



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-023-01/2014

P/14/066

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/14/066 – Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

*Kontroler* Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91516 z dnia 17 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2)

*Jednostka kontrolowana* Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, zwana dalej RIO lub Izba

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Zbigniew K. Wójcik, Prezes RIO

(dowód: akta kontroli str. 3)

Kontrolą objęto lata 2012 – 2014 (do dnia zakończenia kontroli w jednostce) oraz okresy wcześniejsze, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

**Ocena ogólna  
z uzasadnieniem**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organizacja pracy w RIO pozwalała na prawidłową realizację zadań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Sprzyjała temu stabilna – w okresie objętym kontrolą – sytuacja kadrowa w wydziałach merytorycznych i w Kolegium RIO, a także kwalifikacje członków Kolegium.

W RIO nie ustanowiono systemowych mechanizmów wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi, jednakże informacje o wynikach kontroli przeprowadzanych przez Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej, zwany dalej Wydziałem Kontroli, przekazywane były członkom Kolegium i Wydziałowi Informacji Analiz i Szkoleń (WIAiS) na ich wnioski. Inspektorzy kontroli, przygotowujący kontrole, obowiązani byli do skorzystania ze zgromadzonych w WIAiS materiałów dotyczących danej j.s.t.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli RIO prawidłowo realizowało zadania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zadłużania się j.s.t. Na podstawie materiałów przekazywanych przez j.s.t. dokonywane były wnikliwe analizy stanu zadłużenia jednostek. Problematyka długu publicznego uwzględniana była w tematykach kontroli kompleksowych, lecz – za wyjątkiem kontroli w Gminie Dubiecko – wyniki tych kontroli, przeprowadzonych w nawet w znaczenie zadłużonych j.s.t., nie wskazywały na zagrożenia wynikające z nadmiernego zadłużenia. W latach 2011 – 2014 (do 30 września) kontrole problemowe w zakresie zadłużenia przeprowadzono w 8 j.s.t., a kontrole doraźne obejmujące tę problematykę – w 2 j.s.t. Przy wyborze j.s.t. do kontroli problemowych nie zastosowano istotnych w tym przypadku kryteriów wynikających w wielkości

zadłużenia, lecz doboru do kontroli dokonano spośród jednostek ujętych w planie kontroli kompleksowych.

Wyniki dokonywanych w RIO analiz zadłużenia przekładały się na stosowane środki oddziaływania. Na podstawie art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>1</sup>, z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem relacji z art. 243 ustawy o *finansach publicznych*, 3 j.s.t. wezwane zostały przez RIO do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Brak pozytywnej opinii o programie postępowania naprawczego 3 gmin skutkowało ustaleniem przez RIO budżetu na 2014 r. W przypadku gmin, które wystąpiły o pożyczkę z budżetu państwa na realizację programu naprawczego, RIO przedstawiło raporty o stanie gospodarki finansowej tych j.s.t.

Właściwie realizowane były obowiązki w zakresie działalności nadzorczej w stosunku do nadmiernie zadłużonych j.s.t. Z przyczyn związanych z zadłużeniem wszczętych zostało 14 postępowań nadzorcze w stosunku do uchwał budżetowych 10 analizowanych w kontroli j.s.t. Wszczęto także 19 postępowań nadzorczych w stosunku do uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (wpf) tych jednostek. W wyniku postępowań, 11 uchwał unieważniono w całości oraz 3 uchwały w części.

Stwierdzone w kontroli przekroczenie terminu przekazywania – ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej – sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno – szkoleniowej nie miało istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

## **II. Opis ustalonego stanu faktycznego**

### **1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywania zadań.**

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011 – 2013, RIO sprawowała nadzór nad 197 jednostkami samorządu terytorialnego, z czego: 1 województwem samorządowym, 4 miastami na prawach powiatu, 21 powiatami ziemskimi, 156 gminami, 15 zarejestrowanymi związkami międzygminnymi.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.2. W Regulaminie organizacyjnym RIO zawarto postanowienia w zakresie współpracy Wydziału Kontroli oraz WIAiS z Kolegium RIO. W regulaminie podano, że Wydział Kontroli zabezpiecza i udostępnia Kolegium dokumenty związane z prowadzonymi kontrolami. Wśród zadań tego wydziału wyszczególniono współdziałanie w postępowaniu przygotowawczym przy rozpatrywaniu przez Kolegium zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Do zakresu działania tego wydziału należało ponadto:

- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej j.s.t., związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych (w tym samorządowych osób prawnych), innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t., w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz realizacji zamówień publicznych;
- opracowywanie wystąpień pokontrolnych kierowanych przez RIO do jednostek kontrolowanych;

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- opracowywanie projektu planu kontroli;
- opracowywanie sprawozdań z działalności kontrolnej.

(dowód: akta kontroli str. 5-18)

Określony w regulaminie organizacyjnym RIO zakres działania WIAiS obejmował realizację 3 zadań z obszaru właściwości kolegium RIO, określonego w przepisach ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych*<sup>2</sup>:

- dokonywanie wstępnej oceny legalności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, tj.: procedury uchwalania budżetu, 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, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian;
- współudział w przygotowaniu materiałów do ustalenia budżetu j.s.t. w przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący j.s.t.;
- współpracę przy przygotowaniu raportów, o których mowa w art. 10a ustawy *o regionalnych izbach obrachunkowych*, tj. raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 5-18)

Do zakresu działania WIAiS należało ponadto:

- przygotowywanie ramowego planu pracy Izby;
- opracowywanie sprawozdań z wykonania rocznego ramowego planu pracy Izby;
- przygotowywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno – szkoleniowej; informacji dla wojewody i ministra właściwego ds. finansów publicznych o wydanych negatywnych opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetów, przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast); informacji – przekazywanych właściwym organom – o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych; raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek, przyjmowanych przez Kolegium Izby i przekazywanych organowi stanowiącemu i wykonawczemu właściwej j.s.t.;
- prowadzenie obsługi organizacyjnej i technicznej Kolegium, składów orzekających, komisji ds. kontrasygnat;
- organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych przez Izbę;
- doradztwo w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej;
- przekazywanie j.s.t. informacji o zmianach w przepisach prawnych, mających wpływ na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej;
- gromadzenie, kontrolowanie pod względem formalnym i rachunkowym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t., określonych w przepisach w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych oraz wniosków gmin o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień podatkowych;
- kierowanie pracami związanymi z wydawaniem przez Izbę biuletynu *Budżet samorządu terytorialnego*.

(dowód: akta kontroli str. 5-18)

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.

W regulaminie organizacyjnym RIO nie określono obowiązku informowania – przez Wydział Kontroli – o nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku kontroli. Przekazywanie takich informacji następowało na wnioski członków Kolegium lub WIAiS. Regulaminem nie został także ustalony obowiązek przekazywania przez WIAiS rezultatów analiz, z których wynikała potrzeba skontrolowania określonych zagadnień. Zakres współpracy pomiędzy Wydziałem Kontroli i WIAiS – w procesie przygotowania kontroli – został ustalony w zarządzeniu Prezesa RIO z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie *instrukcji przeprowadzenia kontroli gospodarki finansowej*. Przed przystąpieniem do kontroli inspektor zobowiązany był do zapoznania się z posiadanymi przez Izbę materiałami dotyczącymi danej j.s.t. Analizą przedkontrolną obowiązany był objąć dokumenty znajdujące się w WIAiS: sprawozdania budżetowe, sprawozdania finansowe, uchwały budżetowe, zmiany budżetów, najważniejsze pozycje zobowiązań i należności, odstępstwa od planu w zakresie długu publicznego, wykonanie planu, opinie składów orzekających. Informacje dotyczące jednostki zamieszczane były w notatce przedkontrolnej. WIAiS podawał w niej informacje dotyczące funkcjonowania jednostki (pytania z jednostki, skargi, wnioski, zadłużenie, unieważnienia uchwał, uwagi do sprawozdań). W notatce tej uwagi swoje zamieszczał także członek Kolegium RIO sprawujący merytoryczny nadzór nad działalnością jednostki.

Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – wyjaśnił, że Wydział Kontroli i WIAiS współpracują przy typowaniu jednostek do kontroli, a naczelnicy tych wydziałów współpracują w zakresie interpretacji prawa, w szczególności przy rozstrzygnięciach wynikających z ustaleń kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 5-32)

1.3. W dniu 31 grudnia 2011 r. w RIO zatrudnionych było 87 osób, w łącznym wymiarze – ustalonym według zasad obowiązujących przy sporządzaniu sprawozdania Rb-70 – 84 etatów. W dniu 31 grudnia 2012 r. zatrudnionych było 87 osób w łącznym wymiarze 85 etatów, a w dniu 31 grudnia 2013 r. – 85 osób w łącznym wymiarze 80 etatów. W roku 2011 oraz 2013, średnioroczne zatrudnienie wynosiło 83 etaty, a w 2012 r. – 85 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 34)

W latach 2011 – 2013 zatrudnionych zostało 3 nowych pracowników (2 w 2011 r. oraz 1 w 2013 r.), a z 3 pracownikami – w 2013 r. – rozwiązany został stosunek pracy. Dwóch pracowników odeszło z pracy w RIO w wyniku wypowiedzenia umowy o pracę przez Izbę, a 1 pracownik w związku z przejściem na emeryturę. W wyniku ww. zmian, w 2011 r. zatrudnienie w RIO uległo zwiększeniu z 85 do 87 osób, w 2012 r. pozostawało bez zmian (wynosiło 87 osób), a w 2013 r. uległo zmniejszeniu z 87 do 85 osób. Zatrudnienie według stanu w dniu 1 stycznia 2011 r. oraz w dniu 31 grudnia 2013 r. pozostawało bez zmian i wynosiło 85 osób.

(dowód: akta kontroli str. 33)

Na koniec 2011 r. oraz 2012 r. w Wydziale Kontroli zatrudnionych było 28 osób, a na koniec 2013 r. – 27 osób. Zatrudnienie inspektorów kontroli na koniec roku 2011 i 2012 wynosiło 28 pełnych etatów, a na koniec 2013 r. – 26 pełnych etatów. W 2011 r. oraz w 2012 r. średnioroczne zatrudnienie inspektorów kontroli wynosiło 28 etatów, a w 2013 r. – 27 etatów. Wskaźnik kontroli przypadających na 1 inspektora zatrudnionego w Wydziale Kontroli wynosił: w 2011 r. – 1,79; w 2012 r. – 2,32; w 2013 r. – 2,52. W latach 2011 – 2013, zatrudnienie w Wydziale Kontroli uległo zmniejszeniu o 1 osobę. W roku 2011 oraz 2012 w wydziale tym nie nastąpiły zmiany kadrowe i zatrudnionych w nim było 28 osób. W 2013 r., wyniku wypowiedzenia umowy o pracę przez Izbę, zatrudnienie uległo zmniejszeniu z 28 do 27 osób.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 84, 123-124, 152-154)

W dniach 31 grudnia 2011 r. oraz 31 grudnia 2013 r. w WIAiS zatrudnionych było 21 osób, a w dniu 31 grudnia 2012 r. – 22 osoby. W ww. dniach, stan zatrudnienia pracowników merytorycznych w WIAiS – w przeliczeniu na pełne etaty – odpowiadał podanej powyżej liczbie osób zatrudnionych w tym wydziale. W 2011 r., średnioroczne zatrudnienie tych pracowników wynosiło 20 etatów, a w roku 2012 oraz 2013 – 21 etatów. Wskaźnik określający liczbę jednostek nadzorowanych przez RIO, przypadających na 1 pracownika merytorycznego tego wydziału, wynosił: w 2011 r. – 9,85; w 2012 r. i 2013 r. – 9,38. W latach 2011 – 2013 zatrudnienie w WIAiS uległo zwiększeniu o 2 osoby. W 2011 r. liczba pracowników tego wydziału zwiększyła się z 19 do 21, w wyniku zatrudnienia w Izbie nowego pracownika oraz przejścia 1 pracownika z Biura Izby. W 2012 r. liczba pracowników wydziału zwiększyła się z 21 do 22 (w wyniku przejścia pracownika z Biura RIO), a w 2013 r. uległa zmniejszeniu z 22 do 21, w związku z rozpoczęciem urlopu wychowawczego przez 1 osobę.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 46, 87)

Na koniec 2011 r. oraz 2013 r., zatrudnienie członków Kolegium RIO wynosiło 16 pełnych etatów, a na koniec 2012 r. – 17 pełnych etatów. W 2011 r. oraz 2012 r. średnioroczne zatrudnienie tych pracowników wynosiło 16 etatów, a w 2013 r. – 17 etatów. W 2011 r. składy orzekające RIO wydały łącznie 1.905 opinii, w 2012 r. – 1.561 opinii, a w 2013 r. – 1.705 opinii. Wskaźnik określający liczbę wydanych opinii przypadających na 1 członka Kolegium wynosił: w 2011 r. – 119; w 2012 r. – 97,6; w 2013 r. – 100,3. W roku 2011, 2012 oraz 2013, Kolegium RIO zbadało – odpowiednio – 12.421, 12.736 oraz 12.429 uchwał i zarządzeń organów j.s.t. oraz organów związków międzygminnych. Wskaźnik określający liczbę ww. uchwał i zarządzeń przypadających na 1 członka Kolegium wynosił: w 2011 r. – 776,3; w 2012 r. – 796; w 2013 r. – 731,1. W 2013 r. oraz w 2014 r. RIO sporządziło po 1 raporcie o stanie gospodarki finansowej j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 76-83, 115-122, 144-151)

W art. 15 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych* – w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r. – zostały wyszczególnione wymogi jakie spełniać mają członkowie kolegium tych izb. Po dniu 1 stycznia 1999 r. powołanych zostało 9 spośród 16 osób będących członkami Kolegium RIO w okresie przeprowadzania kontroli. Osoby te spełniały wymogi dotyczące wykształcenia oraz stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych, określone w ww. przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 35)

W organizowanych – okresie objętym kontrolą – 13 szkoleniach, warsztatach, naradach szkoleniowych, obejmujących problematykę zadłużenia j.s.t., 36 uczestników rekrutowało się spośród pracowników RIO, 6 szkoleniach obejmujących problematykę wpf – 150 uczestników rekrutowało się spośród pracowników RIO, a 3 szkoleniach i warsztatach szkoleniowych obejmujących zarówno problematykę zadłużenia jak i wpf – 9 uczestników rekrutowało się spośród pracowników RIO. Dwóch pracowników Izby uczestniczyło w warsztatach dotyczących opiniowania wpf i sprawozdań oraz opracowywania raportów. Pracownicy RIO uczestniczyli w następujących formach szkoleń dotyczących ww. problematyki:

w 2011 r.

