno *ufp z 2005 r.* i jak i *ufp z 2009 r.* Zaliczyć do nich można opinie w sprawie projektów budżetu jst (176)³⁰, opinie dotyczące projektów wieloletnich prognoz finansowych³¹ (176)³², opinie w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu (88)³³, opinie udzielone na wniosek jst w przedmiocie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (145)³⁴ oraz opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (166)³⁵. RIO także

²⁴ Dotyczy zadłużenia bez ograniczeń określonych w art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.); dalej: *ufp z 2005 r.*

²⁵ Dotyczy relacji uwzględniającej wyłączenia określone w art. 170 ust. 3 *ufp z 2005 r.*

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: *ufp z 2009 r.*

²⁷ Uchwały: nr 3/4/2014 i nr 3/5/2014 z dnia 29 stycznia 2014 r.

²⁸ Uchwały nr 181/XXVII/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2014 r. oraz uchwały nr 180/XXVII/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej.

²⁹ Uchwała nr 183/XXVIII/2014.

³⁰ W związku z budżetami na lata 2013-2014.

³¹ Dalej: wpf.

³² W związku z budżetami na lata 2013-2014.

³³ W związku z budżetami na 2013.

³⁴ W związku z budżetami na lata 2013-2014.

³⁵ W związku z budżetami na lata 2013-2014.

w ramach działalności nadzorczej wskazywała nieprawidłowości w uchwałach budżetowych³⁶ ze wskazaniem terminu ich usunięcia, stwierdzała nieważność uchwał w sprawie wpf (2)³⁷ oraz wskazywała na nieistotne naruszenie prawa w wpf (3)³⁸. RIO w badanym okresie nie stwierdzała nieważności uchwał budżetowych w całości lub w części mającej wpływ na zadłużenie gminy oraz nie ustalała budżetów dla jst.

(dowód: akta kontroli str. 272)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą do RIO nie wpłynęły skargi, których przedmiotem było zadłużenie jst. W ww. okresie do RIO wpłynęło łącznie 18 skarg, tj., w poszczególnych latach okresu 2012-2014 (do 30.09) odpowiednio: 4, 7 i 7 skarg. Nie dotyczyły one działań podejmowanych przez jst w celu ukrycia rzeczywistego stanu zadłużenia lub zaniżania deficytu budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 643-644)

2.1.5. RIO w latach 2011-2014 (do 30.09) przeprowadziła łącznie 149 kontroli gospodarki finansowej³⁹. Na ogólną liczbę kontroli składały się kontrole kompleksowe (łącznie w ww. okresie 78 kontroli), kontrole problemowe (34), kontrole doraźne (33) oraz kontrole sprawdzające (4). Kontrole dotyczyły zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej i udzielaniem zamówień publicznych, w tym w szczególności z zakresu: księgowości i sprawozdawczości, budżetów jst, gospodarki mieniem, rozliczeń jst z jednostkami organizacyjnymi.

Spośród ww. 149 kontroli gospodarki finansowej, 94 przeprowadzono w gminach, 40 w jednostkach organizacyjnych i komunalnych osobach prawnych, 10 w powiatach, 3 w województwie samorządowym oraz 2 w mieście na prawach powiatu.

Wszystkie przeprowadzone ww. latach kontrole kompleksowe (78) zawierały w swoim programie problematykę zadłużenia. W ramach tych kontroli weryfikowano rzetelność zadłużenia wykazywanego w sprawozdawczości, jak również badano budżety jst, w tym zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu, dochody i wydatki budżetowe oraz każdorazowo zagadnienia dotyczące długu publicznego. W latach 2011-2014 (do 30.09) RIO także w ramach 30 kontroli problemowych i doraźnych badała problematykę zadłużenia jst. Spośród ww. 30 kontroli, 26 z nich było kontrolami problemowymi, tj. kontrolami zaplanowanymi i ujętym i w planie kontroli. RIO brała także udział w 2013 r. w kontroli koordynowanej przez RIO w Łodzi dotyczącej *zadłużenia jst oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*. W ramach tej kontroli skontrolowano pięć jst, tj.: Gminy Izbicko, Lewin Brzeski, Olszanka, Opole oraz Województwo Opolskie. Doboru jednostek dokonano na podstawie założeń organizacyjnych kontroli, według których należało wytypować województwo samorządowe, miasto na prawach powiatu lub powiat ziemski, oraz na podstawie analiz zadłużenia przekazanych przez WIAS. Wnioski wynikające z poszczególnych kontroli dot. zadłużenia jst przekazywano jednostkom kontrolowanym w celu ich wykonania oraz wykorzystywano na szkoleniach i naradach pracowników RIO jak również przekazywano je do WIAS i do Kolegium.

(dowód: akta kontroli str. 28, 48-75, 92-133, 171-212, 229-269, 641-642, 358)

³⁶ W dwóch przypadkach (Gmina Radłów i Kędzierzyn-Koźle) dotyczących budżetów na 2014 r.

³⁷ W latach 2013-2014, dot. wpf Powiatu Kluczborskiego oraz Gminy Radłów.

³⁸ W związku z budżetami na 2013, dot. wpf gmin - Ujazd, Głogówek, Łambinowice.

