



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.007.03.2017

P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/96/2017 z dnia 8 maja 2017 r. 2. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/102/2017 z dnia 23 maja 2017 r. 3. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/95/2017 z dnia 8 maja 2017 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4, 296)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Piechowicach, ul. Żymierskiego 49, 58-573 Piechowice (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rudolf Witold, Burmistrz Miasta Piechowice od dnia 19 grudnia 2010 r. (dalej: „Burmistrz”) ¹ . (dowody: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działalność Urzędu w latach 2012-2016 w zakresie przygotowania, wdrożenia oraz skuteczności *Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Miejskiej Piechowice* (dalej: „program naprawczy”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK² program naprawczy opracowano w oparciu o prawidłową identyfikację przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy Miejskiej Piechowice (dalej: „Gmina”), a także zrealizowano jego podstawowy cel, którym było nieprzekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań na koniec 2014 r. oraz w latach 2015-2016, określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³ (dalej: „u.f.p.”).

W czasie poprzedzającym wdrożenie i realizację programu naprawczego, tj. w 2012 r., w działalności Urzędu stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości, polegające na: [1] zaciągnięciu przez Burmistrza zobowiązania długoterminowego o charakterze kredytu (pożyczki) w wysokości 1 561,6 tys. zł, z przekroczeniem uprawnień do zaciągania tego typu zobowiązań, tj. bez stosownego upoważnienia Rady Miasta Piechowice, czym naruszono art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia

¹ Druga kadencja od dnia 2 grudnia 2014 r.

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

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ (dalej: „u.s.g.”), [2] zaciągnięciu przez Burmistrza ww. zobowiązania w 2012 r., powodującego przekroczenie limitu określonego w uchwale budżetowej Rady Miasta Piechowice o 1 561,6 tys. zł, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 u.f.p., [3] zaciągnięciu w 2012 r. przez Burmistrza ww. zobowiązań kredytowych (pożyczkowych), w wyniku którego zostały uregulowane wierzytelności z tytułu zawartych umów dotyczących dostaw i usług, w kwocie ogółem 161,9 tys. zł, czym naruszono art. 89 ust. 1 u.f.p., ponieważ zaciągnięto zobowiązania kredytowe (pożyczkowe) na cele inne niż określone w tym przepisie, [4] nieuzyskaniu przez Burmistrza opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej: „RIO”) na temat możliwości spłaty ww. zobowiązania, czym naruszono art. 91 ust. 2 u.f.p., [5] udzieleniu przez Burmistrza zamówienia na usługi o charakterze kredytowym (pożyczkowym) o wartości 392,2 tys. zł z pominięciem stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁵ (dalej: „P.z.p.”), czym naruszono art. 7 ust. 3 P.z.p.

Nieprawidłowości wystąpiły również w związku z realizacją programu naprawczego. Polegały one na: [1] dokonaniu w 2014 r. wydatków na promocję Gminy w wysokości 27,7 tys. zł, mimo że w myśl art. 240a ust. 5 pkt 4 u.f.p., w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego (dalej: „jst”) nie może ponosić wydatków na promocję oraz [2] zrealizowaniu części, tj. dwóch z pięciu zaplanowanych przedsięwzięć, w sposób nieodpowiadający zapisom harmonogramu działań naprawczych oraz niezrealizowaniu jednego z zadań.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała także uwagi dotyczące badanej działalności w zakresie: [1] opracowania programu naprawczego przez Skarbnika na podstawie umowy zlecenia i za wynagrodzeniem w wysokości 7,2 tys. zł brutto w sytuacji, gdy do zadań tego pracownika należało nadzorowanie i przygotowywanie projektów uchwał w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy, [2] realizacji trzech z pięciu działań, które nie miały odniesienia w harmonogramie działań naprawczych oraz dla których nie określono spodziewanych efektów finansowych, [3] nienależytego nadzoru Burmistrza nad prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy i niezapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz [4] nie w pełni skutecznego monitoringu realizacji programu naprawczego.

Stwierdzone nieprawidłowości i sformułowane uwagi dotyczące badanej działalności nie miały wpływu na osiągnięcie celu zapisanego w realizowanym programie naprawczym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena rzetelności przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałami z dnia 13 grudnia 2013 r.⁶ Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał negatywną opinię o przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2014 r. oraz o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2014-2021

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.

⁶ Sygnatura nr I/344/2013.



(dalej: „WPF”). W obu przypadkach RIO wskazała, że przyczyną negatywnej opinii było sporządzenie tych dokumentów z naruszeniem art. 243 ust. 1 u.f.p. W uzasadnieniu tych uchwał wskazano, że łączna kwota rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek (437,8 tys. zł) wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek (299,8 tys. zł) stanowiła 4,12% planowanych dochodów, wobec dopuszczalnego poziomu 1,17%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 u.f.p.⁷ Obliczony na podstawie wielkości przyjętych w projekcie uchwały budżetowej wskaźnik spłaty zobowiązań przekraczał w 2014 r. jego dopuszczalny poziom o 2,95 punktu procentowego.

W przypadku WPF dalsza część prognozy, obejmująca lata 2015-2021, została sporządzona prawidłowo, tj. z zachowaniem relacji wynikających z art. 243 ust. 1 u.f.p.

(dowody: akta kontroli str. 9-12)

W związku z negatywną opinią o ww. projektach uchwał, Kolegium RIO uchwałą nr 5/2014 z dnia 8 stycznia 2014 r. wezwało Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania lub poinformowania RIO o możliwości uchwalenia budżetu na 2014 r. z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., w związku z poprawą sytuacji finansowej Gminy.

W okresie realizacji programu naprawczego, a także i w okresach poprzedzającym i następującym, budżet był samodzielnie ustalany przez Gminę.

(dowody: akta kontroli str. 13-15)

Uchwałą z dnia 21 lutego 2014 r.⁸ Rada Miasta Piechowice przyjęła program naprawczy.

Podstawowym celem opracowania i wdrożenia programu naprawczego dla Gminy było osiągnięcie poprawy w zakresie kształtowania się indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia, określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. oraz utrzymanie płynności finansowej. Istotnym było również odzyskanie zdolności kredytowej, ważnej w polityce inwestycyjnej Gminy i ponoszonych w jej ramach wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w nowym okresie projektowania budżetu unijnego na lata 2014-2020.

(dowody: akta kontroli str. 16-51)

Program naprawczy został przekazany do RIO – celem zaopiniowania – w wymaganym terminie 45 dni od daty otrzymania uchwały Kolegium RIO wzywającej do opracowania programu postępowania naprawczego. Przedstawiony przez Gminę program naprawczy został pozytywnie zaopiniowany przez RIO w dniu 11 marca 2014 r.⁹

RIO jednocześnie wskazała, że organy Gminy ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za realność i celowość planowanych i wykonanych wielkości budżetu Gminy.