- Naradzie szkoleniowej obejmującej zagadnienia długu publicznego – udział naczelnika Wydziału Kontroli;
- Warsztatach szkoleniowych obejmujących tematykę zadłużenia i wieloletnich prognoz finansowych – udział naczelnika i zastępcy naczelnika WIAiS;

- Spotkaniu z członkami Zespołu ds. Koordynacji i Rozwoju Technologii Informatycznych, na którym prezentowano – między innymi – funkcje systemu BeSTi@ do wykorzystania w badaniu wieloletnich prognoz finansowych – udział 1 pracownika WIAiS;
  - Studiach podyplomowych *Nadzór i kontrola nad jakością prawa w samorządzie*, obejmujących zagadnienia zadłużenia j.s.t. – udział 1 członka Kolegium, 1 pracownika WIAiS oraz 1 pracownika Wydziału Kontroli;
- w 2012 r.
- Warsztatach szkoleniowych obejmujących problematykę zadłużenia j.s.t. i finansowych instrumentów dłużnych – udział naczelnika i zastępcy naczelnika WIAiS;
  - Warsztatach dla pracowników wydziałów kontroli obejmujących tematykę długu publicznego – udział 2 pracowników Wydziału Kontroli;
  - Warsztatach dotyczących problematyki ustawowych ograniczeń deficytu i długu j.s.t. oraz zadłużenia j.s.t. – udział naczelnika WIAiS;
  - Szkoleniu *Wybrane zagadnienia dotyczące uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na 2013 r.* – udział naczelnika i zastępcy naczelnika oraz 14 pracowników WIAiS, 15 członków Kolegium RIO, 24 pracowników Wydziału Kontroli;
  - Naradzie szkoleniowej dotyczącej zastosowania analizy szokowej zadłużenia do oceny ryzyka j.s.t. – udział naczelnika i zastępcy naczelnika WIAiS;
  - Szkoleniu obejmującym zagadnienia zobowiązań z umów partnerstwa publicznego w kontekście długu publicznego – udział 1 członka Kolegium RIO;
- w 2013 r.
- Warsztatach, obejmujących tematykę kontroli gospodarki finansowej j.s.t. z uwzględnieniem kwestii zadłużenia – udział naczelnika Wydziału Kontroli;
  - Szkoleniu w ramach projektu *Dobre prawo – sprawne zarządzanie*, obejmującym tematykę zadłużenia j.s.t. i wieloletnich prognoz finansowych – udział 2 pracowników WIAiS oraz 2 pracowników Wydziału Kontroli;
  - Warsztatach szkoleniowych *Zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz Udzielanie dotacji jednostkom oświatowym* – udział naczelnika Wydziału Kontroli;
  - Szkoleniu wewnętrznym w zakresie wieloletnich prognoz finansowych w systemie BeSTi@ – udział naczelnika, zastępcy naczelnika i 15 pracowników WIAiS oraz 12 członków Kolegium RIO;
  - Seminarium w ramach projektu *Dobre państwo – sprawne zarządzanie*, w ramach którego poruszano tematykę przekroczenia dopuszczalnych poziomów zadłużenia j.s.t., programu naprawczego oraz prawnych limitów zadłużenia w świetle ustawy *o finansach publicznych* – udział zastępcy naczelnika WIAiS;
  - Warsztatach dotyczących zadłużenia j.s.t., przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia i kontroli w zakresie udzielania dotacji z budżetu j.s.t. – udział naczelnika Wydziału Kontroli;
  - Naradzie dotyczącej – między innymi – wieloletniej prognozy finansowej – udział naczelnika i zastępcy naczelnika WIAiS;
  - Szkoleniu wewnętrznym *Wybrane zagadnienia dotyczące budżetu i wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. na 2014 r.* – udział naczelnika, zastępcy naczelnika i 15 pracowników WIAiS, 15 członków Kolegium RIO, 24 pracowników Wydziału Kontroli;
- w 2014 r.
- Warsztatach dotyczących – między innymi – opiniowania wieloletnich prognoz finansowych, opiniowania sprawozdań z wykonania budżetu oraz opracowywania raportów – udział naczelnika i zastępcy naczelnika WIAiS;

- Naradzie szkoleniowej obejmującej – między innymi – problematykę zadłużenia j.s.t. – udział naczelnika Wydziału Kontroli;
- Szkoleniu w ramach *Dobre państwo – sprawne zarządzanie*, obejmującym problematykę wieloletniej prognozy finansowej, zadłużenia j.s.t i finansowych instrumentów dłużnych w praktyce j.s.t. – udział 2 pracowników WIAiS oraz pracowników Wydziału Kontroli;
- Konferencji naukowej *Efektywność i skuteczność gospodarowania finansami j.s.t. w kontekście stabilności finansowej*, zorganizowanej przez Uniwersytet Rzeszowski oraz RIO – udział członków Kolegium RIO, naczelnika i zastępcy naczelnika WIAiS, naczelnika Wydziału Kontroli;
- Szkoleniu *Wybrane zagadnienia dotyczące budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na 2015 r.* – udział naczelnika, zastępcy naczelnika i 1 pracownika WIAiS oraz 4 członków Kolegium RIO.

(dowód: akta kontroli str. 36-43)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W celu realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się j.s.t., RIO dysponowało odpowiednim zasobem kadrowym. Pracownikom RIO zajmującym się problematyką zadłużenia zapewniono uczestnictwo w szkoleniach dotyczących zadłużenia j.s.t. oraz sporządzania i analiz wpf. Pomimo braku systemowych mechanizmów wymiany informacji, wymieniane one były pomiędzy komórkami organizacyjnymi w niezbędnym zakresie.

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

### 2.1. Działalność RIO w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zadłużenia j.s.t.

Opis stanu  
faktycznego

2.1.1. Prezes RIO przedłożył, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno – szkoleniowej Izby za lata 2011 – 2013. Sprawozdania te zawierały także informacje dotyczące działalności nadzorczej i opiniodawczej. Sprawozdanie za 2011 r. Kolegium RIO przyjęło w dniu 3 kwietnia 2012 r., za 2012 r. – w dniu 29 kwietnia 2013 r., a za 2013 r. – w dniu 23 kwietnia 2014 r. Sprawozdania te wysłane zostały do Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w dniach – odpowiednio – 12 kwietnia 2012 r., 30 kwietnia 2013 r. oraz 29 kwietnia 2014 r. Sprawozdania te zamieszczone zostały na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej RIO<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 44-157, 803)

W latach 2011 – 2014, RIO sporządziło następujące analizy i informacje dotyczące finansów sektora samorządowego, w tym dotyczące problematyki deficytu i długu publicznego:

- Informacje o stanie zadłużenia j.s.t. województwa podkarpackiego za IV kwartał 2010 r., II, III i IV kwartał 2011 r., 2012 r. i 2013 r. oraz za II kwartał 2014 r.;

<sup>3</sup> www.bip.rzeszow.rio.gov.pl

sporządzone w oparciu o dane ze sprawozdań j.s.t.; opracowane dla Prezesa RIO i przedstawione członkom Kolegium;

- Analizę stanu zadłużenia i zagrożenia realizacji zadań publicznych j.s.t., opracowaną na podstawie uchwał w sprawie wpf dla zastępcy przewodniczącego KRRIO, w związku z uczestnictwem w posiedzeniach komisji sejmowych;
- Informację dotyczącą zadłużenia j.s.t. województwa podkarpackiego w latach 2011 – 2013; opracowaną w 2014 r. dla Polskiego Radia Rzeszów w oparciu o dane ze sprawozdań;
- Informację dotyczącą przekroczenia przez Gminę Krzywczę relacji, o której mowa w art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>, zwanej dalej ustawą o finansach publicznych z 2005 r.; opracowaną w 2013 r. dla Ministerstwa Finansów;
- Informację dotyczącą łącznej kwoty zadłużenia oraz średniego wskaźnika zadłużenia j.s.t. województwa podkarpackiego na koniec 2012 r., opracowaną w 2013 r. w oparciu o dane ze sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla Redakcji eSanok;
- Zestawienie danych dotyczących dochodów, wydatków, zadłużenia, łącznych kwot z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych gmin: Krasne, Trzebownisko, Głogów Małopolski, w związku z propozycją włączenia części ich obszarów do miasta Rzeszowa; opracowane w 2013 r. dla Wojewody Podkarpackiego na podstawie sprawozdań, uchwalonych budżetów na 2013 r. oraz w oparciu o dane wykazane w wpf;
- Informację o przyczynach przekroczenia wskaźnika z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. przez Gminę Krzywczę i Radomyśl nad Sanem; opracowaną w 2013 r. dla Ministerstwa Finansów;
- Informację dotyczącą liczby j.s.t., w których limity zadłużenia obliczone na 2013 r. i 2014 r. będą korzystniejsze niż obecne dwa wskaźniki zadłużenia oraz liczby jednostek, które nie mogłyby w 2013 r. i 2014 r. dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań; sporządzoną w 2013 r. dla Gazety Prawnej w oparciu o dane wykazane w wpf;
- Zestawienie danych dotyczących uchwał w sprawie wpf na 2013 r. oraz zachowania przez j.s.t. relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w uchwałach w sprawie wpf na 2013 r.; opracowane dla Prezesa RIO w Zielonej Górze – zastępcy Przewodniczącego KRRIO;
- Informację o stanie zadłużenia j.s.t. województwa podkarpackiego z uwzględnieniem zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej za 2011 r.; opracowaną dla Prezesa RIO w oparciu o dane ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego;
- Informację o przyczynach przekroczenia – na koniec I kwartału 2012 r. – wskaźnika z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. w przypadku Gminy Krzywczę i Borowa oraz o podejmowanych działaniach w celu poprawy ich sytuacji finansowej, sporządzoną w 2012 r. dla Ministerstwa Finansów;
- Informację o j.s.t., w których na koniec 2011 r. przekroczone wskaźnik zadłużenia z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz o wydanej opinii o wykonaniu budżetu za 2011 r., opracowaną w 2012 r. dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, przekazaną za pośrednictwem przewodniczącego KRRIO;
- Zestawienie danych dotyczących dochodów i wydatków wykonanych za 2011 r. oraz planowanych na 2012 r., a także wskaźnika zadłużenia za 2011 r. i planowanego na rok 2012 i 2013, Gmin: Krasne, Świlcza, Trzebownisko

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

i Głogów Małopolski, w związku z propozycją włączenia części ich obszarów do miasta Rzeszowa; opracowanie sporządzone w 2012 r. dla Wojewody Podkarpackiego, na podstawie sprawozdań, uchwalonych budżetów na 2012 r. oraz w oparciu o dane wykazane w wpf;

- Informację o j.s.t., w których na koniec 2010 r. przekroczono wskaźnik zadłużenia z art. 170 ustawy o *finansach publicznych z 2005 r.*, sporządzoną w 2011 r. dla Prezesa RIO w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

WIAiS sporządzał ponadto zestawienia danych dotyczących dochodów, wydatków, wyniku budżetów, zadłużenia j.s.t., w celu opracowania artykułów o sytuacji finansowej j.s.t., publikowanych w wydawanym przez RIO biuletynie *Budżet Samorządu Terytorialnego*. W latach 2011 – 2013 wydane zostały 4 zeszyty tego biuletynu. Upowszechnione one zostały na stronie RIO<sup>5</sup>. Zamieszczono w nich następujące artykuły przygotowane przez członków Kolegium RIO oraz zastępcę naczelnika WIAiS:

- *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego* – zeszyt 17;
- *Zaciąganie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego* – zeszyt 17;
- *Zadłużenie samorządów województwa podkarpackiego – kierunki zmian w latach 1999 – 2009* – zeszyt 17;
- *Wieloletnia prognoza finansowa – rok 2012* – zeszyt 18;
- *Wieloletnia prognoza finansowa wynikająca z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z uwzględnieniem zmian z ustawy z dnia 7 grudnia 2012 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej* – zeszyt 20;
- *Pożyczka z budżetu państwa na realizację programu postępowania ostrożnościowego lub naprawczego* – zeszyt 20.

(dowód: akta kontroli str. 158-161, 804)

Ponadto jeden z członków Kolegium RIO był autorem artykułu *Kredyt konsolidacyjny w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego* – opublikowanego w biuletynie *Finanse komunalne* nr 7 – 8/2014, a naczelnik WIAiS autorem sporządzonego – za lata 2011, 2012 i 2013 – opracowania *Zobowiązania miast na prawach powiatu w Polsce – Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r.*, przedkładanego Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej przez KRRIO.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

W oparciu o dane przygotowane przez WIAiS, kierownik Katedry Polityki Gospodarczej Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego opublikował, w wydawanym przez RIO biuletynie *Budżet samorządu terytorialnego*, następujące artykuły dotyczące problematyki zadłużenia:

- *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w latach 1999 – 2008* – zeszyt 17
- *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2010 roku* – zeszyt 18
- *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2011 roku* – zeszyt 19
- *Finanse jednostek samorządu terytorialnego na Podkarpaciu w 2012 roku* – zeszyt 20.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

---

<sup>5</sup> [www.rzeszow.rio.gov.pl/biuletyny.php](http://www.rzeszow.rio.gov.pl/biuletyny.php)

2.1.2. Na koniec 2011 r. zadłużenie jednostek podlegających nadzorowi RIO wynosiło ogółem 2.886.550 tys. zł; na koniec 2012 r. – 3.025.423 tys. zł i było wyższe o 138.873 tys. zł (o 4,81%) od zadłużenia na koniec 2011 r.; na koniec 2013 r. – 3.090.661 tys. zł i było wyższe o 65.238 tys. zł (o 2,15%) od zadłużenia na koniec 2012 r. oraz o 204.111 tys. zł (o 7,07%) od zadłużenia na koniec 2011 r., a na koniec września 2014 r. – 2.993.068 tys. zł i było niższe o 97.593 tys. zł (o 3,16%) od zadłużenia na koniec 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 162)

W 2011 r. relacja zadłużenia wszystkich jednostek nadzorowanych przez RIO do wykonanych przez nie dochodów wynosiła 30,8%, w 2012 r. – 32,8%, w 2013 r. – 31,4%. W ww. latach stosunek zadłużenia gmin do dochodów wykonanych przez gminy wynosił – odpowiednio – 30,4%; 29,3%; 29,2%; miast na prawach powiatu – 41,6%; 48,5%; 49,1%; powiatów – 21,1%; 25,1%; 21,5%; województwa samorządowego – 32,1%; 37,3%; 27,8%.