³⁹ 32 kontrole w 2011 r.; 36 w 2012 r.; 42 w 2013 r. oraz 39 w 2014 r. (do 30.09).

2.1.6. W RIO weryfikowano informacje uzyskane w wyniku kontroli sprawozdań jst. Informacje te służyły do opracowywania corocznie analiz ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jst. Powyższe zamieszczano na stronie internetowej RIO, jak również przekazywano do WKGF, celem uwzględnienia wyników tych analiz w planie kontroli. Efektem tego było przykładowo uwzględnienie w planie kontroli na 2013 r. Gminy Izbicko oraz Województwa Opolskiego. W WIAS dokonywano także analizy sprawozdań pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących wystąpieniem do Kolegium Izby o podjęcie uchwały w sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej jst.

(dowód: akta kontroli str. 273-353, 358, 641-642)

2.1.7. W okresie lat 2012-2014 (30.09) RIO zorganizowała i przeprowadziła łącznie 28 szkoleń dla pracowników samorządowych, w tym 11 w 2012 r., 11 w 2013 r. oraz 6 w 2014 r. (do 30.09). Problematyki zadłużenia jst dotyczyły trzy szkolenia - jedno w 2012 r. oraz dwa w 2013 r., których tematami były wpf i projektowanie budżetów. Powyższe szkolenia stanowiły realizację założeń określonych w ramowym planie szkoleń RIO. RIO udzielało także jst instrukcji i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów regulujących dług oraz opracowywała analizy dotyczące problematyki zadłużenia, w tym m.in. analizy dotyczące zdolności jst do spłaty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 76-90, 134-170, 214-228, 354-357, 641-642)

2.2. Postępowanie RIO wobec najbardziej zadłużonych jst.

2.2.1. W latach 2012-2014 (30.09.) dla nadzorowanych przez RIO jednostek nie opracowywano raportów o stanie ich gospodarki finansowej⁴⁰, nie wszczynano także postępowań ostrożnościowych lub naprawczych⁴¹ oraz nie wprowadzano zarządu komisarycznego lub wyznaczano osoby wykonującej funkcji organów jst, w związku z nadmiernym zadłużeniem. Jeden raport o stanie gospodarki finansowej sporządzono w 2011 r. dla Gminy Praszka. W sześciu jst w badanym okresie występowały sytuacje niezachowania relacji dotyczących zadłużenia określonych odpowiednio w latach 2011-2013 w art. 169 i art. 170 ufp z 2005 r. i art. 242 ufp z 2009 r., a w 2014 r. ustalonych w art. 242 i art. 243 ufp z 2009 r. Dotyczyło to: Województwa Opolskiego, Gmin: Izbicko, Głogówek, Łambinowice i Radłów oraz Powiatu Kluczborskiego.

We wszystkich ww. siedmiu jst⁴² w latach 2011-2014 RIO przeprowadziła kontrole gospodarki finansowej. Łącznie w ww. okresie RIO przeprowadziła w analizowanych jst oraz ich jednostkach organizacyjnych 14 takich kontroli, z czego 11 z nich zawierały w swoje tematyce lub programie zagadnienia dotyczące długu publicznego. W efekcie, we wszystkich analizowanych jst przeprowadzona została kontrola gospodarki finansowej obejmująca swym zakresem m.in. problematykę zadłużenia jst. Kontrole te obejmowały badaniem m.in. zagadnienia związane z kredytami, pożyczkami, poręczeniami, rozchodami, przychodami jst oraz przestrzeganiem ustawowych limitów zadłużenia. Były to kontrole kompleksowe (7), problemowe (2), doraźne (1) i sprawdzające realizację wniosków pokontrolnych (1). W ramach przygotowania do kontroli we wszystkich ww. 11 kontrolach wykorzystywano wyniki analiz sprawozdań i informacje dot. badanych jst pochodzące z WIAS oraz opinie i rozstrzygnięcia składów orzekających w zakresie kontrolowanej jst. W jednym przypadku po kontroli RIO sporządzony został raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Praszka.

⁴⁰ Zgodnie z art. 10a ustawy o RIO.

⁴¹ Stosownie do art. 240 ust. 1 i art. 240a ufp z 2009 r.

⁴² Dalej: analizowane jst.

W 9 kontrolach (spośród ww. 11) badano rzetelność sprawozdań budżetowych, w tym zgodność sprawozdań z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań. Skierowane do jst wnioski pokontrolne zostały zrealizowane. W związku z problematyką obejmującą zadłużenie, w ramach trzech kontroli (27%) złożono trzy zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 591-594, 641-644, 653-693)

2.2.2. WKGF przekazywał do WIAS oraz członkom Kolegium informacje o ustaleniach wynikających z przeprowadzonych kontroli w ww. siedmiu jst (w tym także w jednostkach organizacyjnych kontrolowanych jst). Zgodnie także z uregulowaniami wewnętrznymi⁴⁴ pracownicy WIAS oraz członkowie Kolegium posiadali dostęp do akt kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 29-39, 49-54, 643-644)