(dowody: akta kontroli str. 52-55, 304-306)

1.2. Przyczyną trudnej sytuacji finansowej Gminy, mającej negatywny wpływ na spełnienie ustawowych regulacji, były: [1] ciągle wzrost wydatków bieżących na

⁷ Przy zastosowaniu dla 2013 r. planowanych wartości wykazanych w sprawozdaniu za trzy kwartały 2013 r. z wykonania budżetu Gminy. Relacja łącznej kwoty przypadających w 2014 r. spłat rat pożyczek wraz z odsetkami do planowanych na 2014 r. dochodów była wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

⁸ Nr 237/XLVII/2014.

⁹ Uchwała Nr I/66/2014 Składu Orzekającego RIO.

realizację zadań w zakresie oświaty, [2] występujący w latach 2009-2011 deficyt operacyjny budżetu, którego źródłem finansowania były przychody zwrotne, [3] brak możliwości spłaty w 2011 r. rat kredytów i pożyczek oraz przesunięcie ich spłaty na lata następne, [4] restrukturyzacja w 2012 r. długu w wysokości przypadających do spłaty rat kredytów Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. (dalej: „BGŻ”) w kwocie 1 007,5 tys. zł, [5] kumulacja w latach 2014 i 2015 spłat rat kredytów i pożyczek, stanowiących odpowiednio kwoty 1 778,0 tys. zł i 1 882,9 tys. zł, co zagrażało realizacji zadań publicznych Gminy w tych latach.

Pomimo zachowania przez Gminę relacji ostrożnościowych, o których mowa w art. 86 u.f.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2013 r., w latach 2009-2013, Gmina sporządziła projekt budżetu na rok 2014 oraz projekt WPF na lata 2014-2021, nieodpowiadające wymaganiom nowych regulacji w zakresie relacji długów jst do planowanych dochodów.

Z analizy wielkości finansowych Gminy wynikało, że w 2011 r. dochody ogółem w kwocie 15 971,5 tys. zł były o 8,5% niższe od zrealizowanych w 2010 r. (17 462,4 tys. zł), w tym dochody bieżące w wysokości 14 654,9 tys. zł były niższe o 11,2 % od zrealizowanych w 2010 r. (16 496,6 tys. zł).

W latach 2012 i 2013 dochody Gminy wykazywały tendencję wzrostową.

W 2012 r. dochody ogółem (17 499,5 tys. zł) wzrosły o 9,6% w stosunku do roku 2011 r., w tym dochody bieżące (15 693,4 tys. zł) wzrosły o 7,1%. Natomiast w 2013 r. ogólne dochody (19 235 tys. zł) wzrosły o 9,9% w odniesieniu do roku poprzedniego, w tym dochody bieżące (17 384,0 tys. zł) uległy zwiększeniu o 10,8%.

(dowody: akta kontroli str. 15-51)

Niska realizacja dochodów bieżących w 2011 r. była spowodowana m.in. obniżeniem wpływów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i osób prawnych, które stanowiły najwyższy udział w dochodach. Wpływy te w 2011 r. zostały wykonane na kwotę 4 659,7 tys. zł¹⁰ i były o 6,5% (o 321,8 tys. zł) niższe od zrealizowanych w roku 2010. W 2012 r. i 2013 r. dochody z tytułu podatku od nieruchomości wykonano natomiast w wysokości odpowiednio: 5 998,8 tys. zł¹¹ (tj. o 1 339,1 tys. zł więcej niż w 2011 r. – wzrost o 28,7%) i 6 511,4 tys. zł¹² (tj. o 512,6 tys. zł więcej niż w 2012 r. – wzrost o 8,5%).

Niska realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2011 r. była wynikiem trudnej sytuacji finansowej płatników tego podatku (w szczególności największego lokalnego przedsiębiorcy), odczuwających skutki złej sytuacji gospodarczej zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym.

W analizowanych latach wydatki bieżące Gminy (bez wydatków na obsługę długu) wykonano w kwotach: 15 311,4 tys. zł w 2011 r., 14 789,7 tys. zł w 2012 r. i 15 996,5 tys. zł w 2013 r. Przy wykazanych dochodach bieżących i wydatkach bieżących z dodatkowym uwzględnieniem wydatków na obsługę długu¹³, wynik budżetu operacyjnego Gminy w 2011 r. zamknął się deficytem w wysokości 1 053,8 tys. zł¹⁴, natomiast w 2012 r. i w 2013 r. – nadwyżką operacyjną w kwocie odpowiednio 523,7 tys. zł i 1 007,5 tys. zł.

Występujący w 2011 r. deficyt operacyjny miał bezpośredni negatywny wpływ na ustalenie maksymalnego, dopuszczalnego wskaźnika zobowiązań dłużnych

¹⁰ 31,8% dochodów bieżących i 29,2% dochodów ogółem Gminy w 2011 r.

¹¹ 38,2% dochodów bieżących i 34,3% dochodów ogółem Gminy w 2012 r.

¹² 37,5% dochodów bieżących i 33,9% dochodów ogółem Gminy w 2013 r.

¹³ Wydatki na obsługę długu: 397,3 tys. zł w 2011 r. oraz po 380,0 tys. zł w 2012 r. i w 2013 r.

¹⁴ Deficyt operacyjny wystąpił również w 2009 r. (451,2 tys. zł) i w 2010 r. (717,6 tys. zł).

w 2014 r., o którym mowa w art. 243 u.f.p., a przez to na zdolność Gminy do zgodnej z prawem obsługi zaciągniętego długu¹⁵.

(dowody: akta kontroli str. 16-51)

Na koniec roku 2009 stan zadłużenia Gminy z tytułu kredytów i pożyczek wnosił 4 036,8 tys. zł. W 2010 r. zaciągnięto w BGŻ kredyt w wysokości 3 561,1 tys. zł¹⁶ oraz pożyczkę w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (dalej: „WFOŚiGW”) w wysokości 70,0 tys. zł, co łącznie zwiększyło zadłużenie Gminy o kwotę 3 631,1 tys. zł z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek. Zadłużenie Gminy na koniec 2010 r. zamykało się kwotą 6 276,5 tys. zł. Niski poziom wykonania dochodów w 2011 r. spowodował brak możliwości spłaty zobowiązań spłaty rat pożyczek i kredytów w zaplanowanej (2 284,0 tys. zł) wielkości. Z kwoty tej spłacono w 2011 r. 214,3 tys. zł. Podjęte w 2011 r. działania restrukturyzacyjne, tj. uzgodnione z wierzycielami zmiany harmonogramów spłat skutkowały uniknięciem postawienia zaplanowanych do spłaty zobowiązań w stan natychmiastowej wymagalności, ale negatywnie wpłynęły na realizację budżetu w latach następnych w zakresie zdolności kredytowej Gminy. Stan zadłużenia Gminy na koniec 2011 r. wyniósł 6 062,2 tys. zł. W 2012 r. zrestrukturyzowano dług w wysokości przypadających do spłaty rat kredytu z BGŻ, tj. 1 007,5 tys. zł oraz spłacono raty pożyczek z WFOŚiGW w wysokości 170,0 tys. zł, w wyniku czego stan zadłużenia zamknął się kwotą 5 892,2 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., tj. w roku poprzedzającym przyjęcie i realizację programu naprawczego, zadłużenie wynosiło 4 136,6 tys. zł, z czego 2 772,2 tys. zł stanowiły zobowiązania wobec BGŻ, 951,4 tys. zł zobowiązania wobec spółki spoza sektora bankowego oraz 413,0 tys. z tytułu trzech pożyczek zaciągniętych w WFOŚiGW.

