



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

Urząd Gminy Pątnów
Sekretariat

wpt 2015 -12- 07

Podpis

LLO – 410.013.01.2015
P/15/014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/15/014 Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi. |
| Kontroler | Emilia Wyciszkievicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97868 z dnia 3 września 2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 1, 2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Pątnów, z siedzibą: Pątnów 48, 98-335 Pątnów, regon 000549298. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jacek Olczyk Wójt Gminy Pątnów od 8 grudnia 2014 r. Upřednio, od grudnia 2010 r. Wójtę Gminy był Edward Kiedos, a od 13 marca 2013 r., funkcję Komisarza Rządowego dla Gminy Pątnów sprawował Jacek Mirosław Róžański ¹ . (Dowód: akta kontroli str. 3-25) |
| | Okres objęty kontrolą – od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze, mające związek z zakresem przedmiotowym kontroli. |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Gminy Pątnów³ w zbadanym zakresie.

Przeprowadzone w kontrolowanym okresie operacje finansowe, polegające na zaciągnięciu pożyczki i emisji obligacji komunalnych, były korzystne dla Gminy. Odbły się na zasadach określonych przez Radę Gminy, po przeprowadzeniu analiz wpływu operacji na bezpieczeństwo finansowe Gminy i uzyskaniu stosownych opinii Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (dalej „Kolegium RIO”). Gmina nie wykorzystywała instrumentów finansowych celem obejścia obowiązujących przepisów prawa, dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych oraz wyliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Parametry finansowe, istotne przy wyliczaniu wskaźników zadłużenia, oszacowano rzetelnie (z wyjątkiem uchwał ze stycznia 2013 r.⁴). Podmioty zapewniające finansowanie Gminy poprzez udzielenie kredytów i pożyczek wybrano z zachowaniem przepisów dotyczących zamówieniach publicznych. Skontrolowane operacje finansowe ujmowano w księgach rachunkowych, dokumentach planistycznych i sprawozdawczości⁵ Gminy prawidłowo, z uwzględnieniem zasady jawności finansów publicznych. Stwierdzone

¹ Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 maja 2012 r. Prezes Rady Ministrów zawiesił organy Gminy.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej „Gmina”.

⁴ W styczniu 2013 r. zawyżono planowane dochody ze sprzedaży majątku Gminy, a niezyskanie zakładanych dochodów uniemożliwiłoby zachowanie wyliczonych przez Gminę wskaźników zadłużenia.

⁵ Z wyjątkiem sprawozdania budżetowego o stanie zobowiązań (Rb-Z), w którym prawidłowo ustaloną kwotę zobowiązań błędnie zaprezentowano w układzie podmiotowym.

nieprawidłowości wynikały głównie z trudnej sytuacji finansowej, w której Gmina znajdowała się co najmniej od 2010 r. Wysoki stan zadłużenia, wygenerowany w latach poprzednich, utrudniał w kontrolowanym okresie uchwalenie budżetu Gminy i zachowanie wskaźników zadłużenia na poziomie określonym w ustawie o finansach publicznych⁶. W Gminie występowały wysokie zobowiązania wymagalne, w tym z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy oraz z tytułu wynagrodzeń. Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań dotyczyły także spłat tytułów dłużnych, w tym rat kredytów, pożyczek i wykupów wierzytelności. Skutkowało to zapłatą odsetek i świadczyło o nieprawidłowej gospodarce finansowej Gminy. Brak płynności finansowej i utrudnienia w refinansowaniu zadłużenia, skutkowały koniecznością spłaty zaległych zobowiązań z wykorzystaniem operacji finansowych w formie cesji wierzytelności na niekorzystnych dla Gminy warunkach. NIK zauważa, że realizacja w kontrolowanym okresie programu postępowania naprawczego Gminy oraz przeprowadzona emisja obligacji komunalnych, umożliwiły stopniową redukcję zadłużenia, całkowitą spłatę zobowiązań wymagalnych i odzyskanie płynności finansowej.

III. Opis stanu faktycznego

Biorąc pod uwagę okres od 2010 r. dochody bieżące Gminy systematycznie rosły z 17.155,5 tys. zł do 19.307,3 tys. zł w 2014 r. W kolejnych latach planowany jest dalszy wzrost dochodów bieżących, do 20.000 tys. zł w 2018 r. Dochody majątkowe Gmina uzyskała w 2010 r. (2.791,6 tys. zł), w 2012 r. (2.934,3 tys. zł) i w 2014 r. (1.553,4 tys. zł), głównie z kwot otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz w 2010 r. w ramach dotacji budżetowych. Wydatki ogółem Gminy wykonane w 2010 r. w kwocie 25.518,7 tys. zł przewyższyły uzyskane dochody ogółem o 5.571,8 tys. zł (o 27,9%). Główną przyczyną osiągnięcia deficytu było poniesienie znaczących wydatków majątkowych. W 2010 r. wydatki majątkowe wyniosły 8.869,3 tys. zł i stanowiły 34,8% wydatków ogółem, zaś wskaźnik samofinansowania wydatków majątkowych⁷ wyniósł zaledwie 37,2%. Wysoki udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków budżetu ogółem utrzymywał się już od 2008 r. i był istotną przyczyną trudnej sytuacji finansowej Gminy w kolejnych latach. Od 2011 r. wydatki ogółem⁸ nie przekroczyły uzyskanych dochodów. W 2011 r. stan zobowiązań Gminy (17.965,8 tys. zł) przewyższył uzyskane w danym roku dochody ogółem. W porównaniu do roku poprzedniego prawie czterokrotnemu wzrostowi uległy zobowiązania wymagalne, które na koniec 2011 r. wyniosły 5.824,1 tys. zł i stanowiły 32,4% zobowiązań ogółem. W kolejnych latach zobowiązania systematycznie obniżano. Na koniec września 2015 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Główną pozycję zobowiązań stanowiły kredyty i pożyczki długoterminowe, których wysokość w 2010 r. wyniosła 14.110,8 tys. zł. W kolejnych latach zobowiązania z tego tytułu stopniowo zmniejszały się do 7.862,1 tys. zł w 2014 r. Środki na pokrycie deficytu i sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań Gmina pozyskiwała m.in. poprzez zaciąganie kredytów, pożyczek

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwana „ustawą o finansach publicznych z 2005 r.” oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwana „ustawą o finansach publicznych”.

⁷ Wskaźnik $WB7 = (\text{dochody majątkowe} + \text{nadwyżka operacyjna}) / \text{wydatki majątkowe}$.