2.2.3. Pracownicy WIAS nie przygotowywali projektów opinii i projektów uchwał składów orzekających RIO dotyczących zadłużenia. Po wyznaczeniu składu orzekającego RIO w danej sprawie, WIAS przekazywał wyznaczonym członkom Kolegium materiały będące przedmiotem opinii bądź uchwały. W przypadku wydawania opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, do sprawozdań i informacji, które wpłynęły do RIO, WIAS opracowywał notatkę budżetową zawierającą dane o kształtowaniu się podstawowych wielkości związanych z planowanym i wykonanym budżetem. Jak wyjaśniła Naczelnik WIAS *opracowanie przez wydział ww. notatek nie jest uregulowane a wynika z dobrych praktyk i zasad współpracy wypracowanych pomiędzy wydziałem a Kolegium*. Dodała także, że *w trakcie każdego roku WIAS prowadzi działalność analityczną opracowując różnego rodzaju analizy i opracowania, które następnie zamieszczane są na stronie internetowej Izby, o czym informowani są członkowie Kolegium. Członkowie Kolegium w trakcie opiniowania wykorzystują zawarte tam informacje. Podkreślenia wymaga fakt, iż stosownie do art. 15 ust. 7 ustawy o RIO, członkowie Kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom, a więc samodzielnie decydują czy i z jakich dodatkowych materiałów i analiz korzystają podczas realizacji swoich ustawowych zadań*.

(dowód: akta kontroli str. 487-503, 506-517)

2.2.4. WIAS w latach 2012-2014 (30.09) nie przygotowywał projektów opinii i uchwał związanych z zadłużeniem jst oraz projektów raportów o stanie gospodarki finansowej. Zgodnie z zapisami ramowego planu pracy RIO na dany rok, WIAS opracowywał m.in. kwartalne zestawienia zbiorcze zadłużenia poszczególnych jst, roczne analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jst, roczne analizy sprawozdań z wykonania budżetów oraz roczne analizy realizacji budżetów jst.

Zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym RIO, w ramach WIAS zostały wyodrębnione stanowiska: ds. obsługi Kolegium (2 osoby), ds. sprawozdawczości i analiz finansów jst (3 osoby), ds. informacji, szkolenia i doradztwa (2 osoby) oraz ds. informatyki (1 osoba).

(dowód: akta kontroli str. 15, 487-503, 641-642)

⁴³ Po kontrolach w Gminie Praszka, Gminie Łambinowice, Gminie Radłów – w pierwszym przypadku rzecznik dyscypliny finansów publicznych odmówił wszczęcia postępowania, w drugim umorzył postępowanie, a w odniesieniu do zawiadomienia po kontroli w Gminie Radłów wystąpił z wnioskiem o ukaranie.

⁴⁴ Wynikającymi z § 48 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 4/2007 Prezesa RIO w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli.

WIAS dokonywał oceny zdolności jst do spłaty zobowiązań, w oparciu o inne niż ustawowe wskaźniki, przy opracowaniu rocznych analiz ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jst. W analizie tej wykorzystano zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Finansów opracowania „Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”. W przygotowywanych analizach WIAS stosował następujące wskaźniki: skumulowane zadłużenie jst i instytucji kultury oraz SPZOZ-ów na koniec roku, w stosunku do dochodów wykonanych jst; wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia; relacja zobowiązań wymagalnych do dochodów; wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej (deficytu operacyjnego) w dochodach ogółem. W analizach realizacji budżetów jst województwa opolskiego za lata 2011-2013 zastosowano natomiast następujące wskaźniki: udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem; udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem; udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (w tym również udział poszczególnych kategorii wydatków bieżących w wydatkach ogółem); wskaźnik wydatków ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca; wskaźnik wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca; wskaźnik dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca; wskaźnik dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca; wskaźnik wykonania dochodów, wydatków w stosunku do przyjętego planu; udział dochodów własnych, dotacji, subwencji w dochodach ogółem; dynamika dochodów i wydatków wykonanych (województwo samorządowe, miasto Opole, powiaty)⁴⁵. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału WIAS *członkowie Kolegium w działalności nadzorczej i opiniodawczej mają możliwość przygotowania w aplikacji BeSTi@ bieżących zestawień o stanie gospodarki finansowej dla każdej jst. Zestawienia te można sporządzić w dowolnym czasie za 4 kolejne lata i obejmują one przykładowo dynamikę kwoty długu, dynamikę nadwyżki operacyjnej, dynamikę zobowiązań według tytułów dłużnych, dynamikę przychodów i rozchodów.*

(dowód: akta kontroli str. 15, 487-503)

2.2.5. W RIO do oceny sytuacji finansowej oraz zdolności analizowanych jst do zaciągania i obsługi długu wykorzystywano sprawozdania budżetowe (Rb-27S⁴⁶) i sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z⁴⁷, Rb-UZ⁴⁸, Rb-NDS⁴⁹). Sprawozdania te były przekazywane przez jst do RIO w formie elektronicznej z wykorzystaniem aplikacji BeSTi@. Dane zawarte w ww. 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 *ufp z 2005 r.* Jak wyjaśniła Naczelnik WIAS *w przypadkach gdy w jst łączna kwota długu przekroczyła 60% dochodów wykonanych na koniec roku lub planowanych w ciągu roku w aplikacji BeSTi@ pokazywał się komunikat o niespełnieniu tej relacji. W tej sytuacji osoba weryfikująca sprawozdania dokonywała sprawdzenia danych zawartych w sprawozdaniach. W przypadku stwierdzenia błędnych danych występowało do jst o dokonanie korekty błędnie sporządzonych sprawozdań. Przypadki stwierdzenia przekroczenia wskaźnika zadłużenia w odniesieniu do sprawozdań analizowanych jst, dotyczyły sprawozdania za I kwartał 2012 r. Powiatu Kluczborskiego, sprawozdań za 2012 r. Województwa Samorządowego oraz Gminy Izbicko, oraz sprawozdania za I kwartał 2013 r. Gminy Izbicko. W każdym z ww.*

⁴⁵www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2922/analiza_2013.pdf;
cms.netkoncept.com/php/pobierz.php3?cms=cms_rioop&id_zal=1869&id_dok=200;
www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2289/analiza_2011_tabele.pdf.