(dowody: akta kontroli str. 16-51)

W dniu 28 grudnia 2012 r. Burmistrz, przy kontrasygnacie Skarbnika, zawarł w imieniu Gminy ze spółką spoza sektora bankowego (dalej: „Spółka”) umowę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia na kwotę ogółem 1 169,4 tys. zł. Na jej podstawie Gmina wyraziła zgodę na wstąpienie tego podmiotu w prawa zaspokojonego wierzyciela, w trybie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*¹⁷ (dalej: „k.c.”).

Na podstawie zawartej umowy przejęte zostały wierzytelności BGŻ z tytułu przypadających na 2012 r. rat spłat kredytów w łącznej kwocie 1 007,5 tys. zł oraz inne wierzytelności, z tytułu zawartych umów dotyczących dostaw i usług, w kwocie ogółem 161,9 tys. zł, z następującymi podmiotami: [1] BGŻ, [2] Przedsiębiorstwo Realizacji Budownictwa Komunikacyjnego i Komunalnego „Prokom” s.c., [3] Zarząd Nieruchomości „Wspólny Dom” sp. z o.o., [4] Pracownia Projektowa „Adomus”, [5] Tauron Sprzedaż sp. z o.o., [6] Tauron Dystrybucja S.A. oraz [7] Miasto Jelenia Góra.

Zgodnie z zawartą umową, zobowiązanie główne rozłożone zostało na 60 równych rat w wysokości 19,8 tys. zł, każda płatna miesięcznie¹⁸. W zamian za zgodę na dokonanie ratalnej spłaty zobowiązania na rzecz Spółki, Gmina obciążona została

¹⁵ Wynik budżetu operacyjnego stanowi jeden z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej jst, wskazującym czy jednostka ta jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Jeżeli występuje deficyt operacyjny (wydatki bieżące są wyższe od dochodów operacyjnych) oznacza to, że wydatki te są realizowane na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jednostki.

¹⁶ Z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetowego, spłatę wcześniejszych pożyczek i kredytów oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 459, ze zm.

¹⁸ Ostatnia rata miała być uiszczona do dnia 31 grudnia 2017 r.

opłatą (kosztem obsługi ratalnej) w wysokości 392,2 tys. zł, co stanowiło 34% pozyskanego w ten sposób kapitału.

Z analizy postanowień zawartych w przedmiotowej umowie wynika, że na płaszczyźnie ekonomicznej powyższa transakcja miała cechy tożsame z uzyskaniem przez Gminę kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania (dotychczasowego wierzyciela). Istotą wymienionej wyżej operacji finansowej było bowiem udzielenie przez instytucję finansującą określonej kwoty środków pieniężnych, odpłatnie, na czas oznaczony z przeznaczeniem na spłatę dotychczasowych długów Gminy, wraz z określeniem nowych odmiennych od dotychczasowych, warunków spłaty nowego zobowiązania wobec nowego wierzyciela. Wykreowany w ten sposób nowy stosunek prawny określał inne niż w umowach poprzedzających, prawa wierzyciela, tak w zakresie okresu i harmonogramów spłaty zobowiązań, jak i odpłatności za udzielenie środków pieniężnych.

Tak zawarta umowa nie była poprzedzona stosownym aktem organu stanowiącego tj. Rady Miasta Piechowice, upoważniającym Burmistrza do zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego¹⁹. Zawarcie przedmiotowego porozumienia nie zostało także poprzedzone zasięgnięciem opinii, o której mowa w art. 91 ust. 2 u.f.p. W myśl tego przepisu zaciągnięcie każdej pożyczki lub kredytu musi być poprzedzone wystąpieniem przez zarząd (burmistrza) do regionalnej izby obrachunkowej o zaopiniowanie zdolności spłaty tej pożyczki (kredytu).

(dowody: akta kontroli str. 156-162, 309-332)

Według Skarbnika, główną przesłanką zawarcia umowy ze Spółką było zagrożenie wykonania przez Gminę zadań publicznych, wywiązania się z obowiązków ustawowych wobec pracowników oraz realizacji płatności w 2013 r. Na skutek trudności finansowych kluczowego podatnika w podatku od nieruchomości nastąpiło istotne zmniejszenie wpływów z tego tytułu, co spowodowało trudności płatnicze budżetu Gminy. W budżecie Gminy w 2011 r. zabrakło kwoty 908,8 tys. zł z tytułu podatku od nieruchomości. W 2012 r. sytuacja nie uległa znaczącej poprawie, a wysokość zobowiązań tego podatnika wobec Gminy zamykała się kwotą 929,1 tys. zł, co wpłynęło na wykonanie dochodów w 2012 r. na poziomie 90,5%. Na złą sytuację wpływ miał również zastój na rynku nieruchomości. Ogółem na koniec 2012 r. wartość niezrealizowanych dochodów zamknęła się kwotą 1 830,1 tys. zł, co spowodowało niewykonanie zaplanowanych wydatków na poziomie ok. 800,0 tys. zł i uniemożliwiło spłatę zobowiązań kredytowych wobec BGŻ. Największym zagrożeniem dla kontynuacji wykonywania zadań publicznych był brak możliwości spłaty zadłużenia wobec BGŻ – banku obsługującego budżet Gminy. Termin spłaty tych zobowiązań przypadał na dzień 31 grudnia 2012 r. Prowadzone z BGŻ negocjacje dotyczące wydłużenia okresu spłaty zobowiązań nie przyniosły oczekiwanego efektu – bank zagroził postawieniem kredytów w stan natychmiastowej wymagalności z dniem 2 stycznia 2013 r., co wiązałoby się z blokadą wszystkich środków na rachunkach Gminy, a zwłaszcza zdeponowanych na dzień 31 grudnia 2012 r. środków z subwencji oświatowej. Z wyjaśnień wynikało, że sytuacja taka wiązałaby się z koniecznością istotnego ograniczenia wykonania ustawowych zadań (wstrzymanie wypłat nauczycieli i pracowników administracji).

Skarbnik podała, że spłata zobowiązań z tytułu zawartej ze Spółką umowy została zaplanowana w podjętej przez Radę Miasta Piechowice w dniu 29 stycznia 2013 r. uchwale budżetowej na rok 2013, natomiast całość zadłużenia przypadająca do

¹⁹ Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.g. zaciągnięcie długoterminowej pożyczki lub kredytu przekracza zakres zwykłego zarządu i należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

K
G.Ł

splaty w latach 2013-2017 została zaplanowana w podjętej tego samego dnia przez Radę Miasta Piechowice uchwale w sprawie WPF.

(dowody: akta kontroli str. 167-168)

Omawiana umowa została wykonana obustronnie, tj. Spółka terminowo uregulowała należności objęte restrukturyzacją, zaś Gmina do dnia zakończenia niniejszej kontroli terminowo uregulowała 53 z 60 rat.