⁸ Poziom wydatków był zmienny, w związku z realizacją wyższych wydatków majątkowych w latach 2010, 2012 i 2014. Wydatki ogółem kształtowały się na poziomie 15.500,8 tys. w 2011 r., 20.305,2 tys. zł w 2012 r., 15.760,5 tys. zł w 2013 r. i 19.565,1 tys. zł w 2014 r.

i emisję papierów wartościowych. Przychody z tego tytułu, pomniejszone o ujemne wartości wolnych środków⁹, wyniosły 6.570 tys. zł w 2010 r., 3.298,6 tys. zł w 2012 r. i 1.574,3 tys. zł na koniec września 2015 r. Uzyskane w I półroczu w 2015 r. przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych pozwoliły na odzyskanie płynności finansowej. Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i zobowiązaniami przekroczył 100% w roku 2010 (104,7%) i w roku 2012 (113%). W 2013 i 2014 r. utrzymywał się na poziomie 93% i 95,3%. Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem zwiększył się z 7,8% w 2010 r. do 26,9% w 2014 r. W I półroczu 2015 r. wyniósł 2,1%. Do końca września 2015 r. spłacono zobowiązania wymagalne. Wskaźnik obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat kapitałowych na projekty unijne wzrósł z 9,4% w 2010 r. do 20,2% w 2012 r. Następnie zmniejszył się do 3,5% według stanu na koniec I półroczu 2015 r. W 2013 r. i 2014 r. przekroczone dopuszczalne wskaźniki zadłużenia. W 2015 r. wskaźniki kształtowały się na prawidłowym poziomie. Rozchody Gminy wzrastały do 2012 r. do 4.299,7 tys. zł. Następnie zmniejszały się stopniowo do 1.318,3 tys. zł w 2014 r. Gmina osiągnęła nadwyżkę w kwotach 504,1 tys. zł w 2012 r., 2.450,4 tys. zł w 2013 r. i 1.295,6 tys. zł w 2014 r. Na koniec I półroczu 2015 r. odnotowano deficyt (-1.033,8 tys. zł). Nadwyżka operacyjna wyniosła 1.974,3 tys. zł w 2012 r., 3.084,3 tys. zł w 2013 r. i 2.679,3 tys. zł w 2014 r. Na koniec I półroczu wystąpił deficyt operacyjny (- 519 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 26-241)

Z uwagi na bardzo trudną sytuację finansową Gminy, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 9 maja 2012 r. Prezes Rady Ministrów Donald Tusk zawiesił organy Gminy i ustanowił zarząd komisaryczny. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podano, że zły stan finansów był wynikiem m.in. polityki prowadzonej na przestrzeni kilku ostatnich lat przez władze Gminy. Przygotowany przez Gminę w 2009 r. program naprawczy nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, zaś aktualny program dotknięty był wadami. Organy Gminy nie zastosowały się do zaleceń Kolegium RIO, dotyczących m.in. ograniczenia zakresu realizowanych inwestycji i spłaty zobowiązań wymagalnych. Władze Gminy konsekwentnie prowadziły Gminę do zupełnej niewydolności finansowej i nie wykonywały prawidłowo nałożonych na nie zadań publicznych. Gmina była obciążona bardzo wysokimi zobowiązaniami zaliczanymi do długu publicznego. Sytuacja ta nie pozwalała na zaciągnięcie zobowiązań na rynku komercyjnym z uwagi na brak zdolności kredytowej.

(Dowód: akta kontroli str. 8-25)

W latach 2013 – 2015 Gmina obsługiwała niżej wymienione operacje finansowe:

- spłatę pięciu kredytów zaciągniętych w bankach w latach 2008 i 2009 - z tytułu udzielenia kredytów banki pobrały od Gminy prowizję w wysokości od 0,5% do 1,5% kwoty kredytu. Przyjęły sposób naliczania oprocentowania według zmiennej stopy procentowej, opartej na stawce WIBOR, powiększonej o marżę banku wynoszącą od 1,2% do 3,5%, lub liczonej z uwzględnieniem stopy redyskontowej weksli (od 0,88 do 0,96, nie niższe niż 4% w stosunku rocznym). W przypadku opóźnień w spłacie banki zastrzegły w umowach naliczanie odsetek stanowiących czterokrotność stopy kredytu lombardowego (w dniu zawarcia umów 20%-30% w stosunku rocznym);
- spłatę czterech pożyczek długoterminowych udzielonych przez WFOŚiGW¹⁰ w latach 2006, 2007 i 2014 - w umowach ustalono stałe oprocentowanie

⁹ Wolne środki, w tym na pokrycie deficytu przyjmowały wartości ujemne: -89,3 tys. w 2010 r., -310,5 tys. zł w 2011 r., -301,4 tys. zł w 2012 r., -496,9 tys. zł w 2013 r., -283,4 tys. zł w 2014 r.

¹⁰ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

w wysokości od 1,5% do 5% w stosunku rocznym. Dla niespłaconych w terminie kwot wprowadzono oprocentowanie naliczane jak dla odsetek od zaległości podatkowych;

- spłatę pożyczki udzielonej przez firmę Magellan S.A. w 2012 r. – dla pożyczki przyjęto zmienne oprocentowanie, wyliczane w oparciu o stawkę WIBOR 6M, powiększone o marżę pożyczkodawcy 0,01%. Pożyczkodawca pobrał od Gminy prowizję z tytułu zawarcia umowy (3,3% kwoty pożyczki) oraz z tytułu zawarcia porozumienia w sprawie ustalenia nowego terminu spłaty przeterminowanej raty pożyczki (2,2% zaległości). W przypadku uchybienia terminom płatności pożyczkobiorca zastrzegł w umowie pożyczki możliwość naliczania odsetek od przeterminowanego zadłużenia w wysokości 150% odsetek ustawowych (19,5%). W wyniku podpisania w 2013 r. porozumienia, dla kwot niespłaconych w terminie ustalono oprocentowanie w wysokości 11,7%. Spłatę pożyczki zakończono w styczniu 2014 r.;

- wykupy obligacji komunalnych wyemitowanych w 2010 r. i emisję obligacji komunalnych w 2015 r. – dla obligacji ustalono oprocentowanie zmienne, naliczane od wartości nominalnej w oparciu o stawkę WIBOR 6M, powiększoną o marżę inwestorów (2% i 3,2%). Wartość nominalna obligacji była równa cenie emisyjnej oraz cenie wykupu;

- spłatę wierzytelności wykupionych przez bank w 2008 r. – w umowach ustalono zmienne oprocentowanie, wyliczane w oparciu o stawkę WIBOR, powiększone o marżę banku od 0,7% do 2,2%. Dla niespłaconych w terminie kwot ustalono odsetki umowne w wysokości 200% przyjętego oprocentowania. Zakończenie spłat przewidziano na 2023 i 2024 rok;

- spłatę wierzytelności objętych umowami cesji wierzytelności Gminy na rzecz banku (cztery ugody z 2011 i 2012 r.¹¹) oraz na rzecz firmy Pretor (porozumienie z 2012 r. ze zm.) – oprocentowanie należności głównych ustalono w wysokości co najmniej odsetek ustawowych (13%-19,5%), zaś od kwot niespłaconych w terminie - w wysokości 150%- 200% odsetek ustawowych (19,5%-26%). Wskutek zawarcia z firmą Pretor dwóch porozumień restrukturyzacyjnych (w związku z niedokonaniem spłaty), wierzyciel pobrał opłatę w wysokości po 3% należności głównej.

(Dowód: akta kontroli str. 242-802)

1. Legalność wykorzystywania operacji finansowych i zaangażowania w spółki komunalne oraz ich wpływ na wysokość długu i przestrzeganie limitów zadłużenia Gminy.