(dowód: akta kontroli str. 163)

W wyniku analizy przedłożonych przez j.s.t projektów uchwał budżetowych, projektów uchwał w sprawie wpf, uchwał budżetowych, uchwał w sprawie wpf oraz wniosków o określenie możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, RIO stwierdziło, że dane przedstawione w ww. dokumentach skutkować będą przekroczeniem dopuszczalnych wskaźników zadłużenia przez następującą liczbę j.s.t.:

wskaźnika z art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

- w 2012 przez 1 j.s.t. – stwierdzenie w opinii o projekcie wpf Gminy Bircza;
- w 2013 r. przez 1 j.s.t. – stwierdzenie w opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki przez Gminę Świlcza;

wskaźnika z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

- w 2011 r. przez 1 j.s.t. – stwierdzenie w opinii o projekcie wpf Gminy Dydnia;

wskaźnika z art. 242 ustawy o finansach publicznych

- w 2011 r. przez 2 j.s.t. – według danych zawartych w projektach budżetu oraz w projektach wpf Gminy Dukla i Gminy Jaśliska;
- w 2012 r. przez 2 j.s.t. – według danych zawartych w projekcie budżetu i projekcie wpf Związku Gmin Wisłoki oraz danych zawartych w projekcie wpf Gminy Dubiecko;
- w 2013 r. przez 3 j.s.t. – według danych zawartych w projekcie budżetu i projekcie wpf Gminy Lutowiska i Gminy Gorzyce oraz danych zawartych w budżecie Gminy Harasiuki;
- w 2014 r. przez 2 j.s.t. – według danych zawartych w projektach budżetu oraz w projektach wpf Gminy Czarna (bieszczadzka) oraz Gminy Fredropol;

wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych

- w 2011 r. przez 24 j.s.t. – według danych zawartych w projektach budżetu i projektach wpf 2 jednostek<sup>6</sup> oraz w projektach wpf 22 jednostek<sup>7</sup>;
- w 2012 r. przez 19 j.s.t. – według danych zawartych w projektach wpf 18 jednostek<sup>8</sup> oraz w wpf 1 jednostki<sup>9</sup>;

<sup>6</sup> Powiat Łańcucki, Gmina Wiśniowa

<sup>7</sup> Gmina: Czarna (bieszczadzka), Dukla, Stubno, Zarzecze, Wielkie Oczy, Przemyśl, Miasto Przeworsk, Dubiecko, Czarna (łańcucka), Fryszak, Borowa, Gawłuszowice, Czemin, Tuszów Narodowy, Gorzyce, Jarocin, Jeżowe, Wadowice Górne, Rudnik nad Sanem; Powiat: Tarnobrzeski Stalowowski, Miasto i Gmina Zaklików

<sup>8</sup> Gmina: Brzyska, Czarna (bieszczadzka), Lutowiska, Nozdrzec, Baligród, Dukla, Zarszyn, Roźwienica, Radymno, Stubno, Stary Dzików, Harasiuki, Jeżowe, Rudnik nad Sanem; Powiat: Bieszczadzki, Stalowowski, Tarnobrzeski; Miasto i Gmina Zaklików

<sup>9</sup> Gmina Chmielnik

- w 2013 r. przez 21 j.s.t. – według danych zawartych w budżecie, projekcie wpf oraz w wpf 1 jednostki<sup>10</sup>; w projektach wpf i wpf 1 jednostki<sup>11</sup>; projektach budżetu i projektach wpf 6 jednostek<sup>12</sup>; projektach wpf 13 jednostek<sup>13</sup>;
- w 2014 r. przez 13 j.s.t. – według danych zawartych w projektach budżetu, budżetach, projektach wpf i wpf 2 jednostek<sup>14</sup>; w projekcie budżetu i budżecie 1 jednostki<sup>15</sup>; projekcie budżetu i projekcie wpf 2 jednostek<sup>16</sup>; budżecie i wpf 2 jednostek<sup>17</sup>; projektach wpf 5 jednostek<sup>18</sup>; w wpf 1 jednostki<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

2.1.3. W stosunku do j.s.t., które przekraczały ww. relacje określone w art. 169 oraz art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych, RIO stosowała środki oddziaływania wynikające z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przekroczenie ww. relacji zostało stwierdzone przez RIO w ramach działalności opiniodawczej, tj. w wydanych opiniach składów orzekających o projektach budżetu, projektach wpf oraz opiniach o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, a także w ramach działalności nadzorczej Kolegium Izby, sprawowanej nad uchwałami organów stanowiących j.s.t. w sprawie budżetów oraz wpf.

(dowód: akta kontroli str. 166-170)

Wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej, w stosunku do 10 analizowanych w kontroli j.s.t., omówiono w punktach. 2.2.6., 2.2.7. oraz 2.2.8.

Dane liczbowe dotyczące zastosowanych przez RIO środków oddziaływania, w stosunku do nadzorowanych j.s.t. zestawiono w poniższej tabeli (Pu – opinia pozytywna, N – opinia negatywna)

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	189	149	11	189	135	5
Opinia dotycząca projektu w.p.f.	189	117	25	189	137	13
Opinia w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie projektu budżetu)	108	9	7	104	4	1
Opinia w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie badania uchwały budżetowej)	105	0	0	105	1	1
Wskazanie nieprawidłowości w uchwale budżetowej ze wskazaniem terminu ich usunięcia (art. 12 ust. 1 ustawy o r.i.o.)	62	X	X	46	X	X
Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w całości lub	7			7		

<sup>10</sup> Gmina Harasiuki

<sup>11</sup> Gmina Nozdrzec

<sup>12</sup> Miasto i Gmina Iwonicz Zdrój; Gmina: Chmielnik, Iwierzyce, Tyczyn, Ostrów, Kuryłówka

<sup>13</sup> Gmina: Czarna (bieszczadzka), Rożwienica, Miasto Przeworsk, Dubiecko, Przemyśl, Krzywca, Dynów, Wiśniowa, Raniżów, Gorzyce; Powiat: Tarnobrzeński Kolbuszowski; Miasto i Gmina Zaklików

<sup>14</sup> Gmina: Krzywca, Harasiuki

<sup>15</sup> Gmina Baligród

<sup>16</sup> Gmina: Dynów, Ostrów

<sup>17</sup> Gmina: Miasto Leżajsk, Dubiecko

<sup>18</sup> Powiat: Łańcucki, Kolbuszowski; Gmina: Frysztak, Czarna (bieszczadzka); Miasto i Gmina Nowa Dęba

<sup>19</sup> Powiat Sanocki

w części mającej wpływ na zadłużenie gminy						
Ustalenie przez Kolegium RIO budżetu dla j.s.t. (art. 11 ust. 2 ustawy o r.i.o.)	0	X	X	3	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	3	X	X
Opinia w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4) u.f.p.	181	16	7	179	14	2
Stwierdzenie nieważności uchwał w sprawie w.p.f.	35	X	X	20	X	X
Wskazanie na nieistotne naruszenie prawa w w.p.f.	23	X	X	11	X	X
Opinie, na wniosek j.s.t., w przedmiocie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	300	9	1	163	1	0
Opinie w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu	189	77	0	0	0	0
Opinie o wnioskach komisji rewizyjnych w przedmiocie udzielenia absolutorium	186	5	1	0	0	0
Opinie o wnioskach Komisji rewizyjnych w przedmiocie nieudzielenia absolutorium	3		2	0	0	0

(dowód: akta kontroli str. 171)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą do RIO wpłynęła 1 skarga związana z problematyką zadłużenia j.s.t. Skarga ta – w dniu 28 sierpnia 2014 r. – złożona została przez Wójta Gminy Domaradz i dotyczyła uchwały Rady Gminy Domaradz w sprawie zmian w budżecie na 2014 r., podjętej niezgodnie z projektem przedstawionym przez Wójta. W wyniku podjęcia tej uchwały, deficyt budżetu – bez zgody organu wykonawczego – zwiększony został o kwotę 290.000 zł. W dniu 9 września 2014 r. Kolegium RIO stwierdziło, że uchwała będąca przedmiotem skargi podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. z naruszeniem art. 240 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych*. W dniu 18 września 2014 r. Kolegium RIO podjęło uchwałę, którą uznało skargę Wójta za uzasadnioną.

(dowód: akta kontroli str. 172-178)

2.1.5. W latach 2011 – 2014 (do 30 września) RIO przeprowadziła 226 kontroli gospodarki finansowej, z czego 175 kontroli kompleksowych, 20 kontroli problemowych oraz 31 kontroli doraźnych. W 2011 r. przeprowadzono 50 kontroli (44 kompleksowe i 6 doraźnych), w 2012 r. – 65 kontroli (43 kompleksowe, 6 problemowych i 16 doraźnych), w 2013 r. – 68 kontroli (48 kompleksowych, 14 problemowych, 6 doraźnych), a do 30 września 2014 r. – 43 kontrole (40 kompleksowych, 3 doraźne).

(dowód: akta kontroli str. 179)

W programach 8 spośród 20 kontroli problemowych oraz w tematykach 2 spośród 31 kontroli doraźnych uwzględniona została problematyka zadłużenia j.s.t. Kontrole problemowe przeprowadzono w 2013 r. z inicjatywy KRRIO, w ramach kontroli koordynowanej. Kontrolą objęto 2 powiaty oraz 6 gmin. Kontroli podlegał poziom zadłużenia j.s.t. i jego zmiany; prawidłowość zaciągania zobowiązań; zobowiązania wymagalne; przestrzeganie wskaźników zadłużenia obowiązujących w latach 2011 – 2013; przestrzeganie reguły wyrażonej w art. 242 ustawy o *finansach publicznych*;

ewidencję księgową kredytów, pożyczek, papierów wartościowych, poręczeń i gwarancji; nadzór nad samodzielnymi publicznymi zespołami opieki zdrowotnej i spółkami prawa handlowego; audyt i kontrolę zarządczą. W ramach wszystkich tych kontroli sprawdzano rzetelność sprawozdawczości w zakresie wykazywania zadłużenia j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 179-184)

W 2014 r. RIO przeprowadziło kontrolę doraźną gospodarki finansowej Gminy Jawornik Polski, obejmującą wybrane zagadnienia sprawozdawczości budżetowej i finansowej. Kontrolą objęto – między innymi – rzetelność sprawozdań Rb-Z oraz Rb-NDS. W 2014 r. RIO przeprowadziło także kontrolę doraźną gospodarki finansowej Gminy Krzywca, obejmującą wybrane zagadnienia zadłużenia Gminy oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia. Zakres i wyniki tej kontroli przedstawiono w punkcie 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Kontrole te przeprowadzono na podstawie decyzji Prezesa RIO, wydanych na wnioski członków Kolegium Izby, nadzorujących te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 180-184)

Wyniki kontroli problemowych obejmujących problematykę zadłużenia przedstawione były w sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez j.s.t. w 2013 r., prezentowanym corocznie przez KRRIO Sejmowi i Senatowi, oraz że przekazano je Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, koordynującej tę kontrolę.

(dowód: akta kontroli str. 185-186)

Liczba przeprowadzonych w latach 2011 – 2014 (do 30 września) kontroli problemowych i doraźnych obejmujących problematykę zadłużenia stanowiła 19,6% liczby wszystkich przeprowadzonych przez RIO kontroli problemowych i doraźnych. Pan Jerzy Paško – naczelnik Wydziału Kontroli RIO – wyjaśnił: *Zagadnienie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia w województwie podkarpackim w latach 2011 – 2012 praktycznie nie wymagało przeprowadzenia w tym zakresie dodatkowych kontroli jednostek samorządu terytorialnego, bowiem, jak wynikało z analizy sprawozdań jednostek województwa podkarpackiego, w 2011 jak i w 2012 roku tylko w 2 jednostkach zobowiązania przekroczyły 60% poziomu wykonanych dochodów, a po wyłączeniu wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej, środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych (zgodnie z art. 170 ust. 3 ufp) wskaźnik zadłużenia kształtował się poniżej ustawowego progu. Podobnie było w 2013 i 2014 roku, gdy jedynie w Gminie Krzywca zobowiązania przekroczyły 60%, jednak bez uwzględnienia ww. przedmiotowego wyłączenia. Zatem wystarczające było monitorowanie sprawozdań tej jednostki, których realność była weryfikowana w trakcie kontroli doraźnej przeprowadzonej w styczniu 2014 roku, a ponadto jest weryfikowana w aktualnie trwającej kontroli problemowej w ramach kontroli koordynowanej „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego” realizowanej przez regionalne izby obrachunkowe w 2014 r., zaplanowanej do realizacji w bieżącym roku. Jednocześnie należy zauważyć, że prowadzenie dodatkowych kontroli ponad zaplanowane ustawowe kontrole jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze jest możliwe ze względu na ograniczone zasoby kadrowe, jak i środki finansowe budżetu Izby.*

(dowód: akta kontroli str. 179, 187-189)

2.1.6. Proces weryfikowania danych, zawartych w przedstawionych przez j.s.t. sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach z operacji finansowych, nie jest

dokumentowany przez RIO. Pani Małgorzata Krzanicka – naczelnik WIAiS – wyjaśniła, że w RIO – oprócz kontroli pod względem formalnym i rachunkowym – odbywa się *indywidualna analiza sprawozdań przekazanych przez poszczególne j.s.t., z uwzględnieniem specyfiki każdej jednostki oraz uwarunkowań organizacyjnych. Badanie takie przeprowadzane jest przez pracowników WIAiS w oparciu o posiadaną wiedzę oraz dokumentację (uchwały organów j.s.t., zarządzenie organów wykonawczych, opinie składów orzekających, uchwały Kolegium). Dane wynikające ze sprawozdań odnoszące się między innymi do zadłużenia są weryfikowane i porównywane z informacjami prezentowanymi w: sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetów jednostek, informacjach o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze, informacjach o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej. Wszystkie wątpliwości i błędy w sprawozdaniach wyjaśniane są przez pracowników weryfikujących sprawozdania w WIAiS-ie na bieżąco. W sytuacjach nie budzących wątpliwości pracownicy wysyłają „żądania korekty” w systemie Besti@. W wielu przypadkach wymagany jest indywidualny kontakt z pracownikami nadzorowanych jednostek samorządu terytorialnego w celu wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości. W przypadku potwierdzenia błędów w sprawozdaniach, jednostki samorządu terytorialnego dokonują stosownych korekt. Naczelnik WIAiS poinformowała także, iż w oparciu o przekazane do RIO sprawozdania j.s.t. WIAiS sporządza kwartalne analizy wskaźników zadłużenia. W sytuacji gdy dane ze sprawozdań wskazują na wysoki wskaźnik zadłużenia dane te były weryfikowane i sprawdzane z innymi dokumentami jednostki.*

(dowód: akta kontroli str. 191-226)

2.1.7. W okresie objętym kontrolą RIO zorganizowało 10 szkoleń przeznaczonych dla j.s.t. Tematyka 3 szkoleń obejmowała zagadnienia związane z długiem j.s.t. W szkoleniu *Wybrane zagadnienia dotyczące uchwalania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego na 2012 r.* poruszono zagadnienie wpf oraz pokrywania ujemnego wyniku finansowego. W szkoleniu *Wybrane zagadnienia dotyczące budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego na 2013 r.* poruszono problematykę wpf oraz zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Szkolenie *Wybrane zagadnienia dotyczące budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na 2014 r.* obejmowało kwestię zaciągania pożyczki z budżetu państwa na realizację programu postępowania ostrożnościowego i naprawczego. Ww. szkolenia zostały przewidziane w planie szkoleń na lata 2011 – 2012. Nie wystąpiła sytuacja zaplanowania i niezrealizowania szkoleń obejmujących problematykę zadłużenia j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 36-43, 799, 805-806)

RIO udzielała organom wykonawczym j.s.t. instrukcji i wyjaśnień w zakresie przepisów dotyczących długu, w sytuacjach gdy organy te wystąpiły do RIO. W latach 2011 – 2013, RIO pięciokrotnie udzieliła wyjaśnień w sprawach dotyczących: możliwości zawierania przez gminy umów forfaitingu i zaliczania tych umów do długu publicznego, wezwania gminy do przedstawienia programu postępowania naprawczego, podejmowania uchwał przez organy stanowiące j.s.t. w sprawie zaciągania kredytów długoterminowych na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 227-240)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3) ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*, Prezes Izby przedkłada, po przyjęciu przez Kolegium Izby, ministrowi właściwemu

ds. administracji publicznej, sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno – szkoleniowej, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem.

Ww. sprawozdania za rok 2011, 2012 i 2013 przekazane zostały ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej – odpowiednio – w 12, 30 oraz 29 dniu po upływie obowiązującego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 155-157)

Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – wyjaśnił, że od 2012 r. Izba, chcąc usprawnić pracę, zaczęła opracowywać sprawozdanie obejmujące łącznie działalność kontrolną, informacyjno – szkoleniową, nadzorczą, sprawozdawczą i opiniodawczą. Następnie, po uchwaleniu przez Kolegium Izby, zbiorcze sprawozdanie było wysyłane do właściwego ministra. Z uwagi na dużą ilość materiałów niezbędnych do przygotowania przedmiotowego sprawozdania, dotrzymanie terminów przewidzianych w ustawie okazało się niemożliwe, w związku z czym w latach kolejnych sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno – szkoleniowej będzie przygotowywane odrębnie aby dotrzymać terminów ustawowych.