(dowody: akta kontroli str. 165, 309-332)

1.3. Program naprawczy został opracowany przez Skarbnika na podstawie umowy zlecenia nr 05/2014 zawartej z Urzędem²⁰ w dniu 5 lutego 2014 r. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy określono w wysokości 7,2 tys. zł brutto. Zamówienie udzielone zostało zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie uregulowaniami wewnętrznymi²¹.

Zawarcie ww. umowy zostało poprzedzone rozeznaniem cenowym w wyniku którego ustalono, że wartość tego rodzaju usługi wykonanej przez podmioty rynkowe (zewnętrzne) wynosi 21 138 zł netto, tj. 5 003,25 euro oraz sporządzeniem wniosku o przeprowadzenie zamówienia.

Z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy Burmistrz odstąpił od udzielenia zamówienia na sporządzenie programu naprawczego podmiotowi zewnętrznemu, postanawiając, że program naprawczy zostanie opracowany we własnym zakresie.

(dowody: akta kontroli str. 56-64, 298-303)

Program naprawczy został uchwalony na okres od dnia 1 marca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. (9 miesięcy), co spełniało wymogi art. 240a ust. 2 u.f.p.²² Realizowany program naprawczy przyjęty uchwałą Rady Miasta Piechowice odpowiadał treści programu pozytywnie zaopiniowanego przez RIO. W okresie realizacji zapisy programu naprawczego nie ulegały zmianom w odniesieniu do treści programu zatwierdzonego przez RIO. Na etapie realizacji programu naprawczego nie wystąpiły usługi doradztwa zewnętrznego.

Program naprawczy zawierał elementy wymienione w art. 240a ust. 3 u.f.p., w szczególności:

- analizę stanu finansów Gminy, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p. (trzy z pięciu działań nie miały odniesienia w harmonogramie działań naprawczych),
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania (dla trzech z pięciu działań nie określono spodziewanych efektów finansowych).

W programie naprawczym zawarto część ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p., skutkujących tym, iż Gmina nie przewidywała w 2014 r.:

- zaciągania kredytu, pożyczki na nowe inwestycje,
- udzielania pomocy finansowej innym jst,
- wzrostu diet dla radnych oraz wynagrodzenia dla Burmistrza.

W programie naprawczym nie przewidziano innych ograniczeń niż wyżej wykazane.

(dowody: akta kontroli str. 16-51)

²⁰ Reprezentowanym przez Burmistrza i Zastępcę Skarbnika.

²¹ Zarządzenie nr 27/2009 Burmistrza z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie zasad postępowania i wprowadzenia do stosowania wzorów dokumentów wewnętrznych w sprawach o zamówienia publiczne oraz zasad wydatkowania środków finansowych, do których nie stosuje się P.z.p. na podstawie art. 4 pkt 8.

²² Zgodnie z tym przepisem, program naprawczy powinien zostać uchwalony na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania programu naprawczego i identyfikacji przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej stwierdzono nieprawidłowości związane z niedopełnieniem obowiązków i przekroczeniem kompetencji przy zaciągnięciu w 2012 r. przez Burmistrza zobowiązania długoterminowego z przeznaczeniem na uregulowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań, polegające na:

[1] zaciągnięciu przez Burmistrza zobowiązania długoterminowego o charakterze kredytu (pożyczki), z przekroczeniem uprawnień do zaciągania tego typu zobowiązań, tj. bez stosownego upoważnienia (zgody) organu stanowiącego (Rady Miasta Piechowice), czym naruszono postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c u.s.g. Burmistrz bowiem, działając bez wspomnianego upoważnienia, zawarł w dniu 28 grudnia 2012 r. umowę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia długoterminowego Gminy w kwocie ogółem 1 169,4 tys. zł z podmiotem spoza sektora bankowego, z terminem spłaty zobowiązania wobec nowego wierzyciela przekraczającym okres jednego roku (do 31 grudnia 2017 r.). Zgodnie z dyspozycją wskazanej regulacji do wyłącznej właściwości rady gminy (organu stanowiącego jst) należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów. W zakresie ekonomicznym transakcja ta miała cechy tożsame z uzyskaniem przez Gminę kredytu lub pożyczki, o których mowa w art. 89 i art. 90 u.f.p.;

[2] zaciągnięciu przez Burmistrza ww. zobowiązania w 2012 r., powodując przekroczenie limitu określonego w uchwale budżetowej Rady Miasta Piechowice, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 u.f.p. W 2012 r. pomimo ustalonego przez Radę Miasta Piechowice limitu z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w wysokości 3 689,7 tys. zł, zaciągnięto zobowiązania w wysokości 5 251,3 tys. zł o charakterze kredytu (pożyczki);

[3] zaciągnięciu w 2012 r. przez Burmistrza ww. zobowiązań kredytowych (pożyczkowych), w wyniku którego zostały uregulowane wierzytelności z tytułu zawartych umów dotyczących dostaw i usług, w kwocie ogółem 161,9 tys. zł, czym naruszył postanowienia art. 89 ust. 1 u.f.p., ponieważ zaciągnął zobowiązania kredytowe (pożyczkowe) na cele inne niż określone w tym przepisie. Gmina mogła zaciągnąć kredyty i pożyczki na: 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jst, 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

[4] nieuzyskaniu przez Burmistrza opinii RIO na temat możliwości spłaty ww. zobowiązania o wartości 1 561,6 tys. zł, czym naruszono art. 91 ust. 2 u.f.p. Zgodnie z nim, w przypadku ubiegania się przez jst o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 u.f.p., burmistrz jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki;

[5] udzieleniu przez Burmistrza zamówienia na usługi o charakterze kredytowym (pożyczkowym) o wartości 392,2 tys. zł, z pominięciem stosowania przepisów P.z.p. Wyboru podmiotu realizującego umowę z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie restrukturyzacji zadłużenia Gminy dokonano z naruszeniem art. 7 ust. 3 P.z.p. Zgodnie z tym przepisem zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zgodnie z treścią obowiązującego wówczas art. 4 pkt 8 P.z.p.²³ ustawy nie stosowało się do zamówień i konkursów, których wartość

²³ Od dnia 16 kwietnia 2014 r. kwota ta została zwiększona do 30 tys. euro.

nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro²⁴. Tymczasem wartość ta została przekroczona. Zgodnie z art. 32 ust. 1 P.z.p. podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. W przypadku usług bankowych lub innych usług finansowych, wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia (art. 34 ust. 4 P.z.p.).