⁴⁶ Sprawozdanie (miesięczne/roczne) z wykonania planu dochodów budżetowych

⁴⁷ Sprawozdanie (kwartalne) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁴⁸ Sprawozdanie (roczne) uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

⁴⁹ Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jst.

przypadków RIO zwracało się pisemnie do jst o wyjaśnienie przyczyn kształtowania się wskaźnika zadłużenia powyżej ustawowych limitów oraz o wskazanie działań jakie zamierzają podjąć organy tych jst w celu naprawy sytuacji finansowej, w szczególności obniżenia wskaźnika zadłużenia do prawnie dopuszczalnego. Powyższe pisma przekazywano także członkowi Kolegium, którego nadzorowi podlegała dana jednostka. Dodatkowo RIO kierowała pisma do Ministra Finansów informujące o przyczynach naruszenia wskaźnika zadłużenia w danej jst oraz podejmowanych przez nią działaniach w celu poprawy sytuacji finansowej⁵⁰.

W celu weryfikacji składanych przez jst sprawozdań, RIO występowała także (dwa razy w roku) do wszystkich jst o przesłanie informacji o zobowiązaniach finansowych podjętych przez jst wg stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia danego roku, które stanowiły lub mogły stanowić obciążenie budżetu jst. Przekazywane przez jst dane zawierały informacje o wyemitowanych papierach wartościowych; faktycznie zaciągniętych kredytach i pożyczkach; dane dotyczące nazw instytucji, wobec której jst mają zobowiązania, daty zawartych umów oraz aneksów, kwoty zobowiązań wynikających z tych umów; informacje o udzielonych poręczeniach, w tym nazwy instytucji, której jst udzieliły poręczenia oraz nazwy wierzyciela, daty zawartych umów oraz aneksów, potencjalne kwoty spłat wynikające z udzielonych poręczeń.

WIAS przygotowywał co kwartał w okresie objętym kontrolą zbiorcze zestawienia zadłużenia poszczególnych jst. W zestawieniach tych ujmowano dane w rozbiciu na poszczególne jst w układzie planowanych i wykonanych dochodów, zobowiązań w rozbiciu na wiersze wynikające ze sprawozdania Rb-Z oraz relacje zadłużenia do dochodów. Zestawienia te zamieszczano na serwerze intranetowym RIO oraz przekazywano drogą elektroniczną członkom Kolegium i do WKGF.

W wyniku ww. działań oraz w ramach działalności opiniodawczej RIO, składy orzekające na podstawie art. 13 pkt 5 ustawy o RIO wydały opinie z zastrzeżeniami o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Izbicko i Województwa Opolskiego za 2012 r., a zastrzeżenia dotyczyły przekroczenia wskaźnika zadłużenia wynikającego z art. 170 ufp z 2005 r. W odniesieniu do Powiatu Kluczborskiego składy orzekające wydały: opinię negatywną o możliwości spłaty długoterminowej pożyczki zaciągniętej w 2012 r.; opinię negatywną o możliwości spłaty długoterminowego kredytu zaciągniętego w 2012 r.; opinię z zastrzeżeniami o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2012 r.; opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 r.; opinię negatywną o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2013 r.; opinię z zastrzeżeniami o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 r. Efektem prowadzonej w WIAS weryfikacji sprawozdań budżetowych składanych przez jst były także sporządzane corocznie analizy ryzyka wystąpienia zagrożenia w gospodarce finansowej oraz sporządzane corocznie analizy⁵¹ sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz sprawozdań budżetowych przedkładanych przez jst pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących koniecznością wystąpienia do Kolegium o podjęcie uchwały w sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 273-353, 395-486)

2.2.6. RIO w sporządzanych dokumentach dotyczących zadłużenia jst – w tym w opracowywanych corocznie *analizach ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej*, *analizach realizacji budżetów jst*, *analizach sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz sprawozdań budżetowych przedkładanych przez jst* - określała przyczyny wzrostu lub spadku zadłużenia analizowanych jst. Reakcja RIO na przekroczenia wskaźników zadłużenia następowała natychmiast po stwierdzonym

⁵⁰ Dotyczyło to Województwa Opolskiego, Gminy Izbicko, Powiatu Kluczborskiego.

⁵¹ Dokumentowane w formie notatek służbowych.

przekroczeniu tego wskaźnika przez poszczególne jst. Świadczyły o tym podjęte przez RIO działania szczegółowo omówione w pkt 2.2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (pisma do jst, działalność opiniodawcza RIO).