(dowód: akta kontroli str. 241-242)

## 2.2. Postępowanie RIO wobec najbardziej zadłużonych j.s.t.

Opis stanu faktycznego

Analizę postępowania RIO w stosunku do zadłużonych j.s.t. przeprowadzono na przykładzie 10 j.s.t., dla których w latach 2011 – 2014:

- opracowano raporty o stanie gospodarki finansowej i wszczęto postępowanie naprawcze (Gmina Krzywca, Gmina Harasiuki);
- wszczęto postępowanie naprawcze (Gmina Dubiecko, Gmina Baligród);
- nie zostały zachowane relacje, o których mowa w art. 242 ust. 1 oraz art. 243 ustawy o *finansach publicznych* (Gmina Lutowiska, Gmina Gorzyce, Gmina Czarna w Powiecie Bieszczadzkim, Gmina Fredropol, Gmina Ostrów, Gmina Miasto Leżajsk);

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 243)

2.2.1. W latach 2010 – 2014 (do 30 września), w wybranych do analizy 10 j.s.t., RIO przeprowadziła 17 kontroli gospodarki finansowej, z czego 13 kontroli kompleksowych oraz 4 kontrole doraźne. W Gminie Ostrów i Gminie Baligród przeprowadzono po 2 kontrole kompleksowe (w roku 2010 i 2014) oraz po 1 kontroli doraźnej (w 2012 r.), w Gminie Miasto Leżajsk przeprowadzono 2 kontrole kompleksowe (w roku 2010 i 2014). W Gminie Lutowiska oraz w Gminie Krzywca przeprowadzono po 1 kontroli kompleksowej oraz po 1 kontroli doraźnej. W Gminie Lutowiska obie kontrole przeprowadzono w 2012 r., a w Gminie Krzywca kontrolę kompleksową przeprowadzono w 2011 r., a doraźną – w 2014 r. W pozostałych analizowanych j.s.t. RIO przeprowadziła po 1 kontroli kompleksowej. W 2011 r. kontrolą kompleksową objęto Gminy Gorzyce i Harasiuki, w 2012 r. – Gminę Fredropol, w 2013 r. – Gminę Czarna i Gminę Dubiecko.

(dowód: akta kontroli str. 244-264)

Problematyka zadłużenia znalazła odzwierciedlenie w 10 spośród ww. kontroli kompleksowych, przeprowadzonych w Gminach: Baligród (w 2010 r.), Czarna, Dubiecko, Fredropol, Gorzyce, Harasiuki, Lutowiska, Ostrów (w 2014 r.) oraz w Gminie Miasto Leżajsk (w roku 2010 i 2014). W kontroli kompleksowej w Gminie Krzywca sprawdzano terminowość spłat kredytów i pożyczek. Przestrzeganie zasad i terminów sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań z zakresu operacji finansowych (w tym sprawozdań Rb-Z o *stanie zobowiązań według tytułów*

dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) sprawdzano we wszystkich kontrolach kompleksowych. Problematykę zadłużenia obejmowały także kontrole doraźne przeprowadzone w Gminie Ostrów i Gminie Krzywca. Kontrolą doraźną w Gminie Ostrów objęto finansowanie deficytu budżetowego oraz procedurę zaciągania kredytu na sfinansowanie tego deficytu. Przeprowadzono ją na wniosek członka Kolegium Izby, w celu sprawdzenia prawidłowości dokonywania zmian w budżecie Gminy. Kontrolą doraźną Gminy Krzywca objęto wybrane zagadnienia zadłużenia Gminy. Przeprowadzono ją na wniosek członka Kolegium, w celu weryfikacji stanu zadłużenia Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 244-264)

W wyniku kontroli kompleksowych, zakresie dotyczącym zadłużenia j.s.t., dokonane zostały następujące ustalenia:

- w kontroli Gminy Dubiecko – dopuszczenie do wzrostu kwoty zobowiązań wymagalnych Gminy w 2012 r., w stosunku do 2011 r., o 666.799,17 zł (z 261.449,63 zł do 928.248,80 zł); nieterminowe spłaty rat kredytów zaciągniętych przez Gminę w 2012 r.; dopuszczenie do znacznego wzrostu procentowej relacji kwoty długu publicznego Gminy do dochodów wykonanych w roku 2011 i 2012, odpowiednio 49,10% i 57,77%;
- w kontroli Gminy Fredropol – nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu robót i dostaw, z przekroczonym terminem zapłaty od 2 do 7 miesięcy;
- w kontroli Gminy Krzywca – w latach 2009 – 2010 nieterminowe spłacanie kredytów zaciągniętych przez Gminę;
- w kontroli Gminy Ostrów przeprowadzonej w 2014 r. – dopuszczenie do wystąpienia zobowiązań wymagalnych Urzędu Gminy (41,0 tys. zł na koniec 2012 r. i 44,31 tys. zł na koniec 2013 r.), Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (13,31 tys. zł na koniec 2012 r.), Zakładu Usług Komunalnych (91,66 tys. zł na koniec 2013 r.), Publicznego Gimnazjum (24,03 tys. zł na koniec 2013 r.); finansowanie w 2013 r. deficytu budżetu Gminy kwotą 158 tys. zł pochodzącą ze środków pozabudżetowych znajdujących się na rachunku sum depozytowych; pobranie z rachunku sum depozytowych kwoty 158 tys. zł stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania umowy, wprowadzenie ich do budżetu Gminy na sfinansowanie wydatków w 2013 r.; błędne wyliczenie przychodów z tytułu wolnych środków wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Gminy, powodujące zaniżenie przychodów z tych tytułów w 2012 r. o 38,49 tys. zł i w 2013 r. o 38,81 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 244-264)

W zakresie dotyczącym rzetelności sprawozdań Rb-Z dokonano następujących ustaleń:

- w kontroli Gminy Czarna – wykazanie w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2011 r., w części C *Uzupełniające dane o kredytach i pożyczkach j.s.t. na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych*, kwoty ogółem zaciągniętych kredytów długoterminowych w wysokości 2.814.474,75 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu Gminy;
- w kontroli Gminy Fredropol – wykazanie w sprawozdaniach jednostkowych Rb-Z, sporządzonych na koniec IV kwartału 2010 r. i 2011 r. przez Urząd Gminy, kwoty zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług zaniżonej odpowiednio o 1.604,45 zł i 3.159,75 zł;
- w kontroli Gminy Gorzyce – niesporządzenie przez Urząd Gminy – na koniec I, II, III i IV kwartału 2009 r. oraz I, II i III kwartału 2010 r. – sprawozdań jednostkowych Rb-Z; niesporządzenie przez jednostki organizacyjne Gminy (3 przedszkola)

sprawozdań jednostkowych Rb-Z za poszczególne kwartały 2009 i 2010 r.; ujęcie w sprawozdaniach zbiorczych Rb-Z za II i IV kwartał 2009 r., dotyczących jednostek i zakładu budżetowego, zobowiązań Gminnego Ośrodka Kultury (instytucji kultury) w wysokości 746,44 zł i 65 zł, które powinny być wykazane w odrębnym sprawozdaniu;

- w kontroli Gminy Krzywca – niesporządzanie przez UG w Krzywcy sprawozdań Rb-Z za I – IV kwartał 2009 r. i 2010 r.; niewyegzekwowanie od kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej sporządzania sprawozdań jednostkowych Rb-Z za wszystkie kwartały 2009 r. i 2010 r.;
- w kontroli Gminy Lutowiska – nieegzekwowanie w 2010 r. obowiązku sporządzania sprawozdań przez Zespół Szkół w Lutowiskach;
- w kontroli Gminy Ostrów przeprowadzonej w 2010 r. oraz w 2014 r. – wykazywanie w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek z podziałem na długoterminowe i krótkoterminowe według terminu spłaty na dzień sprawozdawczy zamiast wg terminu spłaty dłuższego niż rok (długoterminowe) oraz nie dłuższego niż rok lub podlegającego spłaty na żądanie (krótkoterminowe).

(dowód: akta kontroli str. 244-264)

W kontroli doraźnej Gminy Ostrów stwierdzono finansowanie deficytu budżetu Gminy występującego w 2011 r. kwotą 682.544,98 zł środków pozabudżetowych, w szczególności środkami znajdującymi się na rachunku sum depozytowych (352.000 zł) oraz nadwyżką środków pieniężnych pochodzących z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat poprzednich (350.544,98 zł) nie wprowadzoną do budżetu; pobranie z rachunku sum depozytowych środków pieniężnych w kwocie 352.000 zł, stanowiących wadła przetargowe, wprowadzenie ich do budżetu Gminy oraz sfinansowanie nimi wydatków Gminy; sporządzenie sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za III kwartały 2011 r. niebilansowanego po stronie wykonania (dochody plus przychody budżetowe nie były równe wydatkom plus rozchodom budżetu). Kontrola doraźna w Gminie Krzywca miała na celu zweryfikowanie stanu zadłużenia w dniu 31 grudnia 2013 r. oraz ustalenia planu spłat zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 254-255, 257-261)

W 2013 r., w ramach kontroli koordynowanej *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia*, RIO objęło kontrolą Gminy: Haczów, Niebylec, Kuryłówka, Iwierzycy, Wiśniowa, Miasto Radymno oraz Powiat Kolbuszowski i Stalowowolski. W ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej RIO nie stwierdzono – w przypadku ww. j.s.t. – przekroczenia wskaźników, o których mowa w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., a także wskaźnika z art. 242 ustawy o finansach publicznych. O przekroczeniu wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, RIO stwierdziła w opiniach o projektach budżetu Gminy Wiśniowa na 2011 r. i Gminy Iwierzycy na 2013 r. oraz w opiniach o projektach uchwał w sprawie wpf przedstawionych wraz z projektem budżetu Gminy Wiśniowa na 2011 r., Powiatu Stalowowolskiego na 2011 r. i 2012 r., Gminy Iwierzycy i Gminy Kuryłówka na 2013 r., Powiatu Kolbuszowskiego na 2014 r. Żadna z ww. j.s.t. nie została wykazana w sporządzonej przez WIAiS informacji o stanie zadłużenia za III kwartał 2012 r. oraz za II i III kwartał 2013 r., jako jednostka, w której zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek przekroczyły poziom 50%.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 180-184, 209-216)

Pan Jerzy Paško – naczelnik Wydziału Kontroli RIO – wyjaśnił, że *wyboru jednostek do objęcia tą kontrolą dokonano spośród tych jednostek samorządu terytorialnego,*

które zostały ujęte w „Planie kontroli kompleksowych na 2013 rok”, na podstawie danych wynikających z analizy dokumentów udostępnionych przez WIAiS, z uwzględnieniem informacji i sugestii uzyskanych od członków kolegium RIO w Rzeszowie. Na taki sposób doboru próby jednostek podlegających kontroli wpływ miały m. in. założenia programowe oraz możliwości finansowe Izby, która oprócz kontroli zadłużenia przeprowadzała także 6 dodatkowych kontroli w ramach drugiej koordynowanej kontroli prowadzonej w zakresie udzielania dotacji z budżetów j.s.t. jednostkom oświatowym.

(dowód: akta kontroli str. 265-267)

Według odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, jakie wpłynęły do RIO po przeprowadzeniu wszystkich ww. kontroli kompleksowych, przedstawione w tych wystąpieniach wnioski zrealizowane zostały przez j.s.t. W wyniku wszystkich ww. kontroli nie były składane zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na popełnienie przestępstwa. Złożone zostały 3 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. w Gminie Dubiecko złożono zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 1), 2) i 3) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych<sup>20</sup>, polegające na nieopłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy; kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Gminie Fredropol – zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 16 ust. 1 ww. ustawy, polegające na zapłaceniu odsetek w wysokości 2.691,80 zł od nieterminowego regulowania zobowiązań; kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2011 r. w Gminie Gorzyce – zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ww. ustawy, polegające na zaciągnięciu przez Wójta Gminy zobowiązań finansowych budżetu, powodujące przekroczeniu planu finansowego jednostki w zakresie wydatków majątkowych o kwotę 59.072,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 244-264, 268-282)

2.2.2. Zgodnie z § 19 ust. 5 regulaminu organizacyjnego RIO, Wydział Kontroli udostępnia Kolegium Izby dokumenty związane z przeprowadzanymi kontrolami. Pan Jerzy Paśko – naczelnik Wydziału Kontroli RIO – wyjaśnił, że informacje o nieprawidłowościach w gospodarce finansowej j.s.t., w tym także w zakresie zadłużenia, udostępniane są w przypadku wystąpienia członków Kolegium Izby lub pracowników WIAiS o przekazanie takich informacji.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 187-190)

2.2.3. Przed wydaniem opinii przez składy orzekające oraz przed wydaniem rozstrzygnięć nadzorczych przez Kolegium RIO – dotyczących zadłużenia – pracownicy WIAiS dokonywali analizy dokumentów, przedstawionych przez j.s.t., w zakresie prawidłowości danych zawartych w dokumentach oraz spełniania relacji z art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wyniki analiz przedstawiane były w formie notatek lub odrębnych adnotacji dokonanych bezpośrednio na dokumencie przedstawionym przez j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 499-538)

Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – wyjaśnił, że analizy dokonywane są przede wszystkim przy wykorzystaniu systemów informatycznych, a także dokumentów, które wcześniej wpłynęły do Izby. Raporty z Systemu zarządzania budżetem jednostek samorządu terytorialnego (systemu Besti@) pozwalają na sporządzenie informacji do oceny sprawozdania z wykonania budżetu; zbiorczego zestawienia

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 168

zobowiązań j.s.t. na koniec danego kwartału; analizy ryzyka niespełniania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w wpf; analizy poprzedzającej wydanie opinii o projekcie uchwały w sprawie wpf oraz analizy w zakresie zmian w wpf; porównania danych zawartych w wpf oraz w budżecie j.s.t.; analizy spełniania relacji, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Przy sporządzaniu ww. analiz wykorzystywane są wprowadzone do systemu dane z uchwał w sprawie wpf, uchwał budżetowych oraz ze sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Wydruki z systemu Besti@ sporządzone były w przypadku 2 raportów: informacji do oceny sprawozdania z wykonania budżetu oraz zbiorczego zestawienia zobowiązań na koniec kwartału. Prezes RIO wyjaśnił, że analizy sporządzane są przez pracowników WIAiS przy współdziałaniu z członkami Kolegium RIO, a projekty uchwał Kolegium Izby oraz projekty opinii składów orzekających przygotowywane są przez członków Kolegium nadzorujących daną j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 283-308)

2.2.4. W RIO nie zostały ustalone w sposób formalny zasady i metody dotyczące przygotowania przez pracowników Izby analiz oraz projektów opinii i rozstrzygnięć nadzorczych. Pani Małgorzata Krzanicka – naczelnik WIAiS – wyjaśniła, że cechą wspólną działań WIAiS jest badanie dokumentów w oparciu o kryterium zgodności z prawem i nadzorowanie przez pracowników konkretnych jednostek, co daje gwarancję znajomości sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na różnorodność dokumentów wpływających do Izby nie jest możliwe przyjęcie jednakowych kryteriów. I tak w oparciu o inne dokumenty dokonuje się analizy uchwał budżetowych i ich zmian, uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, a inne uchwał podatkowych czy uchwał z zakresu gospodarki odpadami. Uchwały budżetowe, zmiany w budżecie, wieloletnie prognozy finansowe, pracownicy nadzorujący poszczególne jednostki badają pod względem prawidłowej konstrukcji, poprawności rachunkowej, klasyfikacji budżetowej, zgodności z przepisami prawa. Jest to tzw. wstępna ocena uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego. (...) Weryfikacji ostatecznej dokumentów dokonuje członek Kolegium, a o nieważności uchwał i zarządzeń decyduje kolegium Izby. Metody powyższe wynikają z wypracowanej praktyki i są zwyczajowo stosowane przez pracowników Izby.