Opis stanu faktycznego

1.1. Obsługiwane przez Gminę od 2013 r. kredyty i pożyczki zostały zaciągnięte w związku z realizacją zadań inwestycyjnych na terenie Gminy oraz finansowaniem wydatków niemających pokrycia w planowanych dochodach. Celem emisji obligacji komunalnych było sfinansowanie deficytu budżetowego w roku 2010 i 2015 oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W drodze zawarcia umów wykupu wierzytelności zrealizowano w 2008 r. dwie inwestycje. Zobowiązania z tytułu cesji wierzytelności dotyczyły wierzytelności związanych z rozliczeniem zadań inwestycyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 242-801)

Zadłużenie Gminy z tytułu ww. operacji zmniejszyło się z 12.400,8 tys. zł według stanu na koniec w 2012 r. do 7.889,5 tys. zł na koniec 2014 r. i stanowiło ponad

¹¹ Ugody zawarto na podstawie art. 917 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) – strony poczyniły wzajemne ustępstwa celem wykonania roszczeń wynikających z łączącego je stosunku prawnego.

73% długu Gminy (pozostałą kwotę stanowiły zobowiązania wymagalne). Na koniec trzeciego kwartału 2015 r. wzrosło do 8.705 tys. zł, w związku z emisją obligacji komunalnych, i stanowiło 100% długu Gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 26-130)

W skontrolowanych umowach/ugodach/porozumieniach dotyczących ww. operacji finansowych nie zawarto niedopuszczalnych zapisów uprawniających zewnętrzne instytucje do dysponowania rachunkiem bieżącym Gminy, wprowadzających kapitalizację odsetek, czy też dyskonto od wyemitowanych obligacji¹². Kredyty i pożyczki długoterminowe zostały zaciągnięte na zasadach ustalonych przez Radę Gminy¹³. Emisję obligacji komunalnych przeprowadzono z uwzględnieniem wytycznych określonych przez Radę Gminy, określających zasady zbywania i wykupu obligacji. Dla ww. operacji Gmina uzyskała wymaganą na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych opinię Kolegium RIO odnośnie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji.

(Dowód: akta kontroli str. 242-801)

Kredyty i pożyczki zostały zaciągnięte głównie w latach 2006 – 2012, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴. Jeden kredyt oraz pożyczkę krótkoterminową uzyskano w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Kolejny kredyt uzyskano dokonując zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy¹⁵. W pozostałych przypadkach istniała możliwość udzielenia kredytu jedynie przez banki, z którymi Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej miał podpisaną umowę. Wszystkie pożyczki długoterminowe zostały udzielone na preferencyjnych zasadach, ze środków WFOŚiGW. Kontrola dokumentacji przetargowej dotyczącej zaciągnięcia w 2012 r. pożyczki krótkoterminowej wykazała, iż wskazanym przez zamawiającego warunkiem wyboru najkorzystniejszej oferty była cena usługi, obejmująca łączną wartość opłat, prowizji i odsetek związanych z obsługą operacji.

(Dowód: akta kontroli str. 242-472, 613-660)

W latach 2013 – 2015 Gmina ograniczyła się do zaciągnięcia jednej pożyczki ze środków WFOŚiGW (158,9 tys. zł w 2014 r.) oraz emisji obligacji komunalnych (1.690 tys. zł w 2015 r.). Pożyczka z WFOŚiGW została zaciągnięta z przeznaczeniem na dofinansowanie projektu realizowanego na podstawie umowy zawartej z Samorządem Województwa Łódzkiego w 2012 r., zaś celem emisji obligacji było sfinansowanie deficytu budżetowego bieżącego roku oraz spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Takie działania były zgodne z art. 240a ust. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, według którego w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych (w okresie objętym kontrolą Gmina realizowała program postępowania naprawczego).

(Dowód: akta kontroli str. 451-472, 570-596)

1.2. W latach 2013 i 2014 wykonane dochody bieżące Gminy były wyższe od wydatków bieżących. Zachowana została zatem zasada, o której mowa w art. 242

¹² Wyemitowane obligacje były obligacjami kuponowymi.

¹³ Skontrolowano dokumentację dla kredytów i pożyczek zaciągniętych od 2008 r.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

¹⁵ Prowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (w wymaganym terminie nie wpłynęła żadna oferta niepodlegająca odrzuceniu).

ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zaplanowane na 2015 r. dochody bieżące były wyższe od planowanych wydatków bieżących. Według uchwalonej w 2015 r. wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 – 2024 wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243¹⁶ ustawy o finansach publicznych, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, nie przekroczył dopuszczalnego poziomu. Zachowanie w 2015 r. relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obliczonej w oparciu o plan trzech kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, było możliwe po uzyskaniu zgody na przesunięcie terminu wykupu obligacji na kwotę po 700 tys. zł z 2016 r. na 2020 i z 2017 r. na 2021 r. Aktualna sytuacja finansowa Gminy pozwala jednak na wykup obligacji w pierwotnym terminie. W 2013 r. i 2014 r. wystąpiły trudności z zachowaniem wskaźników zadłużenia na dopuszczalnym poziomie.

(Dowód: akta kontroli str. 26-28, 597-598, 803-807, 1054, 803-1137)

1.3. Gmina nie posiadała udziałów, ani akcji w spółkach prawa handlowego. Nie stwierdzono także przypadków sprzedaży składników majątku Gminy, a następnie dzierżawy czy przyjęcia w leasing takich składników. W kontrolowanym okresie Gmina nie udzielała poręczeń i gwarancji.

(Dowód: akta kontroli str. 26-129, 808-810)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Łączna kwota przypadających w 2013 r. spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupów obligacji komunalnych wraz z należnymi odsetkami stanowiła 17,7% dochodów planowanych na dany rok budżetowy i przekraczała maksymalny poziom wskaźnika określonego w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., który wynosił 15%. Na koniec 2013 r. relacja kwoty długu (12.956,6 tys. zł) do wykonanych dochodów budżetu Gminy (18.210,9 tys. zł) kształtowała się na poziomie 71,2% i przekraczała dopuszczalny poziom 60%, określony w art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Powodem powstania zobowiązań wymagalnych i przekroczenia dopuszczalnego poziomu wskaźnika było nadmierne zadłużenie Gminy w latach poprzednich oraz nieuzyskanie przychodów na planowanym poziomie. Starania podjęte w 2013 r. przez Komisarza Rządowego celem pozyskania pożyczki z budżetu państwa zakończyły się niepowodzeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 26-28, 43-85, 808-921, 1521-1527, 1534-1536)

2. W uchwałach z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2014 r. oraz w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej¹⁷ nie zachowano zasad, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na powyższe uchwałą z dnia 7 marca 2014 r. Kolegium RIO stwierdziło nieważność uchwały Rady Gminy z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej i wezwała do usunięcia naruszeń prawa w uchwale budżetowej na 2014 r. W zakwestionowanych uchwałach planowane wydatki bieżące Gminy były wyższe od planowanych dochodów bieżących (o 1.665.7 tys. zł)¹⁸. W takich okolicznościach, według art. 242 ustawy o finansach publicznych, Gmina nie mogła uchwalić budżetu na 2014 r. Nie została także zachowana reguła,

¹⁶ Relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych, wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu.