(dowód: akta kontroli str. 273-353, 395-486)

W WIAS nie opracowywano projektów opinii w sprawie wieloletniej prognozy finansowej analizowanych jst, ani też nie opracowywano projektów opinii o możliwości sfinansowania deficytu. Ww. opinie składy orzekające wydawały w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵². Wpf oraz ich prognozy WIAS przekazywał Ministrowi Finansów w terminach określonych w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w *sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 540-544, 487-503, 641-642)

2.2.7. RIO w latach 2012-2014 (30.09) wydała dla siedmiu analizowanych jst łącznie 26 opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych na podstawie złożonych przez te jednostki wniosków⁵⁴. Wszystkie ww. opinie wydano w terminie wynikającym z art. 35 § 1 i 3 *kpa*. W ww. okresie RIO nie wydawała dla analizowanych jst opinii o możliwości spłaty pożyczki z budżetu państwa. W latach 2012-2014 (30.09) analizowane jst nie realizowały programów ostrożnościowych i naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 487-503, 540-542, 598-640, 653-693)

2.2.8. W latach 2012-2014 (30.09) RIO nie kierowała skarg do sądu administracyjnego na uchwały podejmowane przez jst. W ww. okresie Kolegium podjęło w odniesieniu do trzech analizowanych jst (Gminy: Radłów i Łambinowice, Powiat Kluczborski) łącznie 10 rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał, w tym w sześciu przypadkach w części, a w odniesieniu do czterech w całości⁵⁵. W odniesieniu do sześciu z nich jedna jst (Powiat Kluczborski) zaskarżyła ww. rozstrzygnięcia nadzorcze do sądów administracyjnych. Skargi te dotyczyły rozstrzygnięć w sprawie uchwał Powiatu Kluczborskiego zmieniających wpf oraz uchwały dotyczącej zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Pozostałe nieprawidłowości wpływające na nieważność uchwał zostały wyeliminowane przez jst.

(dowód: akta kontroli str. 545-590, 641-642, 653-693)

2.2.9. W okresie objętym kontrolą, RIO nie stwierdziła przypadków zaciągania przez jst pożyczek w tzw. *parabankach* oraz nie stwierdziła przypadków „ukrywania” rzeczywistego stanu zadłużenia, np. poprzez podwyższanie kapitału zakładowego/akcyjnego lub ponoszenie kosztów inwestycji jst przez specjalnie do tego powołane spółki komunalne. Naczelnik WIAS wyjaśniła, że *sprawozdania przekazywane do RIO przez jst nie zawierają danych umożliwiających dokonanie analizy zadłużenia komunalnych spółek prawa handlowego oraz oceny wpływu tego zadłużenia na kondycję finansową danej jednostki. Komunalne spółki prawa handlowego nie mają obowiązku przekazywania takich informacji do RIO. Również z właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych w zakresie działalności nadzorczej określonej w art. 11 ust. 1 ustawy o RIO i zakresie podmiotowego nadzoru określonego art. 1 ust. 2 tejże ustawy, nie wynikają żadne obowiązki spółek komunalnych wobec RIO ani też uprawnienia RIO wobec spółek. Podobnie rzecz się*

⁵² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: *kpa*.

⁵³ Dz. U. z 2013 r., poz. 86 ze zm.

⁵⁴ W 2011 r. RIO wydała dla analizowanych jednostek 15 takich opinii.

⁵⁵ Dotyczyło to: uchwały Gminy Łambinowice z 2013 r. w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek; uchwał Powiatu Kluczborskiego w sprawie wpf z 2012 r. oraz w sprawie zaciągania kredytów i pożyczek z 2013 r.; uchwały Gminy Radłów z 2014 r. w sprawie wpf.

ma, gdy chodzi o działalność opiniodawczą (art. 13 ustawy o RIO), zatem jakiegokolwiek uprawnienia RIO wobec komunalnych spółek prawa handlowego można wywodzić jedynie z treści art. 1 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 ustawy o RIO i są to uprawnienia kontrolne. Można wywodzić – bowiem jak podnosi się w literaturze przedmiotu (...) wobec braku ustawowej definicji samorządowych osób prawnych, poglądy w zakresie kompetencji RIO do kontroli komunalnych spółek prawa handlowego są rozbieżne i niejednolite. Powyższy stan faktyczny i prawny wiążąc należy z faktem, iż w odniesieniu do komunalnych spółek prawa handlowego w zakresie sprawowania nad nimi nadzoru i kontroli regulują przepisy wynikające z kodeksu spółek handlowych i ustawy o gospodarce komunalnej a uprawnienia te przysługują radom nadzorczym i indywidualnie – prezydentowi, burmistrzowi, wójtowi – jako, że funkcję zgromadzenia wspólników w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego przypisano organom wykonawczym tych jednostek (art. 12 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej). Niezależnie od powyższego, RIO w ramach swoich właściwości monitoruje zadłużenie jst w tym udzielone poręczenia komunalnym spółkom prawa handlowego. Poręczenia udzielane przez jst mają swoje odzwierciedlenie zarówno w sprawozdawczości, tj. w sprawozdaniu Rb-Z w części B, Rb-N w części B, Rb-28S i Rb-27S jak i w informacjach zbieranych przez RIO co pół roku o zadłużeniu jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 487-505, 643-644)