(dowód: akta kontroli str. 309-340)

2.2.5. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniu Rb-Z i Rb-UZ rocznym sprawozdaniu uzupełniającym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, w celu oceny sytuacji finansowej j.s.t., dokonywana była w RIO z wykorzystaniem raportów generowanych przez system Besti@. Na podstawie raportu Zbiorcze zestawienie wg j.s.t. dla wybranego kwartału/zobowiązania wg stanu na koniec danego kwartału, obejmującego dane ze sprawozdań Rb-NDS oraz Rb-Z, RIO opracowywało informacje o zadłużeniu j.s.t. w poszczególnych latach, według stanu na koniec II, III i IV kwartału. Informacje te przekazywane były Prezesowi Izby i członkom Kolegium. W informacjach określana była łączna kwota zadłużenia i planowanych dochodów wszystkich j.s.t.; średni wskaźnik zadłużenia wyliczony jako udział zobowiązań ogółem w planowanych dochodach; średni wskaźnik zadłużenia w poszczególnych typach j.s.t.; struktura zadłużenia; wskazywane były jednostki, w których relacja zadłużenia do planowanych dochodów przekraczała 50% oraz jednostki, które nie wykazywały zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, a także jednostki o najwyższych kwotach zobowiązań wymagalnych. Z systemu Besti@ generowane były w formie papierowej Informacje do oceny sprawozdania z wykonania budżetu. W zakresie dotyczącym zadłużenia j.s.t., w informacjach tych określano wysokość

ewentualnego deficytu budżetu, kwotę przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, kwotę rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek, kwotę wydatków na obsługę długu, wysokość zobowiązań (w tym wymagalnych), wartości wskaźników z art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., relację deficytu do planowanych dochodów. Generowany przez system raport pomocniczy oraz systemowy wykorzystywano do ustalenia struktury zobowiązań oraz zgodności danych wykazanych w sprawozdaniach. W RIO raporty te nie były generowane w formie papierowej, a dokonywanie analiz z wykorzystaniem ww. raportów nie było dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 309-340)

2.2.6. Ocena poziomu zadłużenia j.s.t. dokonywana była przez RIO na podstawie wskaźników zadłużenia określonych w art. 169 oraz art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (obowiązujących do końca 2013 r.), a od 2014 r. – na podstawie wskaźnika określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 341-399, 499-538)

W przypadku 4 spośród analizowanych j.s.t., RIO stwierdziło, że zadłużenie tych jednostek osiągnęło nadmierny poziom. O osiągnięciu nadmiernego zadłużenia przez Gminę Harasiuki w 2013 r. – w związku z niezachowaniem relacji, o których mowa w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. – RIO stwierdziła w opinii z dnia 8 marca 2013 r. o prawidłowości planowanej kwoty długu tej Gminy, określonej w wpf na lata 2013 – 2022. W opinii tej RIO stwierdziła także, iż w latach 2014 – 2016 nie będzie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Na stan zadłużenia tej gminy RIO zareagowała opiniując projekt uchwały budżetowej na 2013 r. oraz projekt wpf na lata 2013 – 2019. W opinii z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie projektu ww. uchwały budżetowej RIO wskazała na zaplanowanie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych w wysokości 1.875.000 zł (w sytuacji wykonania tych dochodów w trzech kwartałach 2012 r. w wysokości 30.000 zł, przy planowanych w wysokości 1.015.000 zł) oraz dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 1.328.473 zł (w sytuacji wykonania tych dochodów w trzech kwartałach 2012 r. w wysokości 333.331,54 zł przy planowanych w wysokości 1.145.000 zł). W opinii z dnia 11 grudnia 2012 r. o projekcie uchwały w sprawie wpf odwołano się do braku realistyczności w planowaniu ww. dochodów i wskazano na brak wyjaśnień w zakresie ustalenia podstaw do zaplanowania dochodów ze sprzedaży składników majątkowych w ww. wysokości. Negatywna opinia o projekcie uchwały w sprawie wpf została wydana w związku z niespełnieniem – w roku 2014 i 2015 – relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W okresach wcześniejszych RIO nie reagowała na stan zadłużenia Gminy Harasiuki, ponieważ nie stwierdzała przekroczenia wskaźników zadłużenia. Istotną przyczyną wystąpienia trudności finansowych było zaprzestanie działalności największego podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność na terenie Gminy i nieuzyskanie dochodów (w tym zaległości z 2011 r.) z tytułu podatków od nieruchomości podatku od środków transportowych i opłaty eksploatacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 400-410)

W dniu 15 lutego 2013 r. Rada Gminy Harasiuki przyjęła program postępowania naprawczego Gminy. Ze względu na przystąpienie do realizacji tego programu, RIO wydała pozytywną opinię o projekcie uchwały budżetowej na 2014 r., o przedstawionym wraz z nim projektem wpf oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu w latach 2014 – 2022, a Kolegium RIO postanowiło nie wszczynać postępowań nadzorczych w stosunku do uchwał budżetowych na rok 2013 i 2014 oraz uchwał w sprawie wpf.

(dowód: akta kontroli str. 371-375, 411-425)

W 2014 r., RIO stwierdziła, że 3 spośród analizowanych j.s.t. osiągnęły poziom nadmiernego zadłużenia. Osiągnięcie poziomu nadmiernego zadłużenia przez Gminę Dubiecko zostało stwierdzone w uchwale Kolegium RIO z dnia 25 lutego 2014 r., którą unieważniono uchwałą Rady Gminy Dubiecko w sprawie wpf na lata 2014 – 2016, w uchwale Kolegium RIO z dnia 11 marca 2014 r., którą unieważniono uchwałą budżetową Gminy Dubiecko na 2014 r., a także w uchwale Kolegium RIO z dnia 25 lutego 2014 r., którą postanowiono wezwać Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. W ww. uchwałach, Kolegium RIO stwierdzało, że przy przyjęciu spłaty zobowiązań w kwotach wynikających z zaciągniętych zobowiązań (ustalonych przez RIO w ramach nadzoru), w latach 2014 – 2015 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a spłata zobowiązań wiąże się ponadto z brakiem zapewnienia środków na realizację wydatków Gminy, co oznacza zagrożenie realizacji zadań Gminy w latach 2014 – 2026. Wydane rozstrzygnięcia nadzorcze były spójne z opiniami składów orzekających RIO o planowanej kwocie długu w latach 2014 – 2026 oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy, przedstawionego w uchwale budżetowej na 2014 r. W sprawach tych składy orzekające wydawały negatywne opinie.

(dowód: akta kontroli str. 352-359, 426-439)

W latach 2011 – 2013, RIO – w ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej – reagowało na stan zadłużenia Gminy Dubiecko. Z uwagi na niezachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, składy orzekające RIO wydawały negatywne opinie o wpf, przedstawionych wraz z projektem budżetu na rok 2011, 2012 i 2013. Negatywnie zaopiniowano także prawidłowości planowanej kwoty długu w latach 2013 – 2023. Brak zmian w uchwale w sprawie wpf na lata 2013 – 2023, skutkujących zachowaniem ww. relacji, spowodował unieważnienie tej uchwały. Kolejne 4 uchwały w sprawie wpf – podjęte przez Radę Gminy w 2013 r. – unieważnione zostały w związku z nieuzasadnionym zwiększeniem dochodów ze sprzedaży majątku, mającym na celu zachowanie ww. relacji. Unieważniona została także uchwała Rady Gminy w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2013 r., którą zwiększono bez uzasadnienia dochody ze sprzedaży majątku. W 2012 r. RIO unieważniło uchwałę Rady Gminy w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu w kwocie 2.974.525 zł – ze względu na brak precyzyjnego określenia kwot kredytu przeznaczonych odpowiednio na sfinansowanie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – a także uchwałę Rady Gminy w sprawie pożyczki w kwocie 2.487.295 na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, uzasadniając, że zaciągnięcie pożyczki spowodowałoby przekroczenie ustalonego limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciąganych kredytów i pożyczek. W 2013 r., Kolegium RIO unieważniło uchwały Rady Gminy w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w kwocie 3.812.525 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów oraz uchwałę w sprawie pożyczki w kwocie 332.339 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. W uzasadnieniach określono, że w sytuacji braku wpf nie ma podstaw do zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, bowiem nie została wykazana możliwość ich spłaty. W latach 2012 – 2013, po wszczęciu przez Kolegium RIO postępowań nadzorczych, Rada Gminy Dubiecko uchylila 5 innych uchwał w sprawie zaciągnięcia kredytów lub pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 352-359, 441-452)

O osiągnięciu poziomu nadmiernego zadłużenia przez Gminę Krzywca, RIO stwierdziła w uchwale Kolegium z dnia 28 stycznia 2014 r., którą unieważniono uchwałą Rady Gminy Krzywca w sprawie wpf na lata 2014 – 2029, w uchwale

Kolegium z dnia 4 lutego 2014 r., którą unieważniono uchwałę budżetową Gminy na 2014 r. oraz w uchwale Kolegium z dnia 28 stycznia 2014 r., którą postanowiono wezwać Gminę do pracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. W uchwałach tych określono, że przy uwzględnieniu spłaty kredytów i pożyczek w kwotach wynikających z zaciągniętych zobowiązań na podstawie zawartych umów, w latach 2014 – 2018 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*, a spłata zobowiązań wiąże się z brakiem zapewnienia środków na realizację wydatków Gminy. W przedstawionym przez RIO – w dniu 26 sierpnia 2014 r. – raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Krzywca podano, że w szczególności zagrożona jest realizacja zadań z zakresu edukacji publicznej, ze względu na relację wysokości wydatków na te zadania do wysokości części oświatowej subwencji ogólnej. Raport ten szerzej omówiono w punkcie 2.2.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 453-463, 617-625)

Ww. rozstrzygnięcia nadzorcze zostały poprzedzone negatywnymi opiniami o projekcie uchwały budżetowej na 2014 r., przedstawionym wraz z nim projekcie uchwały w sprawie wpf, a także o prawidłowości planowanej kwoty długu. Na niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych* RIO wskazywała także w negatywnych opiniach o projektach uchwał w sprawie wpf, przedstawionych wraz z projektami uchwał budżetowych na rok 2011 i 2013. W opinii o informacji Wójta Gminy Krzywca o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2013 r., RIO wskazywała na sytuację, która skutkować może osiągnięciem poziomu nadmiernego zadłużenia. W opinii podano, że brak realizacji planowanych dochodów majątkowych spowoduje nie tylko niemożliwość wykonania budżetu 2013 r. po stronie wydatków, ale także niezachowanie w 2014 r. relacji z art. 243 ustawy o *finansach publicznych*, co uniemożliwi uchwalenie budżetu na 2014 r. RIO określiła, że w przypadku braku podjęcia w II półroczu 2013 r. przez organy gminy stosownych działań zmierzających do zachowania tej relacji w 2014 r. i w latach następnych, może powstać sytuacja utraty przez Gminę zdolności kredytowej i brak możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań. RIO wskazała także, iż brak realizacji dochodów spowodować może – na koniec 2013 r. – niezachowanie wymogu art. 170 ustawy o *finansach publicznych*, tj. zachowania wielkości długu na poziomie nieprzekraczającym 60% wykonanych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 376-381, 464-483)

O osiągnięciu poziomu nadmiernego zadłużenia przez Gminę Baligród, RIO stwierdziła w uchwałach Kolegium RIO z dnia 25 lutego 2014 r., którymi unieważniło uchwałę budżetową tej Gminy na 2014 r. oraz wezwało Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Kolegium Izby stwierdziło, że spłata zobowiązań w kwotach wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek spowoduje niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 484-491)

Projekt uchwały w sprawie budżetu na 2014 r. oraz projekt uchwały w sprawie wpf na lata 2014 – 2027, zostały pozytywnie zaopiniowane ze względu na inne – niż w uchwale budżetowej – kwoty rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów i pożyczek. W projektach tych uchwał zostały one określone w wysokości 338.128 zł. W uchwale budżetowej rozchody te określono w wysokości 378.128 zł, a po zmianie tej uchwały – dokonanej w wyniku postępowania nadzorczego wszczętego przez RIO w związku z niezachowaniem relacji z art. 242 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, poprzez zaplanowanie wydatków bieżących w kwocie wyższej niż dochody bieżące – rozchody ustalono w wysokości 498.428 zł. Ustalenie rozchodów w tej wysokości skutkowało niezachowaniem relacji z art. 243

ustawy o finansach publicznych. Ze względu na niezachowanie ww. relacji w 2014 r., skład orzekający RIO wydał także negatywną opinie o projekcie uchwały w sprawie wpf, przedstawionym z projektem budżetu na 2012 r. Rada Gminy Baligród nie uchwaliła natomiast wpf na rok 2014 i lata następne.