Skarbnik wyjaśniła, że ze względu na to, że umowa ze Spółką została zawarta w trybie art. 518 § 1 k.c. jako subrogacja, gdyż tak ówczesnie interpretowano treść tego porozumienia, zdaniem Gminy nie rodziło ono nowego zobowiązania, zatem nie uzyskiwano opinii RIO w tej sprawie, jak również nie występowano do Rady Miasta Piechowice o wyrażenie zgody na podpisanie umowy. Przedmiotowe zobowiązanie zostało zaprezentowane w sprawozdaniach za 2012 r. w Rb-NDS jako niewykonane rozchody oraz w sprawozdaniu Rb-Z jako zobowiązanie wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych. Wyjaśniając z kolei przesłankę odstąpienia od procedur uregulowanych w P.z.p. przy udzieleniu przedmiotowego zamówienia podała, że usługę tę traktowano jako tzw. „inny instrument finansowy”, wyłączony spod stosowania przepisów ustawy na podstawie art. 4 pkt 3 lit. j P.z.p. Natomiast Burmistrz w sprawie restrukturyzacji zadłużenia w oparciu o umowę ze Spółką wyjaśnił, że obsługujący Gminę BGŻ, nie mógł zrestrukturyzować zadłużenia. Na koniec grudnia 2012 r. Gmina nie miała możliwości pozyskania kredytu konsolidacyjnego ze względu na negatywne opinie RIO o projekcie budżetu Gminy na 2013 r., które były podstawą oceny zdolności kredytowej. Wskazał, że na podjęcie innych działań, tj. na wdrożenie program naprawczego, czy pozyskanie pożyczki ze Skarbu Państwa nie było już czasu. Podniósł, że informację o braku środków na spłatę kredytów otrzymał około dnia 20 grudnia 2012 r., po rozmowie telefonicznej z przedstawicielem banku. Poprzednia Skarbnik po otrzymaniu negatywnych opinii RIO na temat budżetu pozostawała na zwolnieniu lekarskim, sukcesywnie je przedłużając, a powołanie nowego Skarbnika odbyło się w dniu 27 grudnia 2012 r.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień z uwagi na rażące naruszenia wskazanych przepisów u.f.p. i u.s.g. oraz P.z.p.

(dowody: akta kontroli str. 167-168, 341)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Program naprawczy sporządziła Skarbnik na podstawie umowy cywilnoprawnej, za odrębną odpłatnością wysokości 7,2 tys. zł brutto. Powyższe wystąpiło w sytuacji, gdy zgodnie z zapisami:

- § 17 ust. 6 *Regulaminu organizacyjnego Urzędu* do zadań ww. pracownika należało nadzorowanie i przygotowanie projektów uchwał w sprawach związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy, podatków i opłat lokalnych;
- zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności Skarbnika z dnia 27 grudnia 2012 r.; do zadań tego pracownika należało m.in.: [1] sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem oraz przedstawianiem Burmistrzowi projektów uchwał, zarządzeń w zakresie finansowo-budżetowym, [2] przedstawianie Burmistrzowi propozycji rozwiązań w zakresie spraw dotyczących finansów publicznych, [3] wykonywanie innych zadań z zakresu finansów publicznych przewidzianych w przepisach odrębnych oraz powierzonych przez Burmistrza.

Program naprawczy stanowił załącznik, tj. integralną część uchwały Rady Miasta Piechowice w sprawie jego przyjęcia.

²⁴ W brzmieniu obowiązującym do dnia 15 kwietnia 2014 r.

Burmistrz wskazał, że umowa zlecenia ze Skarbnikiem była praktyką sporadyczną w Urzędzie i takie rozwiązanie stosowane jest w wyjątkowych okolicznościach. Taką wyjątkową okolicznością, ze względu na krótki termin do opracowania oraz zakres niezbędnych prac, było w ocenie Burmistrza opracowanie programu naprawczego. Uznał on, iż opracowanie programu naprawczego jest działaniem nadzwyczajnym, bardzo pracochłonnym i wykraczającym poza zakres bieżących obowiązków Skarbnika. Z tego też powodu zawarł ze Skarbnikiem umowę zlecenia, która nie zastępowała umowy o pracę, a jej realizacja odbywała się poza godzinami pracy Skarbnika i w dni wolne od pracy.

NIK jako przykład dobrej praktyki wskazuje pkt II.8. *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*²⁵. Zgodnie z nim zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca. W związku z tym zakresy powierzanych pracownikom zadań powinny być określone, a w razie potrzeb modyfikowane w taki sposób, by jak najpełniej zaspokajały potrzeby urzędu. W rezultacie nawet realizacja dodatkowych zadań nie powinna być przedmiotem zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikiem.

(dowody: akta kontroli str. 58-68, 340)

2. Trzy z pięciu działań ustanowionych w programie naprawczym nie zostały ujęte w harmonogramie działań naprawczych oraz nie określono dla nich spodziewanych efektów finansowych. Dotyczyło to działań niezwymiarowanych, związanych z: [1] uszczelnianiem systemu podatkowego, [2] podwyższaniem dochodów Gminy oraz [3] monitoringiem realizacji wydatków bieżących i ich ograniczaniem. Takie ujęcie w programie naprawczym utrudniało rozliczenie zaplanowanych działań oraz monitoring.

(dowody: akta kontroli str. 16-51)

3. Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 2 *Regulaminu organizacyjnego Urzędu*, do wyłącznej kompetencji Burmistrza należy nadzór nad prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy. Burmistrz nie wypełniał jednak tego obowiązku w sposób należyty. Świadczą o tym w szczególności wyjaśnienia Burmistrza, że informację o braku środków na spłatę kredytów otrzymał dopiero około 20 grudnia 2012 r. Nadto, zaciągnięcie przez Burmistrza zobowiązania długoterminowego o charakterze kredytu (pożyczki) w dniu 28 grudnia 2012 r. wskazuje, że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa, o której mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 u.f.p., co zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 u.f.p. należy do obowiązków burmistrza.

(dowody: akta kontroli str. 578-580)

Ocena cząstkowa

Program naprawczy opracowano w oparciu o prawidłową identyfikację przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy. Program naprawczy zawierał elementy wymienione w art. 240a ust. 3 u.f.p., w szczególności: analizę stanu finansów Gminy, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 243 u.f.p., jednakże trzy z pięciu działań nie miały odniesienia w harmonogramie działań naprawczych, a także przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania, jednakże dla trzech z pięciu działań nie określono spodziewanych efektów finansowych. W czasie poprzedzającym wdrożenie

²⁵ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/wytyczne-analizy-i-info/3232,Wytyczne-analizy-i-informacje.html> [dostęp: 28 czerwca 2017 r.].

i realizację programu naprawczego, tj. w 2012 r., w działalności Urzędu stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości związane z niedopełnieniem obowiązków i przekroczeniem kompetencji przy zaciągnięciu przez Burmistrza zobowiązania długoterminowego z przeznaczeniem na uregulowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych

Opis stanu faktycznego

2.1. W celu monitorowania postępów i efektów wdrożenia zaplanowanych w programie naprawczym nie wprowadzono w Urzędzie nowych, odrębnych, procedur. Zastosowanie miały tu dotychczas wprowadzone i stosowane rozwiązania. W Urzędzie funkcjonowały, mające zastosowanie do bieżącej pracy, sformalizowane mechanizmy kontrolne²⁶, tj. procedury wewnętrzne, zarządzenia, instrukcje, zakresy czynności, przede wszystkim zaś zasady funkcjonowania kontroli zarządczej.