W okresie objętym kontrolą RIO weryfikowała zadłużenie podmiotów leczniczych działających w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Dokonywała tego na podstawie przekazywanych przez te jednostki sprawozdań Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ. Sprawozdania weryfikowane były w RIO pod względem formalno-rachunkowym. Na podstawie przesłanych przez te podmioty sprawozdań jednostkowych generowane były sprawozdania zbiorcze w aplikacji udostępnionej przez Główny Urząd Statystyczny (RBP-2010, RBP-2014), które następnie przekazano do GUS. Co kwartał w RIO analizowana była sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod kątem występowania zobowiązań wymagalnych, zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w odniesieniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego. W opracowywanych corocznie analizach dotyczących ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej oraz analizach dotyczących sprawozdań z wykonania budżetu wykorzystywane były dane ze sprawozdań składanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w odniesieniu do stanu ich zadłużenia oraz badano, jaki to może mieć wpływ na zadłużenie danej jst. Również w corocznych raportach z realizacji budżetów jst omawiane było zadłużenie jst z uwzględnieniem zadłużenia pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym są jst, w tym samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Ponadto RIO opracowało trzy analizy szczegółowe dotyczące tego zagadnienia, tj. *Funkcjonowanie SP ZOZ-ów w województwie opolskim w aspekcie zagrożeń dla finansów jst; Przewidywane skutki finansowe dla budżetów jst województwa opolskiego na 2012 r. wynikające z ustawy o działalności leczniczej; Skutki finansowe dla budżetów jst województwa opolskiego na 2013 r. wynikające z ustawy o działalności leczniczej*⁵⁶. W analizach tych omówiono sytuację finansową poszczególnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod kątem planowanych działań jst, wynikających z ustawy *odziałalności leczniczej* i ich ewentualnego wpływu na poziom długu organów je prowadzących.

(dowód: akta kontroli str. 487-503, 643-644)

⁵⁶ www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2299/zoz_analiza_wynikow_fin.pdf;
<http://www.static.rio.opole.pl/download/attachment/2292/zoz-analiza-wyniku-finansowego.pdf>.

2.2.10. RIO w latach 2012-2014 (30.09) nie sporządzała raportu o stanie gospodarki finansowej jst, o którym mowa w art. 10a ustawy o *RIO*. Jeden taki raport został sporządzony w 2011 r. i dotyczył Gminy Praszka, w związku z zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań. Raport obejmował analizę finansów ww. gminy w latach 2009 i 2010 oraz w pierwszym półroczu 2011 r., ze szczególnym uwzględnieniem realności planowania wielkości budżetowych. Raport zawierał konkluzje, iż zgromadzone dane nie dają podstaw do uznania, iż aktualnie zagrożone jest wykonywanie zadań publicznych przez Gminę Praszka. Wskazywano w nim także, iż *w celu wykluczenia takiego ryzyka w przyszłości konieczne jest udoskonalenie metod planowania budżetowego, w tym w szczególności urealnienie wielkości budżetowych w ciągu roku oraz skorygowanie sposobu ujmowania w budżecie, księgach rachunkowych i sprawozdaniach operacji związanych ze spłatą poręczeń*. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Praszka przekazano Radzie Miejskiej w Praszce, Burmistrzowi Praszki oraz opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej⁵⁷. W latach 2012-2014 (30.09) Gmina Praszka nie przekraczała wskaźników zadłużenia oraz nie występowała w grupie ryzyka wynikającej z prowadzonych przez RIO analiz dotyczących wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 273-353, 487-494, 498, 598-642)

2.2.11-2.2.12. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje braku możliwości uchwalenia wpf oraz budżetu przez jst, ze względu na niespełnianie relacji określonych w art. 242-244 *ufp z 2009 r.* W związku z powyższym Kolegium nie wzywało do opracowania i uchwalenia programów postępowań naprawczych, ani też nie ustalało budżetu dla jst na podstawie uregulowań zawartych w art. 11 ust. 2a ustawy o *RIO* oraz nie opracowywało raportu o stanie gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 272, 641-642, 653-693)

2.2.13. RIO współpracowała z innymi organami nadzoru, w tym głównie z Ministrem Finansów, Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz z Wojewodą Opolskim. Współdziałanie to polegało na przekazywaniu do Ministerstwa Finansów informacji dotyczących sytuacji finansowej jst, uzyskanych w wyniku działalności nadzorczej i opiniodawczej RIO. W ramach współdziałania z Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz Wojewodą Opolskim corocznie RIO przedkładała raporty o realizacji budżetów jst województwa opolskiego, w których określała sytuację finansów samorządu terytorialnego, w tym jego poziomu zadłużania się z punktu widzenia RIO jako organu nadzoru. W 2012 r. przedłożono Wojewodzie Opolskiemu *Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z wykonania budżetu jst w 2011 r.* Od 2012 r. RIO przedkładała także Wojewodzie Opolskiemu analizy realizacji budżetów jst województwa opolskiego za rok ubiegły, w których zawarte były informacje o deficycie i długu samorządowym. W ramach współdziałania, Wojewodzie Opolskiemu przekazano również pismo informujące o negatywnym zaopiniowaniu sprawozdania budżetu Powiatu Kluczborskiego za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 645-652)