(dowód: akta kontroli str. 341-346, 484-488, 492-498)

RIO sygnalizowało o możliwości osiągnięcia poziomu nadmiernego zadłużenia przez 4 spośród pozostałych 6 analizowanych j.s.t., wydając negatywne opinie w związku z niezachowaniem relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskazania takie zawarto w niżej wymienionych opiniach:

- Gmina Czarna – w opiniach o projektach uchwał w sprawie wpf, przedstawionych wraz z projektami budżetu na rok 2011, 2012 i 2013;
- Gmina Gorzyce – w opiniach o projektach uchwał w sprawie wpf, przedstawionych wraz z projektem budżetu na rok 2011 i 2013;
- Gmina Lutowska – w opinii o projekcie uchwały w sprawie wpf, przedstawionej wraz z projektami budżetu na 2012 r.;
- Gmina Ostrów – w opinii o projekcie uchwały w sprawie wpf, przedstawionej wraz z projektem budżetu na 2013 r., w opinii o projekcie budżetu na 2013 r., w opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie budżetu na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 347-351, 366-370, 382-393)

W przypadku dwóch pozostałych analizowanych j.s.t., RIO wskazywała na sytuacje, które mogą spowodować niezachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W opinii o projekcie uchwały w sprawie wpf Gminy Miasto Leżajsk na lata 2014 – 2019, RIO wskazała na konieczność dokonania oceny realności prognoz dotyczących dochodów majątkowych ze sprzedaży mienia (1.700.000 zł w 2015 r. oraz 1.000.000 zł w 2016 r.), z uwzględnieniem dochodów uzyskiwanych przed 2014 r. z tego tytułu, ponieważ zachowanie ww. wskaźnika możliwe było przy uzyskaniu tych dochodów w wysokościach – odpowiednio – 1.500.000 zł i 700.000 zł. W opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu w latach 2014 – 2019 wskazano na nieznaczną różnicę pomiędzy wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań a maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem (w 2014 r. – 0,08%, w 2015 r. – 0,2%, w 2016 r. – 0,19%). W opinii tej, a także w opinii o przebiegu wykonania budżetu Miasta Leżajskiego w I półroczu 2014 r., wskazano na potrzebę monitorowania realizacji dochodów ze sprzedaży mienia, ponieważ w przypadku nieosiągnięcia stopnia realizacji tych dochodów konieczne będzie podjęcie stosownych działań w celu zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W opinii o projekcie uchwały w sprawie wpf Gminy Fredropol na lata 2014 – 2024 także wykazano nieznaczną różnicę (w 2014 r. – 0,07%) pomiędzy ww. wskaźnikami oraz zawarto uwagę, że wykonanie dochodów w innych wielkościach niż przewidywane może spowodować niezachowanie w 2014 r. relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 360-365, 394-398)

Przy sporządzaniu opinii o projektach uchwał w sprawie wpf, RIO analizowała przedłożone materiały w zakresie zgodności z danymi w przyjętym budżecie j.s.t., tj. w zakresie spełniania warunku określonego w art. 229 ustawy o finansach publicznych. Sprawdzano zgodność okresu objętego wpf oraz prognozą długu z określonym w art. 227 ustawy o finansach publicznych, spełnienie – określonego w art. 226 ust. 2a tej ustawy – warunku dołączenia wyczerpujących wyjaśnień, a także oceniano realistyczność wpf wskazaną w art. 226 ust. 1 ww. ustawy. Uwagi dotyczące nierealistyczności projektu wpf w zakresie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych zawarte zostały w opiniach o projektach wpf: Gminy

Baligród na lata 2014 – 2017, Gminy Czarna na lata 2014 – 2021, Gminy Dubiecko na lata 2014 – 2024, Gminy Fredropol na lata 2011 – 2024, Gminy Harasiuki na lata 2013 – 2019, Gminy Miasto Leżajsk na lata 2014 – 2019. W negatywnej opinii o projekcie wpf Gminy Krzywca na lata 2014 – 2023 wskazano na nieuzasadnioną, dużą różnicę – w stosunku do poprzednich lat – pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w latach 2015 – 2023.

(dowód: akta kontroli str. 341-365, 371-381, 394-399, 499-538)

Po dniu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>21</sup>, do dnia 30 września 2014 r., do RIO wpłynęło 68 uchwał i zarządzeń organów analizowanych j.s.t. dotyczących wpf, sporządzonych zgodnie z tym rozporządzeniem. Prognozy te – wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych Izby – przekazane zostały Ministrowi Finansów w terminach określonych w § 5 pkt 2) ww. rozporządzenia, za wyjątkiem jednej wpf Gminy Krzywca, która przekazana została 14 dni po obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 542-547)

RIO wydała 19 opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w projektach uchwał budżetowych na lata 2011 – 2014, przedstawionych przez analizowane j.s.t. oraz 21 opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych tych jednostek na ww. lata. W przypadkach, w których określono, iż źródłem pokrycia deficytu będzie nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych lub wolne środki z nadwyżki środków pieniężnych na rachunkach bieżących budżetu, wynikające z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, RIO badała wiarygodność takich przychodów. W opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej na 2012 r. Gminy Ostrów RIO potwierdziła kwotę wolnych środków z tytułu rozliczeń kredytów i pożyczek z ubiegłych lat. W opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w projekcie uchwały budżetowej na 2014 r. Gminy Czarna, RIO – po sprawdzeniu posiadanych dokumentów – nie potwierdziła nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, którą sfinansowany miał zostać deficyt. Skład orzekający RIO wydał negatywną opinię w tej sprawie. Możliwość sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej Gminy Dubiecko na 2014 r. zaopiniowano negatywnie ze względu na brak możliwości uchwalenia budżetu Gminy, z zachowaniem relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, przy uwzględnieniu spłat zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwotach wynikających z zawartych umów. Negatywnie zaopiniowano także możliwość sfinansowania deficytu określonego w 3 projektach uchwał budżetowych. Możliwość sfinansowania deficytu określonego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Gorzyce na 2013 r. negatywnie zaopiniowano z uwagi na negatywne opinie o projekcie uchwały budżetowej na 2013 r. oraz o projekcie wpf przedstawionym z projektem tej uchwały, zgodnie z którym w latach 2014 – 2019 nie była zachowana ww. relacja. Z uwagi na niezachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, przy uwzględnieniu kredytów i pożyczek zaciąganych w celu pokrycia deficytu budżetowego, negatywnie zaopiniowano możliwość pokrycia deficytu określonego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Ostrów na 2013 r. oraz Gminy Dubiecko na 2011 r. W pozostałych zbadanych sprawach składy orzekające RIO stwierdzały zgodność pokrycia deficytu budżetowego przychodami z kredytów, z przepisem art. 217 ust. 2 pkt 2) ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 347-359, 387-393, 499-538 )

Osiemnaście spośród 21 opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych wydanych zostało w terminie do 30 dni od daty wpływu

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r., poz.86 ze zm.

do RIO tych uchwał, a 2 opinie – pomiędzy 30 a 40 dniem od daty wpływu. Opinia możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej Gminy Miasto Leżajsk (wpływ uchwały w dniu 3 lutego 2011 r.) wydana została w dniu 25 maja 2011 r., tj. w 111 dniu po dniu wpływu. Dwie spośród 19 opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w projektach uchwał budżetowych wydano w terminie 30 dni od daty wpływu projektów tych uchwał. Trzydzieści takich opinii wydano w terminie od 1 do 2 miesięcy od daty wpływu projektów uchwał budżetowych, a 4 opinie – w terminie przekraczającym 2 miesiące od daty wpływu projektów uchwał budżetowych, tj. w 63, 76 i 77 (2 opinie) dniu od dnia wpływu projektów tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 499-538)

Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – wyjaśnił: że ze względu na szeroki katalog opinii i spiętrzenie wydawania opinii na przełomie grudnia i stycznia każdego roku, w RIO przyjęto zasadę, że w pierwszej kolejności wydawane są opinie do projektu uchwały budżetowej oraz opinie do projektu wpf w takich terminach, aby umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadania, tj. uchwalenie budżetu i wpf. Prezes RIO wskazał, że w ww. terminie wydawane są trzy opinie dla 182 j.s.t. oraz dla 7 funkcjonujących związków komunalnych, oraz że w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych podany jest jedynie termin wydawania opinii do wniosku komisji rewizyjnych organów stanowiących j.s.t. w sprawie absolutorium dla organów wykonawczych, a także w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W sprawie terminu wydania opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej na 2011 r. Gminy Miasto Leżajsk, Prezes RIO podał, że wydawanie opinii o deficycie oraz długu j.s.t. odbywa się przy łącznym badaniu uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie wpf, w celu porównania zgodności i prawidłowości danych w obu aktach, a uchwała w sprawie wpf Gminy Miasto Leżajsk – po wprowadzeniu zmian przez Radę Miejską w Leżajsku w dniu 7 kwietnia 2011 r. – zbadana została przez Kolegium RIO w dniu 19 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 539-541)

2.2.7. W latach 2011 – 2014 (do 30 września), składy orzekające RIO – na wnioski organów wykonawczych analizowanych j.s.t. – wydały 53 opinie o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek zaciąganych przez te jednostki. We wszystkich przypadkach wydawane były opinie pozytywne, ze względu na nieprzekraczanie – przy uwzględnieniu spłaty planowanych do zaciągnięcia i zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek – wskaźników zadłużenia, o których mowa w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (w latach 2011 – 2013) oraz wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w latach następujących po 2013 r. Opinie wydawane były w terminie do 30 dni od dnia wpływu wniosku, za wyjątkiem 6 opinii. Cztery opinie o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek przez Gminę Ostrów zostały wydane w 50, 45 oraz 35 (2 opinie) dniu po wpływie wniosku. Jedna opinia o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Krzywca oraz 1 opinia o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Miasto Leżajsk zostały wydane – odpowiednio – w 34 i 32 dniu po wpływie wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 341-399, 499-538)

Dwadzieścia sześć wniosków organów wykonawczych o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek dotyczyło kredytów i pożyczek – lub ich części – z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów lub pożyczek. Największy udział kwot przeznaczonych na tę spłatę, w łącznej kwocie kredytów i pożyczek pozytywnie zaopiniowanych przez RIO, wskazała Gmina Dubiecko (9.003.412 zł z łącznej kwoty 11.625.273 zł – 77,4%), Gmina Baligród (3.010.682 zł z łącznej kwoty 4.304.350 zł – 69,9%), Gmina

Krzywca (4.111.286 zł z łącznej kwoty 6.998.685 zł – 58,7%), Gmina Harasiuki (2.612.000 zł z łącznej kwoty 4.505.124 zł – 58%) oraz Gmina Miasto Leżajsk (6.480.536 zł z 9.086.211 zł – 71,3%).

(dowód: akta kontroli str. 341-399, 447-452)

Składy orzekające RIO wydały 2 opinie (pozytywne) o możliwości spłaty przez analizowane j.s.t. pożyczki z budżetu państwa. Opinia o możliwości spłaty przez Gminę Harasiuki pożyczki w kwocie 3.545.000 zł – z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu w kwocie 1.029.300 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2.515.700 zł – została wydana w dniu 8 marca 2013 r. na wniosek Gminy, który wpłynął do RIO w dniu 28 lutego 2013 r. Opinia o możliwości spłaty przez Gminę Krzywca pożyczki w kwocie 6.649.134 zł – z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów – została wydana w dniu 28 sierpnia 2014 r. na wniosek Wójta Gminy, który wpłynął do RIO w dniu 11 lipca 2014 r. W opiniach RIO odnosiło się do realizowanych przez ww. gminy programów postępowania naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 548-557)

2.2.8. RIO – na podstawie art. 11 ust.1 pkt 2) ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych* – przeprowadziła 27 postępowań nadzorczych w stosunku do uchwał budżetowych na lata 2011 – 2014, podejmowanych przez organy stanowiące analizowanych j.s.t. Według procedury określonej w art. 12 ww. ustawy, tj. ze wskazaniem nieprawidłowości i wyznaczeniem terminu na ich usunięcie, RIO przeprowadziła 23 postępowania nadzorcze. W ich wyniku stwierdzono o nieważności 2 uchwał w całości oraz 2 uchwał w części. Dziewiętnaście postępowań umorzono po dokonaniu zmian w uchwałach, którymi wyeliminowano wskazane przez RIO nieprawidłowości, a także po uchyleniu uchwał będących przedmiotem postępowania nadzorczego lub po utracie ich mocy. W przypadku 4 postępowań nadzorczych RIO nie wyznaczała terminu na usunięcie nieprawidłowości. W wyniku tych postępowań, stwierdzono o nieważności 1 uchwały budżetowej oraz uchwały zmieniającej tę uchwałę, a w 1 przypadku wskazano na nieistotne naruszenie prawa. Jedno rozstrzygnięcie nadzorcze dokonane zostało po zakończeniu roku budżetowego i dotyczyło zmiany w uchwale budżetowej na 2011 r., przyjętej w dniu 29 grudnia 2011 r. RIO stwierdziła o braku możliwości naprawienia nieprawidłowości i zastosowania trybu z art. 12 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*. Nie wystąpiły przypadki braku możliwości stwierdzenia przez RIO nieważności uchwał j.s.t. z powodu upływu terminu określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*<sup>22</sup>, w art. 79 ust. 1 ustawy o *samorządzie powiatowym*<sup>23</sup> oraz w art. 82 ust. 1 ustawy o *samorządzie województwa*<sup>24</sup>. W związku z powyższym, RIO nie wносиła do sądu administracyjnego skarg, o których mowa – odpowiednio – w art. 93 ust. 1, w art. 81 ust. 1 oraz w art. 82c ust. 1 ww. ustaw samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 558-577)

Czternaście spośród 27 ww. postępowań nadzorczych miało związek z problematyką długu j.s.t. Według procedury określonej w art. 12 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych* przeprowadzono 11 takich postępowań, w stosunku do następujących uchwał:

- Rady Gminy Baligród z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie budżetu na 2014 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez zaplanowanie wydatków bieżących przewyższających dochody bieżące o 1.209.351 zł; po zmianie

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

- uchwały, uchwałą z dnia 21 lutego 2014 r., kwota wydatków bieżących przekraczała kwotę dochodów bieżących o 274.751 zł; uchwały unieważniono;
- Rady Gminy Czarna z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2012 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez błędne ustalenie limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek; uchwała zmieniona uchwałą z dnia 1 sierpnia 2012 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;
  - Rady Gminy Czarna z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie budżetu na 2014 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez zaplanowanie nieistniejącego źródła pokrycia deficytu (ustalenie w uchwale nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 103.300 zł, w sytuacji gdy z dokumentów wynikała nadwyżka w wysokości 52.281,53 zł); uchwała zmieniona uchwałą z dnia 20 lutego 2014 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;
  - Rady Gminy Dubiecko z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie budżetu na 2013 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez zaplanowanie przychodów z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie planowanego deficytu w kwocie 971.777,77 zł bez określenia limitów zobowiązań z tego tytułu w tej kwocie; uchwała zmieniona uchwałą z dnia 25 marca 2013 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;
  - Rady Gminy Dubiecko z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2013 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez bezpodstawne, nie znajdujące oparcia w stanie prawnym i faktycznym, zwiększenie dochodów o 4.000.000 zł z tytułu sprzedaży udziałów w spółce komunalnej, w którą planowano przekształcić zakład budżetowy; nieprawidłowości niewyeliminowane w wyznaczonym terminie do dnia 26 sierpnia 2013 r.; w dniu 27 sierpnia 2013 r. stwierdzono o nieważności uchwały w całości;
  - Rady Gminy Dubiecko z dnia 18 października 2013 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2013 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez zwiększenie planowanych dochodów z tytułu odpłatnego nabycia praw własności (o kwotę 4.169.000 zł) w wyniku sprzedaży sieci kanalizacji, która miałaby być następnie wdzierżawiana Gminie (stwierdzony brak możliwości wykonania zobowiązań wynikających z umowy); uchwała uchylona przez uchwałę z dnia 11 grudnia 2012 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;
  - Rady Gminy Dubiecko z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2014 r. – istotne naruszenie prawa poprzez ustalenie rozchodów niezgodnie z harmonogramem spłat wynikającym z zawartych umów, ustalenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w wysokości nieodpowiadającej ustalonym przychodom; nieprawidłowości niewyeliminowane w wyznaczonym terminie do dnia 25 sierpnia 2014 r.; w dniu 26 sierpnia 2014 r. unieważniono uchwałę w części;
  - Rady Gminy Gorzyce z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2011 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez ustalenie kwoty wydatków bieżących przekraczającej kwoty dochodów bieżących; uchwała zmieniona uchwałą z dnia 31 sierpnia 2011 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;
  - Rady Gminy Krzywczyna z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie budżetu na 2012 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez błędne określenie kwoty wydatków (o 623 zł), a tym samym deficytu budżetu; uchwała zmieniona uchwałą z dnia 20 marca 2012 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;
  - Rady Gminy Ostrów z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2014 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez zaplanowanie nieprawidłowej kwoty deficytu budżetu (zwiększenie wydatków oraz zwiększenie przychodów w nadmiernej wysokości powodujących, że po

dokonanych zmianach budżet nie bilansował się o kwotę 52.002,84 zł); uchwała zmieniona uchwałą z dnia 22 maja 2014 r.; postępowanie nadzorcze umorzono;

- Rady Miasta Leżajska z dnia 25 maja 2014 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2014 r. – wskazanie istotnego naruszenia prawa poprzez zwiększenie rozchodów z tytułu innych rozliczeń krajowych o kwotę 434.000 zł przychodami z tytułu wolnych środków, bez podstawy do zaplanowania w 2014 r. tego rodzaju rozchodów; nieprawidłowości niewyeliminowane w wyznaczonym terminie do dnia 28 lipca 2014 r.; w dniu 29 lipca 2014 r. unieważniono uchwałę w części dotyczącej rozchodów.