¹⁷ Uchwały Rady Gminy nr LVI/229/2014 i nr LVII/230/2014.

¹⁸ Gmina nie posiadała nadwyżki budżetowej ani wolnych środków, zmniejszających tę różnicę.

o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, bowiem relacje spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami w stosunku do planowanych dochodów budżetu kształtowały się powyżej wskaźnika maksymalnego¹⁹, ustalonego dla danego roku budżetowego (o 0,49-17,61%). Wobec braku możliwości uchwalenia przez Gminę wieloletniej prognozy finansowej i budżetu z zachowaniem zasad określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz w związku z negatywną opinią Kolegium RIO odnośnie przyjętego przez Gminę programu postępowania naprawczego, budżet na 2014 r. ustaliło w dniu 3 lipca 2014 Kolegium RIO²⁰. W uchwalonej w dniu 14 lipca 2014 r. wieloletniej prognozie finansowej²¹ podano, iż wskaźnik określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych osiągnie dopuszczalne wartości, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę, dla obliczeń w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy.

(Dowód: akta kontroli str. 803-810, 922-1052, 1542-1543)

3. W 2013 r. i 2014 r. w uchwałach budżetowych oraz wieloletnich prognozach finansowych²² planowane wydatki bieżące Gminy były wyższe od planowanych dochodów bieżących o 2.694 tys. zł w 2013 r. i o 218 tys. zł w 2014 r. Nie zachowano zatem zasady, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 803-810, 870-1052, 1542-1543)

NIK podziela stanowisko przedstawione w wyjaśnieniach Wójta Gminy, iż głównym powodem przekroczenia dopuszczalnych wskaźników było „przeinwestowanie” i nadmierne zadłużenie Gminy w latach ubiegłych. Równocześnie zwraca uwagę, że formuły wyliczenia wskaźników, określone w art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz w art. 243 ustawy o finansach publicznych, nie uwzględniają zadłużenia spłacanego wydatkami, tj. długu związanego z wykupem i cesją wierzytelności. Wyliczenie ww. wskaźników z uwzględnieniem wartości długu spłacanego wydatkami uwidoczniłoby jeszcze większe, faktyczne obciążenie Gminy wynikające z zadłużenia. W 2013 r. wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., osiągnąłby wartość powyżej 32%, tj. wartość ponad dwukrotnie wyższą od poziomu dopuszczalnego (15%). Zadłużenie Gminy bez zobowiązań wymagalnych wynosiło łącznie 12.400,8 tys. zł na koniec 2012 r. i 7.862,1 tys. zł na koniec 2014 r., z tego zadłużenie z tytułu kredytów, pożyczek i wykupów obligacji, uwzględniane przy wyliczaniu omawianych wskaźników, stanowiło niespełna 75% zadłużenia²³. Dług spłacany wydatkami, nieuwzględniany przy wyliczeniu wskaźników, stanowił ponad 25% zadłużenia. Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że przeprowadzając w 2008 r. operację wykupów wierzytelności, Gmina nie była zobowiązana do uzyskania opinii Kolegium RIO. Kolegium RIO nie mogło więc wypowiedzieć się co do możliwości spłaty przez Gminę zobowiązań wynikających z przeprowadzonej operacji finansowej.

¹⁹ Przy wyliczaniu wskaźników uwzględniono zobowiązania związku współtworzonego przez Gminę, stosownie do art. 244 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Uchwała Kolegium RIO nr 23/145/2014.

²¹ Uchwała Rady Gminy nr LXVIII/260/2014.

²² Uchwały Rady Gminy nr XXVII/165/2013 z 28 marca 2013 r. ze zm., nr XXXII/176/2013 z 29 kwietnia 2013 r. ze zm., nr LXVIII/260/2014 z 14 lipca 2014 r. ze zm. oraz uchwała Kolegium RIO nr 23/145/2014 z 3 lipca 2014 r. ze zm.

²³ W 2013 r. zadłużenie z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych wynosiło 8.871 tys. zł i stanowiło 73,1% zadłużenia Gminy (bez zobowiązań wymagalnych). W 2014 r. wartości te wynosiły odpowiednio 5.724,3 tys. zł i 72,8%.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zbadanym zakresie.

2. Rzetelność analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływ na bezpieczeństwo finansowe Gminy.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przed zaciągnięciem pożyczki ze środków WFOŚiGW oraz emisją obligacji komunalnych Gmina wykonała rzetelne analizy możliwości spłaty zadłużenia i wykupów, które zostały przekazane do Kolegium RIO i pozytywnie zaopiniowane. Wójt Gminy wyjaśnił, iż nie zlecano sporządzania ekspertyz ani analiz w zakresie wyboru dogodnych dla Gminy instrumentów finansowych, ponieważ naraziłoby to Gminę na dodatkowe koszty. Finansowana w ramach pożyczki inwestycja, polegająca na rozbudowie Systemu Uzdatniania Wody etap II, była niezbędną inwestycją, którą należało w jak najszybszym czasie dokończyć. Taki rodzaj finansowania został wybrany przez Gminę z uwagi na fakt, iż pożyczki z WFOŚiGW udzielane są na bardzo korzystnych warunkach. Podejmując decyzję o emisji obligacji uznano, że jest to najprostszy i najszybszy sposób uzyskania środków z istniejących na rynku instrumentów finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 468-472, 570-576, 1479-1520, 1522-1527)

2.2. Gmina korzystała z instrumentów finansowych, jednak celem ich stosowania nie było obejście przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wyliczanego od 2014 r. na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem prawa, wartość obliczanego przez Gminę wskaźnika nie uwzględniała rozliczeń z tytułu umów wykupu wierzytelności (zawartych w 2008 r.) oraz dotyczących cesji wierzytelności (spłacanych na podstawie porozumień i ugód zawartych w latach 2011 – 2012).

(Dowód: akta kontroli str. 803-1143)

Parametry finansowe, istotne przy wyliczaniu wskaźników zadłużenia, zostały oszacowane rzetelnie (z wyjątkiem uchwał ze stycznia 2013 r.). Wpływy z podatków i pozostałe dochody ustalono z uwzględnieniem wskaźnika inflacji, dynamiki PKB, planowanych stawek. Dochody majątkowe, w tym wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, zaplanowano w kwotach prawdopodobnych do osiągnięcia. Wydatki bieżące skalkulowano na podstawie danych historycznych, z uwzględnieniem dynamiki PKB, inflacji, tempa wzrostu płac. Rozchody Gminy i wydatki związane z obsługą zadłużenia ustalono na podstawie obowiązujących harmonogramów spłat kredytów, pożyczek i wykupów. Wliczono także raty niespłacone w terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 26-129, 811-921)

Zaplanowane dochody budżetu zrealizowano w 97,3% w 2013 r. i 95,4% w 2014 r. (w tym wydatki majątkowe w 100%).