2.2.14. RIO weryfikowała przedkładane przez analizowane jst informacje o stanie zadłużenia. Informacje te przedkładane były przez jst za okresy od początku roku do dnia 30 czerwca danego roku oraz od początku roku do dnia 31 grudnia. W okresie pierwszego półrocza dane zawarte w informacji o stanie zadłużenia jst były przez WIAS weryfikowane z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-Z, a w przypadku drugiego półrocza zarówno ze sprawozdaniem Rb-Z jak i Rb-UZ. Jak wyjaśniła Naczelnik WIAS w wydziale *weryfikowano zgodność kwot ogółem wykazanych w „informacji” z kwotami ujętymi w sprawozdaniu Rb-Z (część A) oraz prawidłowość*

⁵⁷ <http://bip.rio.opole.pl/87/92/raporty.html>.

ujęcia tych zobowiązań wg grup wierzycieli wymienionych w sprawozdaniu. Weryfikacja dotyczyła kwot zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji komunalnych. W przypadku występowania poręczeń w danej j.s.t. dane z „informacji” weryfikowano z częścią B sprawozdania Rb-Z w zakresie kwot poręczeń ogółem oraz prawidłowość ujęcia poręczeń według grup wierzycieli. Rozbieżności pomiędzy weryfikowanymi dokumentami jednostki były wyjaśniane na bieżąco przed wysłaniem sprawozdań do Ministerstwa Finansów, a w przypadku wystąpienia błędów jednostki były proszone o ponowną weryfikację danych i dokonanie korekt sprawozdań i informacji. Powyższe weryfikowano także w działalności kontrolnej RIO, co szczegółowo omówiono w pkt 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 487-503, 591-594)

W latach 2012-2014 (do 30.09) w analizowanych jst RIO stwierdziła, na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o RIO, łącznie siedem nieistotnych naruszeń prawa w uchwałach lub zarządzeniach organów tych jednostek oraz zawierała uwagi⁵⁸ w wydawanych przez siebie opiniach. Realizację powyższych stwierdzeń i uwag sprawdzano w RIO podczas badania kolejnych uchwał i zarządzeń, kolejnego opiniowania oraz monitorowania bieżącej sytuacji finansowej jst. Jak wyjaśniła Naczelnik WIAS z przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o RIO wynika, że obowiązki organu nadzoru ograniczają się jedynie do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie organu jst wydano z naruszeniem prawa, informując równocześnie o rodzaju naruszenia. Organ nadzoru nie wkracza w tym przypadku władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to zatem rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wykonanie przez organy jst wskazań Kolegium nie jest zabezpieczone żadną sankcją prawną. Zauważyć także należy, że w zdecydowanej większości przypadków opinie nie są wiążące dla ich adresatów, a tylko w niektórych sytuacjach nieuwzględnienie zawartych w nich uwag może w późniejszym okresie skutkować ingerencją nadzorczą RIO np. nieuwzględnienie uwag zawartych w opinii o projekcie budżetu czy projekcie wpf. Tak więc w przypadku opiniowania projektów, sprawdzenie wykonania zgłaszanych uwag w opiniach składów orzekających odbywa się poprzez badanie w trybie nadzoru podjętych przez organy jst uchwał budżetowych i w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż opinie wydawane są wyłącznie w oparciu o dokumenty będące w posiadaniu Izby i w siedzibie Izby. Nie stanowią one formy władczej ingerencji w sferę działalności samorządu terytorialnego, są jedynie oceną wyspecjalizowanego organu badanego stan rzeczy.

(dowód: akta kontroli str. 487-503, 653-693)

2.2.15. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa, RIO została wyposażona w liczne i różnorodne środki oddziaływania na poziom zadłużania się jst. Oceniając ich skuteczność należy mieć na uwadze konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego i dopuszczalne kryteria nadzoru w działalności nadzorczej nad samorządem terytorialnym. Z drugiej strony restrykcyjny i władczy charakter nadzoru w odniesieniu do licznego katalogu wszelakich uchwał i zarządzeń organów jst bezpośrednio bądź pośrednio związanych ze sferą zadłużania się poprzez ich eliminowanie z obrotu prawnego skutecznie zabezpiecza przed realizowaniem decyzji niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym. Pozostałe, choć nie władcze środki oddziaływania w sferze opiniodawczej i prewencyjnej (analizy,

⁵⁸ Uwagi dotyczył m.in.: niespełniania przez wpf relacji wynikającej z art. 243 i 244 ufp z 2009 r. (Gmina Radłów); nieprawidłowo wyliczonej kwoty długu (Gmina Łambinowice); przekroczenia poziomu zobowiązań finansowych (Województwo Opolskie); wielkości planów dochodów majątkowych w wpf (Gmina Izbicko); nieuwzględnienia w planowanej kwocie długu wszystkich zobowiązań (Powiat Kluczborski).