(dowód: akta kontroli str. 558-575)

Ponadto RIO stwierdziła nieważność w całości uchwały budżetowej na 2014 r. Gminy Krzywca oraz Gminy Dubiecko, ze względu na brak możliwości uchwalenia budżetu tej gminy z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*. W postępowaniu nadzorczym w stosunku do uchwały Rady Gminy Dubiecko z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie zmian w uchwale budżetowej na 2011 r. (wpływ do RIO w dniu 5 stycznia 2012 r.), RIO wskazała istotne naruszenie prawa poprzez dokonanie zmian w budżecie powodujących, iż wydatki bieżące przewyższały dochody bieżące. W rozstrzygnięciu – wydanym po zakończeniu roku budżetowego 2011 – RIO stwierdziła o braku możliwości naprawienia nieprawidłowości i zastosowania trybu z art. 12 ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*. Ogółem w wyniku 14 postępowań nadzorczych, prowadzonych przez RIO w związku z problematyką długu – w stosunku do uchwał budżetowych analizowanych j.s.t. – unieważniono 5 uchwał w całości oraz 2 uchwały w części. Siedem postępowań umorzono po wyeliminowaniu przez j.s.t. wskazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 558-575)

W latach 2011 – 2014 (do 30 września), RIO wszczęła 36 postępowań nadzorczych w stosunku do uchwał i zarządzeń organów analizowanych j.s.t., w sprawie wpf oraz zmian wpf. W wyniku tych postępowań 8 uchwał zostało unieważnionych w całości, a 2 uchwały w części. Umorzonych zostało 26 postępowań, z czego 8 postępowań w związku z uchyleciem uchwał, 4 postępowania w związku z utratą mocy przez uchwały, 12 postępowań w związku z wprowadzeniem zmian w uchwałach przez organy j.s.t., a 2 postępowania po uzyskaniu wyjaśnień organu wykonawczego j.s.t. W ww. okresie, RIO wszczęła 8 postępowań nadzorczych w stosunku do zarządzeń organów wykonawczych w sprawie zmian w budżetach analizowanych j.s.t. W wyniku tych postępowań 1 zarządzenie zostało unieważnione w całości, a 1 zarządzenie w części. Umorzonych zostało 6 postępowań, z czego 5 postępowań w związku z wprowadzeniem zmian w zarządzeniach, a 1 postępowanie w związku z uchyleciem zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 558-575)

W ramach działalności nadzorczej RIO wszczęła postępowania nadzorcze w stosunku do 13 uchwał organów stanowiących analizowanych j.s.t., dotyczących zaciągnięcia kredytów lub pożyczek, w sprawach, w których organy wykonawcze nie wystąpiły o wydanie opinii o możliwości spłaty zobowiązań. W wyniku tych postępowań RIO stwierdziła o nieważności 6 uchwał, a 7 uchwał zostało uchylonych przez organy stanowiące j.s.t. Kolegium RIO unieważniło uchwałę Rady Gminy Krzywca w sprawie zaciągnięcia przez tę gminę – w 2013 r. – kredytu konsolidacyjnego w kwocie 8.081.481,20 zł, z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Unieważnionych zostało 5 uchwał Rady Gminy Dubiecko w sprawie zaciągnięcia:

- w 2012 r. długoterminowego kredytu w kwocie 2.974.526 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych

kredytów i pożyczek, ze względu na brak określenia kwot przeznaczonych na poszczególne finansowanie;

- w 2012 r. długoterminowej pożyczki w kwocie 2.487.295 zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, ze względu na przekroczenie planowanego deficytu budżetu i limitu zobowiązań;
- w 2013 r. kredytu długoterminowego w kwocie 3.812.523 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, ze względu na unieważnienie uchwały w sprawie wpf i w związku z tym brak podstaw do stwierdzenia o możliwości spłaty kredytu;
- w 2013 r. długoterminowej pożyczki w kwocie 332.339 zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, z ww. przyczyn;
- w 2013 r. pożyczki długoterminowej w kwocie 276,750 zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, ze względu na przekroczenie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Po wszczęciu postępowań nadzorczych, Rada Gminy Dubiecko uchyliła podjętą w 2012 r. uchwałę w sprawie kredytu długoterminowego w wysokości 301.507 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego oraz podjętą w 2013 r. uchwałę w sprawie: 3 pożyczek długoterminowych w kwotach 470.400 zł, 332.339 zł oraz 740.398 zł na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, a także 3 kredytów długoterminowych w kwotach 3.913.900 zł, 4.051.961 zł, 3.594.800 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek

(dowód: akta kontroli str. 558-575)

W okresie objętym kontrolą, analizowane j.s.t. złożyły do sądu administracyjnego 4 skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze RIO. Po 2 skargi złożone zostały przez Gminę Miasto Leżajsk oraz Gminę Dubiecko. W 2014 r. Gmina Dubiecko zaskarżyła uchwałę Kolegium RIO ustalającą budżet tej gminy na 2014 r. oraz uchwałę Kolegium, którą nie uwzględnione zostało odwołanie Wójta Gminy Dubiecko od uchwały składu orzekającego w sprawie negatywnej opinii o programie postępowania naprawczego tej gminy. Wyrokiem z dnia 7 sierpnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalił obydwie skargi<sup>25</sup>. W dniu 26 września 2014 r. Gmina Dubiecko wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Dwie skargi złożyła także Gmina Miasto Leżajsk. Zaskarżona została uchwała Kolegium RIO z dnia 29 lipca 2014 r. stwierdzająca nieważność uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku w sprawie zmian w budżecie Miasta Leżajska na 2014 r., w części dotyczącej zwiększenia rozchodów z tytułu innych rozliczeń krajowych – o kwotę 434.000 zł – finansowanych przychodami z tytułu wolnych środków. Zaskarżona została także uchwała Kolegium RIO z dnia 1 lipca 2014 r., stwierdzająca nieważność uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku w sprawie zmian w wpf na lata 2014 – 2019, z powodu zwiększenia tą uchwałą – w 2014 r. – rozchodów z ww. tytułu. Wyrokami z dnia 21 października 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił obydwie zaskarżone uchwały<sup>26</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 578-604)

2.2.9. W okresie objętym kontrolą Gmina Dubiecko posiadała zobowiązania zaciągnięte w instytucji „parabankowej”. Były to zobowiązania krótkoterminowe zaciągnięte w 2013 r. Według stanu na dzień 30 września 2013 r. wynosiły one 2.110.080 zł. Zobowiązania te zostały spłacone do końca 2013 r.

Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – wyjaśnił, że fakt zaciągnięcia ww. zobowiązania RIO ustaliła na podstawie sprawozdania Rb-Z za III kwartał 2013 r.,

<sup>25</sup> Sygn. akt I SA/Rz 587/14

<sup>26</sup> Sygn. akt I SA/Rz 737/14

sporządzonego przez Gminę Dubiecko, w którym zobowiązanie to wyszczególnione zostało w kolumnie 11 – *pozostałe krajowe instytucje finansowe*. Prezes RIO podał, że w świetle obowiązującego prawa (art. 2 ustawy o *samorządzie gminnym* w brzmieniu *gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową i na własną odpowiedzialność*) jednostka samorządu terytorialnego nie ma obowiązku informowania regionalnej izby obrachunkowej o zamiarze zaciągnięcia zobowiązania w instytucjach „parabankowych”, oraz że na podstawie art. 91 ustawy o *finansach publicznych* jednostka nie jest zobowiązana uzyskać opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki krótkoterminowej, a taki charakter miało ww. zobowiązanie

(dowód: akta kontroli str. 605-613)

W zbiorczych sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2011, 2012 i 2013 roku oraz za III kwartał 2014 r., sporządzonych – przez analizowane j.s.t. – dla jednostek posiadających osobowość prawną, dla których j.s.t. były organami założycielskimi lub nadzorującymi, nie zostały wykazane zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek. W sprawozdaniach tych wykazane zostały zobowiązania wymagalne przez: Gminę Gorzyce w wysokości 20.098,35 zł na koniec 2011 r.; Gminę Ostrów – w kwocie 1.309,39 zł na koniec 2012 r. oraz 242,15 zł na koniec III kwartału 2014 r.; Gminę Czarna – w wysokości 133,84 zł na koniec 2012 r.; Gminę Fredropol – w kwocie 42 zł na koniec 2011 r.; Gminę Miasto Leżajsk – w kwocie 1.601,83 zł na koniec 2011 r. Analizowane j.s.t. nie składały sprawozdań Rb-Z dotyczących samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W ramach działalności nadzorczej RIO nie stwierdziła przypadków ukrywania rzeczywistego stanu zadłużenia analizowanych j.s.t. poprzez finansowanie komunalnych osób prawnych w formie podwyższania kapitału zakładowego zamiast płatności za wykonane usługi lub poprzez ponoszenie kosztów inwestycji przez specjalnie do tego powołane spółki komunalne.

(dowód: akta kontroli str. 499-538, 605-607, 614)

2.2.10. W okresie objętym kontrolą RIO przedstawiła raporty o stanie gospodarki finansowej dwóch j.s.t. Uchwałą z dnia 15 lipca 2014 r. Kolegium RIO postanowiło o sporządzeniu – w terminie do dnia 31 sierpnia 2014 r. – raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Krzywca, w związku z zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań przez tę gminę. Raport przedstawiony został przez Kolegium RIO w dniu 26 sierpnia 2014 r. W raporcie określono, że sytuacja finansowa Gminy Krzywca stanowi zagrożenie dla realizacji zadań, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, z uwagi na relację wysokości subwencji oświatowej do ponoszonych wydatków. Jako przyczynę trudnej sytuacji finansowej wskazano zaciąganie kredytów w związku z przyjętą polityką inwestycyjną; nierealizowanie w pełnej wysokości zamierzonych dochodów budżetowych; niewystarczająco efektywne zarządzanie finansami gminy, związane z ustalaniem stawek podatków i opłat lokalnych na niższym od możliwego poziomie; wprowadzanie zwolnień z podatku od nieruchomości; nieprzeprowadzenie reformy funkcjonowania oświaty, co spowodowało wysokie koszty wykonywania zadań oświatowych. Skutki działań naprawczych ukierunkowane zostały na dziedziny działalności, które miały znaczący wpływ na sytuację finansową Gminy. W raporcie stwierdzono, iż z danych zawartych w programie postępowania naprawczego wynika możliwość zrealizowania przyjętych założeń, a konsekwentne realizowanie założonych działań, połączone z udzieleniem pożyczki z budżetu państwa, powinno umożliwić Gminie odzyskanie zdolności kredytowej, likwidację zagrożenia wykonywania zadań oraz zachowanie – w latach następnych – relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*. W latach poprzedzających sporządzenie raportu, RIO wydawała negatywne opinie o projektach uchwał w sprawie wpf, w sytuacjach niezachowania

wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*. Wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej w stosunku do uchwał organu stanowiącego Gminy Krzywca podano w punkcie 2.2.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 615-625)

Uchwałą Kolegium RIO z dnia 3 marca 2013 r. postanowiono o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki Gminy Harasiuki. Raport ten sporządzono na wniosek Gminy Harasiuki złożony w RIO w dniu 26 lutego 2013 r., w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa na realizację programu postępowania naprawczego. Raport przedstawiony został przez Kolegium RIO w dniu 19 marca 2013 r. W raporcie jako przyczyny trudności finansowych Gminy wskazano: wzrastające corocznie wydatki związane z wykonywaniem zadań własnych w zakresie oświaty przy jednoczesnym zmniejszaniu subwencji oświatowej; zaprzestanie – w 2012 r. – działalności największego podmiotu gospodarczego na terenie gminy i niezyskanie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych oraz opłaty eksploatacyjnej w łącznej kwocie z odsetkami 780.512,87 zł; pogorszenie sytuacji na rynku nieruchomości i niewykonanie zaplanowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości gminnych; konieczność zaciągania kredytów na prowadzenie inwestycji, pomimo prowadzenia rozsądnej, prorozwojowej polityki inwestycyjnej. W raporcie określono, że przedsięwzięcia zapisane w programie postępowania naprawczego gwarantują poprawę sytuacji finansowej Gminy, a realizacja tego programu – którego elementem jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa – pozwoli na poprawę sytuacji finansowej i umożliwi realizację ustawowych zadań. W latach poprzedzających sporządzenie raportu RIO nie reagowała na stan zadłużenia Gminy Harasiuki, ponieważ nie stwierdzała przekroczenia wskaźników zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 626-637)

Po uchwaleniu przez Kolegium RIO, raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Krzywca oraz raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Harasiuki przekazano organom tych gmin w dniach – odpowiednio – 28 sierpnia 2014 r. oraz 20 marca 2013 r. Raporty zostały opublikowane w BIP<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 616, 629, 802)

2.2.11. W związku z brakiem możliwości uchwalenia wpf oraz budżetu na 2014 r., zgodnych z zasadami określonymi w art. 242 – 244 ustawy o *finansach publicznych*, RIO – na podstawie art. 240a tej ustawy – wezwała trzy j.s.t. do opracowania programu postępowania naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 435-436, 461-463, 489-491, 638-647)

Uchwałą Kolegium RIO z dnia 28 stycznia 2014 r. – w związku z brakiem możliwości uchwalenia wpf oraz budżetu na 2014 r. z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych* – do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego wezwana została Gmina Krzywca. Uchwalony w dniu 25 lutego 2014 r. przez Radę Gminy Krzywca program postępowania naprawczego, w dniu 7 marca 2014 r. negatywnie zaopiniowany został przez skład orzekający RIO. Powodem negatywnej opinii było: naruszenie art. 240a ust. 4 ustawy o *finansach publicznych* poprzez założenie spłaty, z przekroczeniem ww. relacji w latach 2014 – 2016, zobowiązania nieistniejącego w dniu uchwalenia programu postępowania naprawczego, tj. zobowiązania z tytułu pożyczki z budżetu państwa, planowanej do zaciągnięcia w 2014 r. na poprawę sytuacji finansowej Gminy; założenie braku zachowania równowagi budżetów w latach 2015 – 2023