(Dowód: akta kontroli str. 43-129)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W uchwałach Rady Gminy z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2013 r. oraz w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej²⁴ zawyżono planowane dochody ze sprzedaży składników majątkowych. Na taką nieprawidłowość wskazało także Kolegium RIO w uchwale z dnia 4 marca 2013 r. W ocenie Kolegium analiza odpowiednich danych historycznych pozwalała na stwierdzenie, iż zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku Gminy w wysokości

²⁴ Uchwały Rady Gminy nr XXIV/139/2013 i nr XXIV/140/2013.

5.332,2 tys. zł były niemożliwe do osiągnięcia w roku budżetowym. Nieuzyskanie zakładanych dochodów majątkowych spowoduje niemożność pełnej realizacji wydatków, a w konsekwencji brak zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań gminnych. Ograniczy to realność spłaty zadłużenia oraz uniemożliwi zachowanie na poziomie wskazanym w wieloletniej prognozie finansowej wskaźników zadłużenia. Uchwałą z dnia 4 marca 2013 r. Kolegium stwierdziło nieważność ww. uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, wskazując na naruszenie art. 211 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stosowną zmianę w uchwale budżetowej na 2013 r. Rada Gminy podjęła w dniu 28 marca 2013 r., zaś wieloletnią prognozę finansową uchwalono w dniu 29 kwietnia 2013 r. W uchwałach tych zaplanowano na 2013 r. pozyskanie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 5.986,1 tys. zł (wpływy ze sprzedaży składników majątkowych zmniejszono do 485 tys. zł). Skarbnik Gminy wyjaśniła, że Gmina w 2012 roku nie otrzymała pożyczki z budżetu państwa. Brak środków finansowych powodował, iż podejmowano różne działania, aby pozyskać dodatkowe środki i przywrócić Gminie płynność finansową. Zaplanowana sprzedaż majątku nie została zrealizowana.

W ocenie NIK w ww. uchwałach z dnia 30 stycznia 2013 r. dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano nierzetelnie, w kwocie niemożliwej do osiągnięcia (5.332,2 tys. zł). Na koniec 2013 r. wykonie dochodów wyniosło 320,9 tys. zł i stanowiło jedynie 6% pierwotnie zaplanowanej kwoty. Wpływy te uzyskano głównie z najmu i dzierżawy składników majątkowych. NIK wskazuje, że wskaźnik spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., bez uwzględnienia pierwotnie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, osiągnąłby wartość 17,5%²⁵ i tym samym przekroczyłby dopuszczalny poziom 15%. Powyższe dane wskazują, iż dochody zostały zawyżone celem wykazania w dokumentach planistycznych Gminy prawidłowych wskaźników.

(Dowód: akta kontroli str. 47, 132, 811-921, 1542-1543, 1545-1547)

Ocena
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Gminy w badanym zakresie.

3. Gospodarność stosowanych operacji finansowych.

Opis stanu
faktycznego

Obsługiwane w latach 2013 – 2015 kredyty zostały zaciągnięte na możliwie najkorzystniejszych dla Gminy warunkach²⁶, głównie w bankach udzielających kredytu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej. Pożyczki zaciągnięto ze środków WFOŚiGW, na preferencyjnych warunkach²⁷. Podpisane w 2008 r. umowy wykupu wierzytelności także zawierały korzystne dla Gminy zapisy dotyczące obsługi operacji²⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 252-472)

²⁵ Wyliczeń dokonano w oparciu o dane zawarte uchwale z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

²⁶ Prowizja banków wynosiła od 0,5% do 1,5% kredytu, oprocentowanie naliczono według zmiennej stopy procentowej, opartej na stawce WIBOR, powiększonej o marżę banku (1,2% - 3,5%), lub liczonej z uwzględnieniem stopy redyskontowej weksli. Dla zaległości przyjęto naliczanie odsetek stanowiących czterokrotność stopy kredytu lombardowego.

²⁷ Ustalono stałe oprocentowanie (1,5% - 5% w stosunku rocznym). Dla zaległości wprowadzono naliczanie odsetek jak od zaległości podatkowych.

²⁸ Oprocentowanie naliczono w oparciu o zmienną stawkę WIBOR, powiększoną o marżę banku (0,7% i 2,2%). Dla zadłużenia przeterminowanego ustalono odsetki w wysokości stanowiącej dwukrotność oprocentowania. Prowizję bank pobral od zbywcy wierzytelności.

Pożyczka krótkoterminowa z 21 marca 2012 r. została udzielona przez firmę Magellan S.A., wylonioną w trybie przetargu nieograniczonego²⁹. Łączne koszty udzielenia pożyczki kształtowały się na poziomie porównywalnym z kontrolowanymi kredytami. Warunki spłaty przeterminowanego zadłużenia, ustalone w porozumieniu z tą firmą, podpisanym w dniu 31 stycznia 2013 r., były korzystniejsze dla Gminy niż warunki określone w umowie pożyczki z 21 marca 2012 r. W umowie pożyczki dla przeterminowanego zadłużenia ustalono odsetki w wysokości 150% odsetek ustawowych (19,5%), zaś w porozumieniu z 31 stycznia 2013 r. w wysokości 11,7%. Zmiana warunków umowy pozwoliła na ograniczenie kosztów przeterminowanej płatności szacunkowo o 23,4 tys. zł (1,9%).

(Dowód: akta kontroli str. 613-660)

Żadne z kontrolowanych umów kredytowych lub o pożyczkę oraz porozumienia i ugody pozasądowe dotyczące spłaty wierzytelności objętych cesją nie zawierały niekorzystnych zapisów, utrudniających wcześniejszą spłatę zobowiązań.

(Dowód: akta kontroli str. 252-769, 778-793)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W kontrolowanym okresie Gmina spłacała zaległe zobowiązania objęte cesjami wierzytelności (1.158,2 tys. zł³⁰) na podstawie ugód pozasądowych zawartych w 2011 r. i 2012 r. z Centrum Finansowym Banku BPS S.A. (570,9 tys. zł) i porozumienia z 2012 r. ze zm. zawartego z firmą Pretor (587,3 tys. zł), na niekorzystnych dla siebie warunkach. Nowym wierzycielom wypłacano oprocentowanie liczone w wysokości co najmniej odsetek ustawowych (do 19,5%). Zawarte w kontrolowanym okresie z firmą Pretor zmiany porozumienia (aneksy i porozumienia restrukturyzacyjne), które odraczały terminy spłaty wierzytelności³¹, pogarszały ustalone w 2012 r. warunki spłaty. W aneksie z dnia 10 stycznia 2014 r. do porozumienia zmieniono sposób naliczania odsetek umownych od należności przeterminowanych ze 150% do 200% wartości odsetek ustawowych. W związku z zawarciem porozumień restrukturyzacyjnych z 21 maja 2014 r. i 8 stycznia 2015 r. Gmina dwukrotnie zapłaciła firmie Pretor prowizję w wysokości po 13,5 tys. zł. Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała, że w przypadku pozyskania przez Gminę kredytu referencyjnego³² jego koszt całkowity byłby niższy od kosztów całkowitych ww. operacji. Według ustaleń porozumienia ze zm. zawartego z firmą Pretor całkowity koszt analizowanej operacji wynosił 796,3 tys. zł, natomiast całkowity koszt hipotetycznego kredytu referencyjnego 640,9 tys. zł. Badana operacja była więc droższa o 155,4 tys. zł, tj. o 24,3% od kredytu referencyjnego. Według postanowień ugód pozasądowych zawartych z Centrum Finansowym Banku BPS S.A. ich koszty całkowite były wyższe od kosztu hipotetycznego kredytu referencyjnego o około 64 tys. zł, tj. średnio o 3%. Przykładowo: dla ugody pozasądowej nr 12/WAW/2012 z 8 sierpnia 2012 r. koszt całkowity analizowanej