raporty, szkolenia, publikacje) uznać należy za niemniej istotne, szeroko i realnie wkraczające w kształtowanie rzeczywistości w obszarze problematyki zadłużania się. W tym miejscu nie sposób nie wskazać na liczne publikacje pracowników regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do problematyki zadłużania się jst w miesięczniku izb „Finanse Komunalne”. Jeśli do tego dodać środki o charakterze ex post tj. kontrole gospodarki finansowej w tym weryfikowanie zgodności stanu zawartego w księgach rachunkowych ze stanem rzeczywistym zaciągniętych zobowiązań, jak też bieżące monitorowanie, poziom zadłużania poprzez realizowanie obowiązków RIO w zakresie sprawozdawczości, to w moim odczuciu zasób środków, jakimi dysponuje RIO w odniesieniu do problematyki zadłużania się jst uznać należy za odpowiedni i wystarczający. Niezależnie od powyższego, wskazać należy na niewystarczające regulacje prawne dotyczące uprawnień RIO w zakresie nadzoru i kontroli podmiotów, których zadłużenie może realnie rzutować na zadłużenie jst. W szczególności dotyczy to spółek komunalnych, w których bieżące monitorowanie przez RIO zadłużenia jest niemożliwe. Wskazać też należy na potrzeby wzmocnienia uprawnień nadzorczych RIO tj. włączenie ich w system środków nadzorczych określonych w art. 96 ust. 2 i art. 97 ustawy o samorządzie gminnym tj. prawo do bezpośredniego występowania z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta w przypadku rażącego naruszenia prawa skutującego nieprawidłowościami w gospodarce finansowej. Odnosząc się do pytania o bariery utrudniające wykonywanie zadań ustawowych w odniesieniu do problematyki zadłużania się jst w pierwszej kolejności wskazać należy na problemy wynikające z nieprecyzyjnych, niespójnych, niejednoznacznych i niekompletnych przepisów prawa. Długo by wymieniać choćby wszystkie te, które utrudniają postępowanie nadzorcze zatem przykładowo są to przepisy dotyczące: określania tytułów dłużnych; adresata przepisu i stosowania przepisu o realizmie wpf-ów; regulacji w zakresie wzywania do opracowania i uchwalania programu naprawczego; dotychczasowego postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały budżetowej wobec nowych regulacji związanych z postępowaniem naprawczym; skutków negatywnej opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu. Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego barier utrudniających wykonywanie zadań ustawowych w odniesieniu do problematyki zadłużania się jst wskazać niewątpliwie należy na przewlekłość postępowania sądowo-administracyjnego, co się wiąże z trudnościami w wyegzekwowaniu środka nadzorczego przez organ nadzoru. Rozpatrywanie przez sąd administracyjny uchwały budżetowej lub uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej po zakończeniu roku budżetowego a więc wówczas, gdy dany akt utracił swoją moc wydaje się bezprzedmiotowe. Zauważyć też należy, iż orzecznictwo sądowe w obszarze rozstrzygnięć nadzorczych RIO dotyczących długów samorządowych czy wpf-ów niejednokrotnie nie podziela poglądów RIO skutkiem czego w obrocie prawnym pozostają uchwały organu stanowiącego jst sprzyjające ich nadmiernemu zadłużaniu się. Przykładowo wymienić tu można: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 kwietnia 2013-I SA/Sz 1129/13 czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 – V SAWA 262/14, w których to wyrokach wskazano, że przesłanka realizmu wpf z art. 226 ufp adresowana jest przede wszystkim do jednostki samorządu terytorialnego a wykazanie przez Kolegium naruszenia tego przepisu musi być powiązane z naruszeniem innego przepisu prawnego. Jeżeli linia orzecznicza zapoczątkowana przez dwa powołane wyżej wyroki sądów administracyjnych się utrzyma, spowoduje to niemoc organu nadzoru co w sytuacji, gdy oczywistym jest, iż brak spełnienia wymogu realistyczności może skutkować przy uchwalaniu przyszłych budżetów niemożliwością spłaty zadłużenia uniemożliwi zapobieganiu tym zdarzeniom. Mówiąc o barierach w wykonywaniu ustawowych zadań odrębną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest stale rosnący zakres nadzoru przedmiotowego RIO przy

ograniczonym do minimum zasobie osobowym jak i finansowym Izby. Przykładowo należałoby wskazać na objęcie zakresem badania nadzorczego takich uchwał jak uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych, zasad i zakresu przyznawania dotacji od 2000 r., zarządzeń jst od 2002 r. uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej od 2010 r., uchwał podjętych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach od 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 645-652)

2.2.16. NIK po przeprowadzonej kontroli RIO w 2000 r. w zakresie realizacji zadań, pozytywnie oceniła działalność tej jednostki. NIK wnioskuje w wystąpieniu pokontrolnym⁵⁹ o przestrzeganie wymagań kwalifikacyjnych przy powoływaniu członków Kolegium i Komisji Orzekającej oraz rozważenie możliwości uwzględniania w działalności szkoleniowej RIO problematyki zamówień publicznych. W ocenie NIK oba wnioski zostały zrealizowane. RIO przeprowadziło dla pracowników samorządowych w 2012 r. i 2014 r. szkolenia z zakresu wybranych problemów (aspektów) zamówień publicznych, natomiast wypełnianie przez członków Kolegium wymogów kwalifikacyjnych opisano w pkt III.1.5 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 18-22, 76-82, 157-170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁰, 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 Opolu.

Opole, 20 listopad 2014 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej

Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵⁹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 30 maja 2000 r.

⁶⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.