<sup>27</sup> www.bip.rzeszow.rio.gov.pl

poprzez prognozowanie osiągnięcia nadwyżek budżetu w wyższych kwotach niż przewidywana spłata zobowiązań, co uniemożliwiało uchwalenie budżetów Gminy z uwagi na brak określenia przeznaczenia nadwyżek budżetowych w myśl przepisu art. 212 ust. 1 pkt 3) ustawy o *finansach publicznych*; planowanie do zaciągnięcia w 2014 r. pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych przez 2014 r., z określeniem spłaty tej pożyczki w latach 2015 – 2023 z nadwyżek budżetowych, w sytuacji gdy planowane kwoty nadwyżek umożliwiają spłatę – w przyjętych kwotach – zobowiązań zaciągniętych przed 2014 r.; brak wskazania sposobu obliczenia efektu finansowego jednego z przedsięwzięć określonych w programie, co naruszało przepis art. 240a ust. 3 pkt 3) ustawy o *finansach publicznych*; założenie osiągnięcia w latach 2014 – 2017 wyższych niż osiągnięte w latach 2011 – 2013 dochodów z tytułu sprzedaży mienia, tj. działek budowlanych po uprzednim przekształceniu działek rolnych na cel budowlany, bez wskazania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz sposobu obliczenia efektu finansowego tego przedsięwzięcia poprzez wskazanie kosztów przekwalifikowania działek rolnych na działki budowlane; brak wskazania sposobu zapewnienia gotowości bojowej jednostek OSP, z uwagi na planowane zmniejszenie wydatków na funkcjonowanie tych jednostek; przedstawienie w części programu nieprawidłowych danych dotyczących wykonania budżetów w poprzednich latach. Uchwałą z dnia 8 kwietnia 2014 r. Kolegium RIO postanowiło nie uwzględnić odwołania Wójta Gminy Krzywca od uchwały Składu Orzekającego RIO w sprawie ww. opinii. W związku z brakiem pozytywnej opinii o programie postępowania naprawczego, działając na podstawie art. 240a ust. 8 ustawy o *finansach publicznych* oraz art. 11 ust. 2a ustawy o *regionalnych izbach obrachunkowych*, Kolegium RIO – w dniu 8 kwietnia 2014 r. – ustaliło budżet Gminy Krzywca na 2014 r. W budżecie ustalonym przez RIO, w stosunku do uchwały budżetowej na 2014 r., wydatki zmniejszone zostały o kwotę 893.236,54 zł, w tym wydatki na zadania inwestycyjne o 188.007,11 zł. Wyeliminowano zadania polegające na przebudowie dróg, budowie oświetlenia ulicznego oraz rewitalizacji zespołu dworsko – pałacowego. W planie finansowym Gminy nie uwzględniono dotacji w wysokości 15.000 zł na działalność klubu sportowego. Zweryfikowany program postępowania naprawczego Gminy Krzywca przyjęty został uchwałą Rady Gminy z dnia 27 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 376-381, 461-463, 638-675)

Gmina Dubiecko wezwana została przez RIO do opracowania programu postępowania naprawczego w powodu braku możliwości uchwalenia wpf oraz budżetu na 2014 r. z zachowaniem relacji, której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych* oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych. Uchwałą w tej sprawie Kolegium RIO podjęło w dniu 25 lutego 2014 r. Program naprawczy Gminy Dubiecko przyjęty został przez Radę Gminy w dniu 4 kwietnia 2014 r. W dniu 22 kwietnia 2014 r., skład orzekający RIO wydał negatywną opinię o programie z powodu: założenia spłaty w latach 2017 – 2018 zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*; założenie braku zachowania równowagi budżetów w latach 2015 – 2025 poprzez prognozowanie osiągnięcia w latach 2015 – 2022 nadwyżek budżetu w niższych kwotach niż spłata zobowiązań, a w latach 2023 – 2015 zaplanowanie deficytu budżetu bez wskazania źródeł jego pokrycia; brak wskazania sposobu obliczenia efektu finansowego przedsięwzięcia dotyczącego zwiększenia dochodów Gminy z tytułu opłaty adiacenckiej oraz obniżenia diet radnych i wynagrodzenia wójta; przedstawienia w części programu nieprawidłowych danych dotyczących ustalenia kwoty długu na koniec 2013 r. i w latach późniejszych oraz kwoty zobowiązań wymagalnych na koniec 2013 r. Uchwałą z dnia 20 maja 2014 r. Kolegium RIO postanowiło nie uwzględnić odwołania Wójta Gminy od

uchwały składu orzekającego w sprawie ww. opinii. W dniu 20 maja 2014 r., w związku z brakiem pozytywnej opinii o programie naprawczym Gminy Dubiecko, Kolegium RIO ustaliło budżet tej Gminy na 2014 r. W stosunku do uchwały budżetowej na 2014 r., wydatki zmniejszone zostały o kwotę 3.181.619 zł, w tym wydatki inwestycyjne o 1.658.692 zł. W planie finansowym Gminy, opracowanym w oparciu o budżet ustalony przez RIO, kwota dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych została zmniejszona o 650.486 zł, a dla jednostek spoza sektora finansów publicznych – o kwotę 167.500 zł. Nie zostały uwzględnione – między innymi – dotacje dla Powiatu Przemyskiego na przebudowę drogi powiatowej; szkolenie młodzieży i organizację współzawodnictwa w piłce nożnej; prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej i szkoleniowej w zakresie wczesnej profilaktyki dzieci i młodzieży; promocję Gminy poprzez prezentowanie produktów regionalnych i rodzimego rękodziela; konserwację zabytkowych organów i ołtarza. Uchwała w sprawie ustalenia przez RIO budżetu Gminy Dubiecko na 2014 r. oraz w sprawie nieuwzględnienia odwołania Wójta Gminy od negatywnej opinii w sprawie programu postępowania naprawczego zaskarżone zostały przez Gminę, o czym mowa w punkcie 2.2.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 352-359, 435-436, 676-703, 674-675)

Uchwałą z dnia 25 lutego 2014 r., Kolegium RIO postanowiło wezwać Gminę Baligród do opracowania programu postępowania naprawczego. Powodem wezwania był brak możliwości uchwalenia wpf oraz budżetu na 2014 r., z zachowaniem relacji określonej w art. 243 ustawy o *finansach publicznych*. Program naprawczy przyjęty został przez Radę Gminy w dniu 10 kwietnia 2014 r. W dniu 5 maja 2014 r. program ten został negatywnie zaopiniowany przez skład orzekający RIO. Powodem negatywnej opinii było: naruszenie art. 240a ust. 4 ustawy o *finansach publicznych* poprzez założenie spłaty, z przekroczeniem ww. relacji w latach 2015 – 2016, zobowiązania nieistniejącego w dniu uchwalenia programu postępowania naprawczego, tj. pożyczki z budżetu państwa; założenie spłaty (w 2017 r.) zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa z przekroczeniem ww. relacji; braku wskazania sposobu obliczenia efektów finansowych trzech określonych w programie przedsięwzięć, co naruszało przepis art. 24a ust. 3 pkt 3) ustawy o *finansach publicznych*; wykazanie zadłużenia w 2013 r. niezgodnego ze sprawozdaniem Rb-Z za IV kwartał 2013 r., co skutkowało błędnymi kwotami długu w latach 2014 – 2017. W dniu 3 czerwca 2014 r. Kolegium RIO ustaliło budżet Gminy Baligród na 2014 r. W stosunku do uchwały budżetowej na 2014 r., dotacje podmiotowe dla jednostek sektora finansów publicznych zostały zmniejszone o kwotę 72.653 zł, a dotacje podmiotowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych o kwotę 35.100 zł. Kwota przeznaczona na realizację zadań inwestycyjnych została zmniejszona o 324.539 zł. Do dnia zakończenia kontroli nie został przyjęty drugi program postępowania naprawczego Gminy Baligród.

(dowód: akta kontroli str. 341-346, 674-675, 704-735)

2.2.12. Dla 2 spośród 3 gmin, które RIO wezwała do opracowania programu postępowania naprawczego nie został opracowany raport o stanie gospodarki finansowej. Raportu tego nie opracowano dla Gminy Baligród i Gminy Dubiecko. Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – wyjaśnił: *W myśl art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych, program postępowania naprawczego zawiera analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych. Z kolei zgodnie z art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych(...), Izba przedstawia jednostce samorządu terytorialnego raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki w razie potrzeby*

wskazania organom tej jednostki powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. W ocenie Kolegium Izby w wyżej wymienionych przypadkach nie zachodziły przesłanki do wydania raportu, gdyż nie zachodziła określona w art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub potrzeba wskazania zagrożenia wykonywania zadań. Stan finansów jednostek był znany Gminom, co wynikało z projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, projektów budżetów, a następnie z podjętych uchwał w tych sprawach, a także z przedstawionych programów postępowania naprawczego. Kolegium Izby skorzystało z trybu postępowania określonego w art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przepis później obowiązujący niż powołany powyżej art. 10a ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uznając, iż nie zachodzi potrzeba opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Nadmieniam, że raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Krzywca został przedstawiony przez Izbę w sytuacji ubiegania się przez tę jednostkę o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w oparciu o art. 224 ustawy o finansach publicznych, gdzie jednym z elementów niezbędnych do uzyskania tej pożyczki jest przedstawienie przez Izbę raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 736-738)

2.2.13. W związku z wątpliwościami na tle stosowania ustawy o finansach publicznych przy wykonywaniu nadzoru, RIO występowała do Ministerstwa Finansów o interpretację przepisów tej ustawy. Na wnioski Ministerstwa Finansów, RIO przekazywała informacje o j.s.t. wezwanych do opracowania programu postępowania naprawczego, niespełniających wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także udzielała wyjaśnień związanych z przesyłanymi wpf.

Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes Izby – poinformował, że RIO na bieżąco współpracuje z Wojewodą Podkarpackim, a szczególnie dyrektorem Wydziału Prawnego i Nadzoru Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego. Prezes RIO podał, że współpraca ta polega na uszczegółowieniu zakresu kompetencji i wyjaśnieniu wątpliwości związanych z prowadzonym nadzorem, oraz że uzgodnienia stanowisk wymagały – między innymi – nowe zadania spoczywające na Izbie i Wojewodzie w zakresie opiniowania programów naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 739-760)

2.2.14. Poza działalnością kontrolną, weryfikacja przedkładanych przez j.s.t. informacji o stanie zadłużenia dokonywana była poprzez porównanie danych wynikających z uchwał organu stanowiącego j.s.t. oraz projektów tych uchwał z danymi wykazanymi w sprawozdawczości budżetowej i sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych. Stan zadłużenia j.s.t. na początku roku, wykazany w uchwale w sprawie wpf, weryfikowany był ze stanem zadłużenia według sprawozdania Rb-Z za IV kwartał danego roku. Pan Zbigniew K. Wójcik – Prezes RIO – w sprawie kontroli realizacji przez j.s.t. rozstrzygnięć nadzorczych oraz uwzględniania uwag opinii składów orzekających wyjaśnił: *Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały oznacza, że taka uchwała nie funkcjonuje w obrocie prawnym, a zatem uchwała taka nie podlegała wykonaniu. Po wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego najczęściej jednostka samorządu terytorialnego podejmuje nową uchwałę w miejsce wadliwej. Przy badaniu przez Kolegium Izby nowej uchwały eliminującej wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym nieprawidłowości, następuje ocena wykonania danego rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozstrzygnięcia wskazujące nieistotne naruszenie prawa nie wywołują skutków prawnych, jednak nadzorowane jednostki najczęściej dokonują we własnym*

zakresie zmiany tego naruszenia, uwzględniając przy tym sugestie organu nadzoru. Z kolei uwzględnienie uwag zawieranych w opiniach składów orzekających dotyczących projektu budżetu czy projektu wieloletniej prognozy finansowej, jest sprawdzane przy badaniu uchwał w sprawach uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Uwagi dotyczące informacji o wykonaniu budżetu za pierwsze półrocze lub z wykonania budżetu za rok budżetowy, nie zawsze są możliwe do poprawienia. Opinia dotyczy przedstawionej informacji czy sprawozdania i jeśli zawiera błędy nie jest już przedstawiana ponownie. Ponadto sprawdzenie wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych czy uwag w opiniach składów orzekających dokonywane jest w ramach działalności kontrolnej Izby.

(dowód: akta kontroli str. 761-763)

2.2.15. Pan Zbigniew K. Wójcik – prezes RIO – oświadczył, że mechanizmy, w które została wyposażona Izba, wynikające z przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, są wystarczające i skuteczne dla właściwego sprawowania nadzoru. W sprawie barier utrudniających wykonywanie przez RIO zadań ustawowych Prezes RIO wyjaśnił: *Realizację zadań utrudnia częsta zmiana aktów prawnych, czego przykładem może być ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) zmieniana 17 razy w 2014 roku, ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) 6-krotnie zmieniana w 2014 roku, czy ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) 3-krotnie zmieniana od września 2013 r. Istotną barierą utrudniająca wykonywanie zadań jest niespójność przepisów prawa, jak i nieprecyzyjność konstrukcji prawnych. Problematyka ta corocznie prezentowana jest w sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, przygotowywanego przez KR RIO w części dotyczącej wniosków de lege ferenda, w którym postuluje się zmiany przepisów. Nieprecyzyjność konstrukcji prawnych wiąże się z różnorodnością interpretacji zarówno przez ministerstwa jak i sądy administracyjne. Odnosi się to przede wszystkim do ustawy o systemie oświaty, np. w części dotyczącej wyliczania dotacji dla poszczególnych placówek oświatowych, co wiąże się z prowadzeniem przez jednostki dotowane procesów z podmiotem dotującym. Istotnym elementem mającym wpływ na sprawne realizowanie zadań Izby są ograniczone środki budżetowe, co niewątpliwie wiąże się z fluktuacją pracowników. Niewystarczające środki finansowe otrzymane przez Izbę na działalność bieżącą ograniczają przeznaczenie środków na szkolenie pracowników, a stała zmiana przepisów prawa, jak i obowiązek prowadzenia przez Izbę szkoleń pracowników j.s.t., obligują pracowników Izby do podnoszenia zarówno kwalifikacji zawodowych jak i pozyskiwania dodatkowej wiedzy.*

(dowód: akta kontroli str. 764-766)

2.2.16. W 2000 r., po przeprowadzeniu kontroli realizacji zadań i kompetencji przez RIO, Najwyższa Izba Kontroli wnosila o stosowanie zasady przeprowadzania kontroli kompleksowych gospodarki finansowej j.s.t. co najmniej raz na cztery lata, jako kontroli całościowych, zgodnie z wymogami przepisu art. 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz o rozważenie wprowadzenia bardziej szczegółowo określonej tematyki kontroli przewidzianych w planie pracy. We wszystkich nadzorowanych przez RIO j.s.t., w których kontrolę kompleksową przeprowadzono w latach 2011 – 2014, poprzednią kontrolę kompleksową przeprowadzono 4 lata wcześniej, za wyjątkiem Gminy Miasto Tarnobrzeg, gdzie kontrole te przeprowadzono w roku 2008 oraz 2013. W planach pracy RIO na lata 2011 – 2014 określano zadania w zakresie prowadzenia kontroli kompleksowych

i problemowych – według planu kontroli – oraz kontroli doraźnych i sprawdzających, na polecenie Prezesa RIO, a także zamieszczany był plan kontroli kompleksowych. Tematyka kontroli szczegółowo określana była w programach opracowywanych dla każdej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 244-264, 767-801)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli RIO prawidłowo realizowało zadania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużenia j.s.t. Zadłużenie j.s.t. analizowane było w sposób systematyczny i wnikliwy. Wyniki analiz przekładały się na stosowane środki nadzoru i oddziaływania. Do realizacji tych zadań w sposób mało efektywny wykorzystywana była działalność kontrolna.

#### 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 Kontroli<sup>28</sup>, 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 Rzeszowie.

Rzeszów, dnia            grudnia 2014 r.

Kontroler  
Roman Tadla  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.