²⁹ Kryterium wyboru wykonawcy była cena usługi, obejmująca oprocentowanie, marżę i prowizję. Dla pożyczki przyjęto zmienne oprocentowanie, wyliczane w oparciu o stawkę WIBOR, powiększone o marżę pożyczkodawcy 0,01%.

³⁰ Należność główna według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

³¹ Termin spłaty wierzytelności w kwocie 449 tys. zł przesuвано: aneksem z 10 stycznia 2014 r. - do 31 maja 2014 r., porozumieniem restrukturyzacyjnym z 21 maja 2014 r. - do 31 grudnia 2014 r. i porozumieniem restrukturyzacyjnym z 8 stycznia 2015 r. - do 30 czerwca 2015 r.

³² Wycień dla kredytu referencyjnego dokonano ustalając zmienne oprocentowanie obliczone w oparciu o stawkę WIBOR 3M, powiększone o marżę 1 % oraz prowizję 2,3% (średnie wartości wynikające z zawartych przez Gminę umów kredytowych).

operacji wynosił 679,1 tys. zł, a koszt kredytu referencyjnego 645,2 tys. zł. Operacja była droższa o 33,9 tys. zł, tj. o 5,3% od kredytu referencyjnego. Dla umowy pozasądowej nr 15/WAW/2011 z 21 października 2011 r. koszt całkowity analizowanej operacji wynosił 980,2 tys. zł, a koszt kredytu referencyjnego 953,4 tys. zł. Operacja była droższa o 26,8 tys. zł, tj. o 2,8% od kredytu referencyjnego.

Wójt Gminy wyjaśnił, iż zawarł porozumienie restrukturyzacyjne z firmą Pretor celem uniknięcia wszczęcia przez wierzyciela postępowania egzekucyjnego, które naraziłoby Gminę na dodatkowe koszty. Komisarz Rządowy wyjaśnił, że kolejne porozumienia z firmą Pretor wynikały z braku możliwości spłaty zobowiązań w wyznaczonym terminie. Nie zaciągnięto kredytu czy pożyczki celem spłaty zobowiązań objętych cesją wierzytelności, ponieważ stan zadłużenia Gminy i brak płynności finansowej powodował, że banki nie były zainteresowane współpracą z Gminą. Pomimo podjęcia starań o pozyskanie środków finansowych, w 2013 r. Gmina nie uzyskała pożyczki z budżetu państwa. Ze względu na brak podmiotu zainteresowanego przeprowadzeniem emisji obligacji komunalnych Gminy w 2014 r. nie pozyskano zaplanowanych na ten cel środków.

(Dowód: akta kontroli str. 778-801, 1530-1540, 1548-1549)

Ocena
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Gminy w badanym zakresie.

4. Prawdliwość ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej.

Opis stanu
faktycznego

Przeprowadzone w kontrolowanym okresie operacje finansowe zostały zaplanowane w uchwałach budżetowych Gminy oraz wieloletnich prognozach finansowych w prawidłowych kwotach.

(Dowód: akta kontroli str. 1101, 1131, 1144)

Dane wykazane w wieloletnich prognozach finansowych odpowiadały danym określonym w uchwałach budżetowych³³. W planowanych wydatkach bieżących oraz majątkowych uwzględniano wydatki wynikające z umów wykupu wierzytelności oraz porozumień i ugód pozasądowych, zawartych w związku z cesją wierzytelności. Prognozowaną kwotę długu ustalono w prawidłowy sposób, z uwzględnieniem właściwie wyliczonej kwoty pozostałych do spłaty kredytów, pożyczek, wykupów obligacji oraz długu spłacanego wydatkami. Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego³⁴ do długu zaliczono zobowiązania wynikające z umów wykupu i cesji wierzytelności, tj. z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywoływały skutki ekonomiczne podobne do umów pożyczki lub kredytu. Kwotę długu określano na okres nie krótszy niż okres, na który zaciągnięto zobowiązania.

(Dowód: akta kontroli str. 811-1137, 1138-1143)

Kontrolowane operacje finansowe ewidencjonowano w księgach rachunkowych w prawidłowy sposób³⁵. Przychody i rozchody związane z obsługą kredytów, pożyczek i obligacji komunalnych ujmowano na kontach analitycznych

³³ Uchwały Rady Gminy nr XXVII/165/2013 z 28 marca 2013 r., nr XXXI/176/2013 z 29 kwietnia 2013 r., nr LXVIII/260/2014 z 14 lipca 2014 r., nr IV/15/15 i nr IV/16/15 z 26 stycznia 2015 r oraz uchwała Kolegium RIO nr 23/145/2014 z 3 lipca 2014 r.

³⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

³⁵ Skontrolowano zapisy księgowe za lata 2013 – 2015 (I półrocze).

prowadzonych do kont 134 Kredyty bankowe oraz 260 Zobowiązania finansowe. Spłaty zobowiązań objętych wykupem i cesją wierzytelności (dług spłacany wydatkami) ujmowano na kontach analitycznych prowadzonych do konta 201 Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami. Zapłatę odsetek, marży i prowizji księgowano na kontach analitycznych prowadzonych do konta 751 Koszty finansowe. W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków niezasadnego zakwalifikowania poniesionych wydatków do wydatków majątkowych.

(Dowód: akta kontroli str. 1145-1268)

W sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2013 i 2014 r. oraz za II kwartał 2015 r. prawidłowo wykazano stany zobowiązań według tytułów dłużnych. Poszczególne kwoty wynikały z zapisów kont księgowych, na których prowadzono rozliczenia z tytułu kontrolowanych operacji finansowych. Kwoty zobowiązań zostały jednak nieprawidłowo przyporządkowane do poszczególnych grup wierzycieli. Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2013 i 2014 r. zawierały dane dotyczące zadłużenia zgodne ze sprawozdaniami statystycznymi.

(Dowód: akta kontroli str. 29-241, 1145-1224)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na błędnym wykazaniu w sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2013 i 2014 r. oraz za II kwartał 2015 r. zobowiązań w układzie podmiotowym – według grup wierzycieli. Kwotę zobowiązań wobec banków zawyżono na koniec poszczególnych okresów o 4.793,5 tys. zł w 2013 r., 4.099,3 tys. zł w 2014 r. i 3.670 tys. zł w 2015 r., tj. o kwoty spłacane na rzecz Towarzystwa Ubezpieczeń S.A. Benefia oraz firm Magellan S.A. i Pretor. Nierzetelna kwalifikacja poszczególnych kwot wynikała z przeoczenia i omyłki.