Skarbnik wskazała, że śledzenie postępów wdrażania programu naprawczego odbywało się na bieżąco w toku codziennej pracy Urzędu, w ramach normalnych procedur kontroli (monitoringu) wykonania budżetu oraz zadań Gminy, w tym sprawozdawczości budżetowej. W ocenie Skarbnika obowiązujące w Urzędzie procedury były wystarczające do prowadzenia regularnego monitoringu tego zadania. Obowiązujące procedury zapewniały – w jej ocenie – w odpowiednim czasie, dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do oceny poprawności realizacji programu naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 419)

2.2. W planie przedsięwzięć naprawczych zapisano, że Gmina zamierza wprowadzić następujące działania naprawcze:

1. Restrukturyzację zadłużenia Gminy, polegającą na wydłużeniu okresu spłaty wierzytelności w BGŻ w takim wymiarze, który umożliwi prawidłowe wypełnianie zadań bez obawy o utratę płynność finansowej;
2. Zmianę harmonogramu spłat rat pożyczek do WFOŚiGW, z wydłużeniem okresu spłaty;
3. Uszczelnienie systemu podatkowego (bez wskazania konkretnych efektów finansowych tego działania);
4. Podwyższanie dochodów poprzez sukcesywne zwiększanie obciążeń podatkowych do osiągnięcia stawek maksymalnych;
5. Monitoring i ograniczenie wydatków bieżących.

Działania nr 3, 4 i 5 miały charakter postulatywny. W harmonogramie działań naprawczych nie wskazano podmiotu odpowiedzialnego za realizację tych działań, jak też spodziewanych ich efektów.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Dla ujętych w harmonogramie działań naprawczych²⁷ wskazano rodzaj podejmowanych działań, podmiot odpowiedzialny za realizację działania, spodziewany efekt działania oraz termin realizacji. Ogółem ujęto tam pięć rodzajów działań, z których cztery były działaniami określonymi jako

²⁶ Między innymi: [1] Instrukcja w sprawie kontroli, obiegu i archiwizacji dokumentów, [2] Polityka rachunkowości, [3] coroczne harmonogramy kontroli, [4] Instrukcja w sprawie zaangażowania środków budżetowych, tj. zaciągania zobowiązań i realizacji wydatków.

²⁷ Pkt 5.2. programu naprawczego.

przygotowawcze²⁸, a jedno jako działanie restrukturyzacyjne²⁹. Działania przygotowawcze zostały zrealizowane przez podmioty odpowiedzialne, tj. Skarbnika, Radę Miasta Piechowice i Burmistrza oraz w terminach przewidzianych w harmonogramie, tj. w lutym i w marcu 2014 r. Osiągnięte zostały także założone efekty tych działań, tj. opracowano i przyjęto program naprawczy, w drodze aneksowania umów z WFOŚiGW, zmieniono harmonogramy spłaty zaciągniętych tam pożyczek, terminowo wprowadzono także autopoprawkę do projektu budżetu Gminy.

(dowody: akta kontroli str. 420-424)

W przypadku działania restrukturyzacyjnego, polegającego na przygotowaniu przetargu nieograniczonego na zaciągnięcie kredytu na restrukturyzację zadłużenia, efekt działania w postaci umowy kredytowej (restrukturyzacji zadłużenia) osiągnięty został z opóźnieniem w stosunku do przyjętych założeń. Według zapisów ujętych w harmonogramie działań naprawczych efekt działania w postaci umowy kredytowej (kredyt restrukturyzacyjny) winien zostać osiągnięty w maju lub w czerwcu 2014 r. Tymczasem po przeprowadzonym postępowaniu przetargowym i wyłonieniu wykonawcy usługi przedmiotowa umowa zawarta została w dniu 7 listopada 2014 r. Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie tego działania był Burmistrz.

(dowody: akta kontroli str. 16-51, 143, 150-155, 420-424)

2.3. Efekty działań naprawczych i stopień osiągnięcia założonych celów.

Działanie nr 1 – Restrukturyzacja zadłużenia Gminy polegająca na wydłużeniu okresu spłaty wierzytelności – kredyt poddany restrukturyzacji³⁰ na kwotę 2 732,1 tys. zł.

Przewidziany w programie naprawczym efekt w postaci zmiany harmonogramu spłaty rat kredytu został w pełni osiągnięty. Zapisany w umowie kredytu harmonogram spłat był tożsamy z założeniami programu naprawczego (przyjęto spłaty rat kredytu w wysokości 50 tys. zł w 2015 r., 286 tys. zł w 2016 r., 336 tys. zł w 2017 r. i po 686 tys. zł rocznie w latach 2018-2020).

Działanie nr 2 – Zmiana harmonogramu spłat rat pożyczek do WFOŚiGW, z wydłużeniem okresu spłaty – trzy pożyczki, według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. kwota zadłużenia z tego tytułu wynosiła 453,0 tys. zł.

Działanie zostało zrealizowane, tj. na mocy aneksów³¹ do przedmiotowych umów pożyczek dokonana została zmiana harmonogramów spłat pożyczek w sposób odpowiadający zapisom programu naprawczego (koniec spłaty pożyczki zaciągniętej w 2010 r. nastąpi w 2017 r., pożyczki z 2008 r. – w 2019 r., a pożyczki z 1997 r. – w 2015 r.). Ze względu na fakt wcześniejszej niż zakładano to w programie naprawczym spłaty przedmiotowych zobowiązań³², zapisy aneksów oraz stosownych części programu naprawczego stały się bezprzedmiotowe. Założony efekt finansowy został osiągnięty na koniec 2014 r., a nie jak pierwotnie zakładano w 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 365, 419)

Działania nr 3 i 4 – Uszczelnienie systemu podatkowego oraz podwyższenie dochodów Gminy, w szczególności dochodów podatkowych.

²⁸ [1] Opracowanie programu naprawczego, [2] Przyjęcie programu naprawczego, [3] Wystąpienie z wnioskiem o zmianę harmonogramu spłat pożyczek do WFOŚiGW, [4] Korekta do projektu budżetu zgodna z opracowanym planem naprawczym.

²⁹ Przygotowanie przetargu nieograniczonego na zaciągnięcie kredytu restrukturyzacyjnego.

³⁰ Umowa z BGŻ z 2010 r., nr U/0029664191/0009/2010/1700.

³¹ Z dnia 19 lutego 2014 r.

³² Zobowiązania, o których mowa, uregulowane zostały do dnia 31 grudnia 2014 r. w całości.

Działania w tych obszarach miały charakter ciągły i nie ograniczały się wyłącznie do okresu realizacji programu naprawczego. W 2014 r., tj. w roku realizacji programu naprawczego, osiągnięto wzrost dochodów własnych Gminy w stosunku do roku poprzedzającego o 10% (z 12 008,7 tys. zł w 2013 r. do 13 199,4 tys. zł w 2014 r.). W Gminie stosowano od 2014 r. maksymalne, określone przez Ministra Finansów, stawki w podatku od nieruchomości, tak dla osób prawnych jak i osób fizycznych. W 2014 r. wpływy te zwiększyły się w stosunku do roku poprzedzającego o 3% (z 6 778,3 tys. zł w 2013 r. do 6 968,2 tys. zł w 2014 r.).

(dowody: akta kontroli str. 362-372)

Działanie nr 5 – Monitoring realizacji wydatków bieżących i ich ograniczenie.

