



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

P. SKARBNIK

URZĄD GMINY
w Białicach
WPLYNEŁO

dnia 2015-12-04 r.

LSZ.410.020.02.2015
P.15.014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Szczecinie
Kontrolerzy	1. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 97318 z dnia 3.09.2015 r. 2. Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 97315 z dnia 3.09.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Bielice, ul. Niepokalanej 34, 74-202 Bielice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Lech Twardowski - Wójt Gminy Bielice od dnia 26.11.2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ wpływ operacji finansowych zastosowanych przez Gminę Bielice² na jej sytuację finansową w latach 2013-2015³.

Wójt zaciągał zobowiązania w instytucji finansowej z sektora pozabankowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia (w 2013 r.) oraz bez upoważnienia (w 2014 r. i 2015 r.) organu stanowiącego Gminy, czym naruszył zakaz określony w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵.

W uchwale budżetowej oraz w wieloletniej prognozie finansowej⁶ na 2013 r. założono, że łączna kwota długu Gminy nie przekroczy 60% planowanych dochodów ogółem, tj. limitu określonego w art. 170 poprzednio obowiązującej ufp⁷, jednak na koniec tego roku relacja ta była wyższa od tego progu o 24,51%. W ww. uchwałach na 2013 r. założono ponadto, że planowane wydatki bieżące nie będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jednak wykonane wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące, czym naruszono zasadę zrównoważenia budżetu określoną w art. 242 ufp, W uchwałach⁸ na 2014 r. zaplanowano spełnianie indywidualnego wskaźnika zadłużenia⁹ określonego w art. 243 ufp, jednak według sprawozdania z wykonania budżetu za ten rok, Gmina nie spełniała ograniczeń wprowadzonych tym przepisem. W uchwałach podjętych w dniu 31.12.2014 r. na 2015 r. założono spełnianie IWZ, jednak w wyniku zmiany tych uchwał z dniem 15.09.2015 r., z uwagi na wykazanie w nich rzeczywistej kwoty długu Gminy oraz urealnienie planowanych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: Gmina.

³ Od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze mające związek z zakresem przedmiotowym kontroli w ww. okresie na tle danych finansowych z lat wcześniejszych.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm., dalej: usg.

⁶ Dalej: WPF.

⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), dalej: poprzednio obowiązująca ufp.

⁸ Budżetowej oraz w sprawie WPF.

⁹ Dalej: IWZ.

dochodów ze sprzedaży majątku, Gmina nie spełni tej relacji w latach 2015-2021, co było przyczyną wezwania Gminy przez Regionalną Izbę Obrachunkową¹⁰ do opracowania programu naprawczego.

Wójt udzielał zamówień publicznych bankom¹¹ oraz instytucji finansowej z pominięciem procedur wewnętrznych bądź przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹², czym naruszył ogólną zasadę określoną w art. 7 ust. 3 pzp. Wójt zawierał aneksy do umów kredytu długoterminowego, mimo nieprzewidzenia takiej możliwości w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz nieokreślenia warunków takiej zmiany, co było niezgodne z art. 144 ust. 1 pzp.

Wójt, wbrew dyspozycji art. 264 ust. 5 ufp, w 4 przypadkach udzielił bankom pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy. W 2 przypadkach zaciągnięcia pożyczek w instytucji finansowej na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp, nie wystąpił do RIO z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie możliwości ich spłaty, co było niezgodne z art. 91 ust. 2 ufp.

Zawarcie umów niestandardowych¹³ nie było poprzedzone analizą ekonomiczną oraz analizą ich skutków i ryzyk dla bezpieczeństwa finansowego Gminy. W 6 z 21 umów niestandardowych koszty ich obsługi były o ponad 10% wyższe od warunków rynkowych, z tego w 1 przypadku nawet o ponad 30%.

Wójt nie zapewnił wiarygodności sprawozdań budżetowych (Rb-28S w zakresie wydatków na obsługę długu i Rb-NDS głównie w zakresie realizowanych rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych pożyczek i kredytów) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z według stanu na koniec III kwartału 2014 r.). Ponadto w Gminie finansowano deficyt ze źródeł niewskazanych w ufp, rolowano dług zaciągnięty w instytucji finansowej, nie spłacono kredytu przeznaczonego na sfinansowanie przejściowego deficytu do końca roku, w którym został zaciągnięty.