W ocenie NIK taka prezentacja zobowiązań była niezgodna z instrukcją sporządzania sprawozdań, stanowiącą załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 130-242, 1534-1536, 1545-1546, 1550-1552)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Gminy w badanym zakresie.

5. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową.

Opis stanu
faktycznego

Analiza płynności finansowej Gminy, przeprowadzona za okres od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r., wykazała, że zrealizowane w poszczególnych miesiącach wydatki i rozchody znajdowały pokrycie w uzyskanych dochodach oraz przychodach (z wyjątkiem grudnia 2014 r.)³⁷. Od maja 2015 r. z pozyskanych środków Gmina pokryła także zobowiązania wymagalne. Odzyskanie płynności finansowej i spłata zobowiązań wymagalnych były możliwe w wyniku pozyskania przychodów z tytułu emisji obligacji komunalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 1269-1359)

Zadłużenie Gminy sukcesywnie zmniejszyło się z 15.092,5 tys. zł na koniec 2012 r. do 9.036,7 tys. zł na koniec II kwartału 2015 r., w tym obniżeniu uległy zobowiązania wymagalne - odpowiednio z 2.691,7 tys. zł w 2012 r. do 188,9 tys. zł w II kwartale 2015 r. Zastępca Skarbnika Gminy wyjaśniła, że z przyczyn niezależnych od Gminy na koniec II kwartału 2015 r. brak było możliwości spłaty zobowiązań wymagalnych.

³⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

³⁷ Wskaźnik przyjmował wartości w przedziale 1-1,3, w grudniu 2014 r. był nieznacznie niższy od 1 (0,99).

Zobowiązanie w wysokości 183,6 tys. zł dotyczyło zwrotu darowizny nieruchomości i zostało całkowicie umorzone przez Starostwo Powiatowe w Wieluniu dnia 28 września 2015 r. Pozostała kwota zobowiązań wymagalnych dotyczyła odszkodowania za grunty, którego nie można było zapłacić z powodu śmierci właściciela i braku ustanowionego spadkobiercy. Na koniec III kwartału 2015 r. nie odnotowano zobowiązań wymagalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 26-241)

W kontrolowanym okresie Gmina zakończyła spłatę dwóch pożyczek z WFOŚiGW, trzech kredytów (zaciągniętych w latach 2006 – 2009), pożyczki krótkoterminowej z 2012 r. oraz zobowiązań objętych cesją wierzytelności. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. do spłaty pozostały dwa kredyty zaciągnięte w 2009 r., wykupy wierzytelności z 2008 r., dwie pożyczki z 2007 r. i z 2014 r. oraz wykupy obligacji wyemitowanych w 2010 r. i w 2015 r. (łącznie 8.847,7 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 1145-1224)

Kontrolę terminowości obsługi długu przeprowadzono na podstawie badania spłat kapitału dla wszystkich kredytów, pożyczek długoterminowych i wykupów wierzytelności obsługiwanych w latach 2013 – 2015 (I półrocze). Skontrolowano także terminowość wykupu obligacji komunalnych. Terminowo uregulowano raty na kwotę 1.965,1 tys. zł (66,4% próby). Pozostałe raty uregulowano po terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 1360-1367)

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Kolegium RIO wskazywało na konieczność pozyskania środków zewnętrznych z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań. Komisarz Rządowy podjął w 2013 r. działania zmierzające do pozyskania pożyczki z budżetu państwa (6.174,6 tys. zł). Wniosek Gminy w tej sprawie został rozpatrzony w dniu 17 grudnia 2013 r. negatywnie - Gmina nie uprawdopodobniła realizacji podstawowego działania programu, jakim było dostosowanie struktury jednostek oświatowych do warunków demograficznych Gminy. Wójt Gminy wyjaśnił, że Gmina w 2014 roku również ubiegała się o pożyczkę z budżetu państwa. Zmiana przepisów, a głównie art. 240a ustawy o finansach publicznych spowodowała, iż w związku z brakiem opinii do programu postępowania naprawczego Gmina nie miała możliwości z początkiem roku ubiegać się o pożyczkę z budżetu państwa. W połowie 2014 r. podjęto działania związane z emisją obligacji. Gmina przekazała do kilku banków dokumenty potrzebne do analizy sytuacji finansowej, lecz po przeprowadzeniu analizy banki odmawiały emisji obligacji. Z początkiem grudnia 2014 r. decyzje banków nie uległy zmianie. Sytuacja zmieniła się dopiero wiosną 2015 roku, na co istotny wpływ miała przeprowadzona przez Wójta Gminy całkowita likwidacja trzech szkół filialnych oraz związane z nią ograniczenie wydatków na wynagrodzenia i składki dla nauczycieli.

(Dowód: akta kontroli str. 804-807, 1368-1386, 1521-1527, 1531-1536, 1545-1546)

Celem poprawy sytuacji finansowej Gmina realizowała program postępowania naprawczego³⁸, uzyskując oszczędności w kwotach około 194 tys. zł w 2013 r., 319 tys. zł w 2014 r. i 731 tys. zł w 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1387-1447, 1550-1552)

W Gminie nie przeprowadzano badań audytowych.

(Dowód: akta kontroli str. 1528-1529)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³⁸ Uchwały Rady Gminy w sprawie programu postępowania naprawczego ze zm.: nr XLI/191/2013 z 1 sierpnia 2013 r., nr XLVIII/205 z 10 października 2013 r. i nr LXVI/256/2014 z 8 maja 2014 r.

1. W Gminie występowały zobowiązania wymagalne, które na koniec roku/kwartалу wynosiły 3.464,5 tys. zł w 2013 r., 2.901,6 tys. zł w 2014 r. i 188,9 tys. zł w II kwartale 2015 r. Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem był wysoki i wahał się w przedziale 17,8% - 30,2%. Zobowiązania wymagalne powstałe w 2013 r. i 2014 r. stanowiły ponad połowę zobowiązań wymagalnych odnotowanych na koniec danego roku³⁹. Kwota zapłaconych odsetek od nieuregulowanych w terminie zobowiązań wyniosła 497,6 tys. zł w 2013 r., 281,2 tys. zł w 2014 r. i 288,4 tys. zł w II kwartale 2015 r. Do kwietnia 2015 r. uzyskane dochody i przychody budżetu nie wystarczały na pokrycie wydatków i rozchodów powiększonych o zobowiązania wymagalne⁴⁰. W ocenie NIK wystąpienie zobowiązań wymagalnych oraz zapłata odsetek od tych zobowiązań świadczyły o nieprawidłowej gospodarce finansowej w Gminie i naruszeniu zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. NIK zwraca uwagę, że niewykonanie w terminie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek, stanowi czyn opisany w art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴¹.