Nie zrealizowano założenia dot. ograniczenia wydatków bieżących Gminy. W 2013 r. w przedmiotowym obszarze wydatkowano 15 996,5 tys. zł, natomiast w 2014 r. 17 673,1 tys. zł. W 2014 r. wydatki bieżące zostały zrównoważone dochodami bieżącymi Gminy i w rezultacie osiągnięto nadwyżkę operacyjną budżetu³³ w wysokości 1 486,8 tys. zł.

W ujęciu analitycznym, w roku realizacji programu naprawczego, w stosunku do roku poprzedzającego, ograniczono wydatki bieżące w 164 pozycjach klasyfikacji budżetowej o kwotę ogółem 3 350,1 tys. zł. W tym samym czasie odnotowano zwiększenie wydatków bieżących w 174 pozycjach klasyfikacji budżetowej o kwotę 4 503,9 tys. zł. Przyczyną wzrostu wydatków było m.in. wydatkowanie kwoty 1 602,0 tys. zł na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, finansowane ze środków dotacji.

(dowody: akta kontroli str. 361, 373-380)

2.4. W okresie realizacji programu naprawczego, za wyjątkiem zakazu ponoszenia wydatków na promocję Gminy, przestrzegano ograniczeń wynikających z przyjęcia programu naprawczego, określonych przepisami art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p., tj.:

- nie podejmowano nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- nie udzielano pomocy finansowej innym jst, w tym w postaci poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- Gmina nie wykraczała w realizacji zadań poza zakres zadań obligatoryjnych,
- wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie Burmistrza był niższe w okresie realizacji programu naprawczego od wydatków na te cele poniesionych w roku poprzedzającym rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego.

(dowody: akta kontroli str. 342-356, 360, 366, 373-380, 381-392, 400)

W 2014 r. w ewidencji księgowej nie odnotowano wydatków na promocję Gminy. Tego rodzaju wydatków nie wykazano konsekwentnie w sprawozdawczości budżetowej dotyczącej roku 2014 (dział 750, rozdział 75075). W roku poprzedzającym na promocję Gminy wydatkowano ogółem 107,1 tys. zł (co stanowiło 0,6% wydatków bieżących Gminy ogółem). Do wydatków na promocję Gminy w 2013 r. zakwalifikowano również wydatki związane z cykliczną imprezą miejską pn. „Kryształowy Weekend”.

W roku 2014 wydatki w kwocie 27,7 tys. zł na ten sam cel nie zostały zakwalifikowane jako wydatki na promocję Gminy, a zaliczono je do działu 630, rozdział 63095, paragraf 4300, jako zakup usług pozostałych.

(dowody: akta kontroli str. 374, 393-399, 419)

2.5. Podstawowym celem i oczekiwanym efektem realizacji programu naprawczego, a przede wszystkim restrukturyzacji zadłużenia, było ustalenie obciążenia budżetu Gminy taką wysokością spłaty rat kredytowych w latach 2014-2020, by osiągnięte

³³ Tj. dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

zostały wymogi określone w art. 243 ust. 1 u.f.p. Efekt ten został osiągnięty, a ostateczną spłatę zaciągniętych zobowiązań przewidziano na rok 2020³⁴.

Wykonana w latach 2014, 2015 oraz 2016 relacja kwoty długu do dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku wyniosła 8,98%, 9,67% oraz 11,78%, przy wielkościach planowanych odpowiednio 4,60%, 6,12% oraz 7,86%. Oznacza to, że dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań w latach następnych, określony w art. 243 ust. 1 u.f.p. ulegał corocznie podwyższeniu, z pozytywną perspektywą na rok 2017 i lata następne.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetu Gminy w latach 2014-2016 corocznie powstawała nadwyżka budżetowa w wysokości odpowiednio: 1 445,1 tys. zł, 1 255,7 tys. zł i 1 485,4 tys. zł, przy wielkościach planowanych na poziomie 526,7 tys. zł, 287,8 tys. zł i 396,3 tys. zł.

Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, był w latach 2014-2016 wielkością dodatnią, co oznaczało, że zachowano wymóg określony art. 242 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Za wyjątkiem roku wdrażania program naprawczego, tj. roku 2014, kiedy to zaciągnięto zobowiązanie długoterminowe w postaci kredytu restrukturyzacyjnego, Gmina nie zaciągała w kolejnych latach innych pożyczek i kredytów długoterminowych. Z zapisów ewidencji księgowej wynikało, że spłata już zaciągniętych zobowiązań przebiega bez zakłóceń, tj. odbywa się w wysokościach i w terminach przewidzianych umowami.

(dowody: akta kontroli str. 408-418)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programu naprawczego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina w okresie realizacji programu naprawczego naruszyła zakaz, o którym mowa w art. 240a ust. 5 pkt 4 u.f.p., bowiem poniosła wydatki na promocję w wysokości 27,7 tys. zł, związane z cykliczną imprezą miejską pn. „Kryształowy Weekend”. Zgodnie z tym przepisem w okresie realizacji postępowania naprawczego jst nie może ponosić wydatków na promocję jednostki. W pkt I.12. *Strategii Rozwoju Gminy Miejskiej Piechowice na lata 2010-2015*³⁵ wśród działań promocyjnych wymieniono imprezę pn. „Kryształowy Weekend”.

Z ewidencji księgowej oraz ze sprawozdawczości budżetowej Gminy wynikało wprawdzie, że wydatków takich w 2014 r. nie poniesiono, jednakże wykazano, że efekt taki osiągnięto m.in. w wyniku dokonanej w 2014 r. zmiany sposobu klasyfikowania niektórych wydatków. W 2014 r. wydatki na organizację cyklicznej imprezy pn. „Kryształowy Weekend”, które w 2013 r. potraktowano jako wydatki promocyjne, zakwalifikowano do podziałki klasyfikacji budżetowej nie związanej z promocją Gminy.

W ocenie NIK działanie takie naruszyły jedno z podstawowych i nadrzędnych zasad rachunkowości, tj. zasadę ciągłości i zasadę przejrzystości finansów publicznych. Zgodnie z zasadą ciągłości, przyjęte reguły rachunkowości, w tym sposób

³⁴ Przy czym założono, że był to maksymalny okres spłaty i założono, że może on ulec skróceniu w przypadku wyższego wykonania budżetu w zakresie wypracowania nadwyżki operacyjnej niż przewidziana w WPF na lata 2014-2020.

³⁵ Załącznik do uchwały Rady Miasta Piechowice nr 335/LVIII/2010 z dnia 28 października 2010 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju Gminy Miejskiej Piechowice na lata 2010-2015”.

klasyfikowania wydatków, należy stosować w sposób trwały i ciągle. Przestrzeganie tej zasady winno zapewniać porównywalność informacji zawartych w sprawozdaniach, tak finansowych, jak i budżetowych, za kolejne lata. Z kolei z zasadą przejrzystości finansów publicznych wiąże się stosowanie w sektorze finansów publicznych procedury i zasady postępowania, w tym jednolite zasady prezentacji wyników funkcjonowania poszczególnych instytucji publicznych.