(Dowód: akta kontroli str. 130-241, 1269, 1531-1543)

2. Z opóźnieniem przekazywano składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz PFRON. W terminie określonym w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴² i w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴³ nie zostały przekazane składki za 2013 r. (1.773,1 tys. zł), za 2014 r. (523,5 tys. zł) i za 2015 r. (50,7 tys. zł). Dodatkowo Gmina posiadała zaległości z tego tytułu z lat poprzednich⁴⁴, tj. za 2011 r. (469,8 tys. zł) i za 2012 r. (1.519,6 tys. zł). Według stanu na koniec października 2015 r. uregulowano zaległości w kwocie 4.100,6 tys. zł, z tego 1.027,8 tys. zł w nowym terminie ustalonym przez ZUS⁴⁵. Nieterminowa zapłata składek skutkowałą zapłatą odsetek w wysokości 433 tys. zł. Do spłaty w nowych terminach, określonych przez ZUS w układzie ratalnym, pozostały składki za okres od kwietnia do lipca 2013 r. w kwocie 236,2 tys. zł, wraz z odsetkami w wysokości 28,8 tys. zł. Według złożonych wyjaśnień nieterminowe płatności wynikały z braku wystarczającej ilości środków finansowych. Były Wójt Gminy Edward Kiedos wyjaśnił m.in., iż przejęte przez niego zadłużenie „sparaliżowało /.../ funkcjonowanie gminy”. Przekroczenie progów ustawowych zadłużenia, brak płynności finansowej, brak możliwości

³⁹ 2.382,3 tys. zł w 2013 r. (68,8%), 1.580,1 tys. zł w 2014 r. (54,6%) i 62,9 tys. zł w 2015 r. (33,3%).

⁴⁰ Do kwietnia 2015 r. wskaźnik liczony jako relacja sumy zrealizowanych dochodów i przychodów budżetu do sumy zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu oraz stanu zobowiązań wymagalnych przyjmował wartości poniżej 1 (w przedziale 0,4 - 0,9). Następnie osiągnął wartość 1.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.

⁴² Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm., w związku z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.) i art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).

⁴³ Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁴⁴ Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r.

⁴⁵ W dniach 26 września 2013 r. i 14 maja 2014 r. Dyrektor II Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi rozłożył na raty spłatę składek w kwocie 580,6 tys. zł wraz z należnymi odsetkami. Umową z dnia 10 marca 2015 r. ustalono nowe terminy spłaty zaległości głównych w kwocie 525,2 tys. zł wraz z odsetkami i opłatą prolongacyjną.

zaciągnięcia kredytów czy pożyczek, uniemożliwiło terminowe regulowanie zobowiązań. Komisarz Rządowy Jacek Różański podał m.in., że trudna sytuacja finansowa Gminy zmuszała do podjęcia decyzji „/.../ czy kupić opał i energię elektryczną /.../, zapłacić wynagrodzenia /.../, czy spłacić ratę kredytu /.../”.

NIK zwraca uwagę, że nieopłacenie w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stanowi czyn opisany w art. 14 ww. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 131-241, 1269, 1448-1464, 1530-1543, 1548-1549)

3. W Gminie nieterminowo regulowano zobowiązania wobec pracowników. Z opóźnieniem wynoszącym do ponad jednego roku wypłacono jednorazowe dodatki uzupełniające za 2012 r., 2013 r. i 2014 r., dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2014 r. dla pracowników zwolnionych oraz nagrodę jubileuszową przypadającą w 2013 r. Łączna kwota przeterminowanych wypłat wyniosła 608,8 tys. zł⁴⁶. Dodatkowo, z opóźnieniem wynoszącym do dwóch miesięcy przekazano pobrane od pracowników zaliczki na podatek od wynagrodzeń⁴⁷ w kwocie 351,3 tys. zł. Opóźnienia te skutkowały zapłatą odsetek w wysokości 2,8 tys. zł. Powodem nieterminowych płatności był brak wystarczającej ilości środków finansowych.

W ocenie NIK wypłata wynagrodzeń za pracę po ustalonym terminie stanowiła naruszenie art. 85 § 1 ustawy dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁸. Przekazanie z opóźnieniem pobranych zaliczek na podatek było niezgodne z art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 1448-1451, 1269, 1531-1544)

4. Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań, spowodowane brakiem środków finansowych, dotyczyły także spłat pozostałych tytułów dłużnych. Po terminie określonym w harmonogramach spłat uregulowano raty kredytów, pożyczek i wykupów w kwocie 992,3 tys. zł (33,6% badanej próby). Powyższe skutkowało zapłatą odsetek karnych w wysokości 23,2 tys. zł. W 2013 r. opóźnienia dotyczyły 70% rat spłaconych do pięciu miesięcy po terminie. W 2014 r. z opóźnieniem wynoszącym do jednego miesiąca uregulowano 28% rat. Brak płynności finansowej Gminy uniemożliwiał także terminową spłatę zobowiązań objętych cesją wierzytelności, regulowanych na podstawie porozumień, co skutkowało zapłatą na rzecz firmy Pretor dodatkowych odsetek za okres od 01 lutego 2013 r. w kwocie 280,7 tys. zł oraz opłat za kolejne odroczenia terminów spłaty w kwocie 26,9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 778-793, 1269, 1360-1367, 1531-1543)

5. Obowiązujący program postępowania naprawczego nie spełniał wymogów określonych w art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie wskazano w nim sposobu obliczenia efektów finansowych planowanych przedsięwzięć oraz nie dla wszystkich przedsięwzięć określono harmonogram ich wprowadzenia. Z uwagi na powyższe program został negatywnie zaopiniowany przez Kolegium RIO. Stwierdzone przez Kolegium RIO nieprawidłowości nie zostały wyeliminowane. Urzędujący do grudnia 2014 r. Komisarz Rządowy wyjaśnił, że program określał źródła i kwoty oszczędności z poszczególnych działań i w takiej formie był realizowany. Gmina nie składała ponownego wniosku o pożyczkę z budżetu państwa, ponieważ w budżecie na 2014 rok zaplanowano przychody z tytułu emisji papierów wartościowych. Wójt Gminy wyjaśnił, iż mimo mankamentów program naprawczy pozwolił na wprowadzenie niezbędnych oszczędności.

(Dowód: akta kontroli str. 1387-1447, 1522-1527, 1534-1536)

⁴⁶ Odsetek nie wypłacono. Pracownicy nie wystąpili z roszczeniem o zapłatę odsetek.

⁴⁷ Zaliczki pobrano w poszczególnych miesiącach 2013 r. i 2014 r.

⁴⁸ Dz. U z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

⁴⁹ Dz. U z 2012 r., poz. 361 ze zm.

**Ocena
częstkowa**

Wnioski
pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Gminy w badanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

1. Terminowe regulowanie zobowiązań.
2. Prawidłowe sporządzanie sprawozdań Rb-Z.
3. Rzetelne szacowanie dochodów przy wyliczaniu wieloletniej prognozy finansowej.
4. Przestrzeganie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

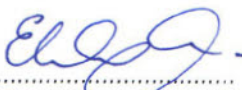
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Łódź, dnia 30 listopada 2015 r.

Kontroler:

Emilia Wyciszkiwicz
specjalista k. p.


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.