Skarbnik wyjaśniła, że w roku realizacji programu naprawczego dokonano analitycznego przeglądu wydatków Urzędu i w wyniku tego dokonano zmiany kwalifikacji niektórych wydatków w układzie klasyfikacji budżetowej. Podała, że w 2014 r. Gmina poniosła wydatki na organizację cyklicznej imprezy pn. „Kryształowy Weekend”, jednak nie była jedynym organizatorem tej imprezy, którą współfinansowała. Poniesione wydatki w ocenie Skarbnik nie miały związku z promocją Gminy i dlatego zakwalifikowano je do tzw. usług pozostałych.

NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, bowiem w 2014 r. nie zmienił się charakter ekonomiczny kwestionowanego wydatku, który bezsprzecznie związany jest z promocją Gminy, co jednoznacznie potwierdzają zapisy w *Strategii Rozwoju Gminy na lata 2010-2015*. Bez znaczenia w tym przypadku pozostawał fakt, że Gmina była jedynie współorganizatorem tej imprezy, gdyż działania promocyjne Gminy miały miejsce.

(dowody: akta kontroli str. 393-399, 419)

2. Nie wszystkie działania naprawcze zrealizowane zostały w terminach i w zakresie przewidzianym w realizowanym w 2014 r. programie naprawczym³⁶. Dotyczyło to: [1] późniejszego (o 4 miesiące) restrukturyzowania zadłużenia w kwocie 2 732,1 tys. zł, bowiem umowa kredytowa miała być zawarta najpóźniej do miesiąca czerwca 2014 r., a została zawarta dopiero w listopadzie 2014 r., [2] wcześniejszej (o 3 lata) niż zakładano to pierwotnie spłaty rat trzech pożyczek do WFOŚiGW, co wiązało się z większym niż to zakładano w programie naprawczym obciążeniem budżetu Gminy w 2014 r. oraz [3] wzrostu w 2014 r. wydatków bieżących, w porównaniu do 2013 r. (o 1 676,6 tys. zł), które planowano ograniczyć.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając globalnie pozytywne efekty programu naprawczego, wskazuje jednak, że w tych przypadkach działano niezgodnie z procedurą opisaną w programie naprawczym, nie wprowadzono także zmian do tegoż programu naprawczego.

Burmistrz i Skarbnik wyjaśnili, że w połowie roku 2014 ze względu na dobrą sytuację płatniczą Gminy nie było pilnej potrzeby pozyskiwania środków z kredytu na restrukturyzację. Z tego względu oraz ze względu na fakt, że w drugim półroczu 2014 r. koszt pozyskania finansowania malał, zdecydowano się na ogłoszenie przetargu dotyczącego przedmiotowego kredytu później, tj. w październiku 2014 r.³⁷ Nadto z uwagi na możliwości płatnicze, a także stabilną sytuację finansową Gminy, podjęto decyzję o wcześniejszej spłacie zobowiązań wobec WFOŚiGW, co wpłynęło pozytywnie na możliwości w zakresie projektowania budżetu Gminy na rok 2015, a w szczególności na poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wyjaśniający wskazali nadto, że program naprawczy jest dokumentem o charakterze

³⁶ Zrealizowano bowiem tylko część, tj. dwa z pięciu zaplanowanych przedsięwzięć, w sposób nieodpowiadający zapisom harmonogramu działań naprawczych oraz nie zrealizowano jednego z zadań.

³⁷ Zmieniono zasady szacowania wartości zamówienia, tj. zamiast stawki bazowej WIBOR 6M przyjęto do szacunków WIBOR 3M, stawki te obniżyły się w II półroczu 2014 r. z 2,71% - 31 marca 2014 r. do 2,28% - 30 września 2014 r., ostatecznie wartość zamówienia oszacowano na podstawie stawki WIBOR 3M z dnia 7 października 2014 r., tj. według stawki 2,23%.

kierunkowym, w którym wskazane są działania będące minimum czynności niezbędnych do realizacji celu głównego, czyli poprawy sytuacji finansowej.

NIK wskazuje, że Urząd nie zrealizował wszystkich zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych w terminie i zgodnie z harmonogramem, do których się zobowiązał. Wprowadzie u.f.p. nie reguluje kwestii dotyczących dokonywania zmian uchwalonych programów naprawczych, to jednak ze względu na szczególny charakter i zakres tych uchwał należałoby przyjąć, iż konieczne jest dokonywanie ich zmian, w przypadku zmiany przedsięwzięć naprawczych, harmonogramu ich wprowadzania lub korekty obliczeń efektów finansowych. W ocenie NIK zmiany takie są niezbędne również dlatego, że przewidywane efekty finansowe realizowanych przedsięwzięć naprawczych stanowią podstawę dla prognozowania wielkości budżetowych w okresie realizacji programu naprawczego – umożliwiają ocenę wymogu realistyczności WPF i legalności budżetu. Zmiany takie zdaniem NIK, ze względu na wyłączną kompetencję Rady Miasta do uchwalenia programu naprawczego, winny być przeprowadzane przez ten właśnie organ oraz opiniowane przez właściwą RIO³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 340)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Monitoring realizacji programu naprawczego nie był w pełni skuteczny, bowiem nie osiągnięto trzech zaplanowanych działań naprawczych. W szczególności nieskuteczny okazał się monitoring realizacji wydatków bieżących, bowiem zamiast doprowadzić do ich ograniczenia, finalnie osiągnięto wzrost tych wydatków o 9,5% w porównaniu do 2013 r. W tym kontekście NIK zwraca uwagę, że w programie naprawczym nie określono mechanizmów kontroli i monitoringu wykonywania zaplanowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 362-370)

Ocena cząstkowa

Zrealizowano podstawowy cel programu naprawczego, którym było nieprzekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań na koniec 2014 r. oraz w latach 2015-2016, określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. Jednakże zidentyfikowano nieprawidłowości, które wystąpiły w związku z jego realizacją. Polegały one na dokonaniu w 2014 r. wydatków na promocję Gminy w wysokości 27,7 tys. zł, mimo że w myśl art. 240a ust. 5 pkt 4 u.f.p., w okresie realizacji postępowania naprawczego jst nie może ponosić wydatków na promocję. Ponadto nie wykonano jednego z zaplanowanych przedsięwzięć, a dwa zrealizowano w sposób nieodpowiadający zapisom harmonogramu działań naprawczych.



³⁸ Stanowisko tożsame zostało zaprezentowane w piśmie RIO z dnia 21 kwietnia 2015 r. w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych dotyczących uchwalania i realizacji programu postępowania naprawczego z dnia 21 kwietnia 2015 r. (sygnatura P.WR.54.22.2015).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Precyzyjne i jednolite kwalifikowanie wydatków budżetu Gminy związanych z promocją.
2. Sprawowanie należytego nadzoru nad gospodarką finansową Gminy w celu niedopuszczenia do pogorszenia jej sytuacji finansowej i zachowania trwałych efektów realizacji programu naprawczego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

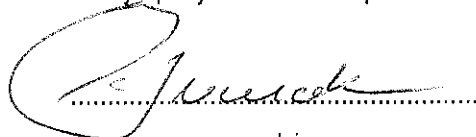
Wrocław, dnia 18 lipca 2017 r.

Kontroler:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

Ryszard Puchała

Główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

.....
DIP. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
Radosław Kujawski
podpis

³⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.