Gmina posiadała niewielkie zobowiązania wymagalne jedynie w 1 z 12 miesięcy objętych szczegółową analizą oraz terminowo – poza 2 przypadkami – regulowała zobowiązania z tytułu zawartych operacji finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Charakterystyka finansowa Gminy Bielice za lata 2010-2015¹⁴.

Opis stanu
faktycznego

Dochody ogółem Gminy w latach 2010-2013 wzrastały średnio z roku na rok o 14,8% (z kwoty 8.069,0 tys. zł w 2010 r. do kwoty 12.211,4 tys. zł), po czym w roku 2014 r. nieznacznie zmalały (do kwoty 11.865,7 tys. zł). Dochody bieżące z kwoty 7.612,3 tys. zł w 2010 r., wzrosły w 2014 r. do kwoty 11.123,4 tys. zł. Składały się na nie głównie: subwencje (ponad 30%), dotacje (28%) oraz podatki i opłaty lokalne (ponad 17%). Gmina odnotowywała wzrost dochodów majątkowych do 2013 r. (z poziomu 456,7 tys. zł w 2010 r. do kwoty 2.471,0 tys. zł), głównie z uwagi na pozyskiwanie dotacji ze środków unijnych, po czym w 2014 r. nastąpił ich spadek o 70% (do kwoty 742,3 tys. zł). W Wieloletniej Prognozie Finansowej¹⁵, przewidziano na lata 2015 – 2018, początkowo niewielki spadek dochodów ogółem w 2015 r. (do kwoty 11.585,4 tys. zł) i 2016 r. (do kwoty 11.575,7 tys. zł), następnie ich wzrost do kwoty 12.047,0 tys. zł w 2017 r. oraz 12.927,3 tys. zł w 2018 r. Planowano wzrost dochodów bieżących średnio o 4,4% rocznie¹⁶ do 12.427,3 tys. zł w 2018 r. Założono także spadek dochodów majątkowych w stosunku do roku poprzedniego o 9,7% w 2015 r. (do

¹⁰ Dalej: RIO lub Izba.

¹¹ Tj. w zakresie bankowej obsługi budżetu oraz na 1 z 4 kredytów długoterminowych.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej: pzp.

¹³ Tj. umów z instytucją finansową.

¹⁴ Analizy dokonano na podstawie sprawozdań budżetowych Gminy oraz uchwały nr III/10/14 Rady Gminy Bielice z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielice na rok 2015 r. (ze zm.) oraz uchwały nr VIII/35/15 Rady Gminy Bielice z dnia 14 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Bielice na lata 2015-2027.

¹⁵ Przyjętej uchwałą nr III/11/14 Rady Gminy Bielice z dnia 31 grudnia 2014 r. (zm. uchwałą nr VIII/35/15 z dnia 14 września 2015 r.), dalej: WPF 2015-2027.

¹⁶ 10.915,4 tys. zł w 2015 r., 11.315,7 tys. zł w 2016 r., 11.757,0 tys. zł w 2017 r.

kwoty 670,0 tys. zł) oraz o 61,2% w 2016 r. (do kwoty 260,0 tys. zł), a następnie ich wzrost – o 11,5% w 2017 r. (do kwoty 290,0 tys. zł) oraz o 72,4% w 2018 r. (do kwoty 500,0 tys. zł).

W latach 2010-2012 Gmina odnotowywała wzrost wydatków ogółem średnio o 13,7% (z kwoty 9.776,8 tys. zł w 2010 r. do kwoty 13.017,1 tys. zł), głównie w związku z poniesieniem znacznych wydatków majątkowych¹⁷. Następnie w 2013 r. nastąpił spadek wydatków do poziomu 12.634,9 tys. zł oraz kolejno ich wzrost w 2014 r. (do kwoty 12.868,8 tys. zł). Wydatki bieżące w latach 2010-2014 kształtowały się średnio na poziomie 9.649,7 tys. zł, z czego prawie połowę stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Wydatki majątkowe Gminy wzrastały do 2012 r. średnio o 63,8% (z kwoty 1.103,7 tys. zł w 2010 r. do kwoty 2.962,7 tys. zł), następnie nieznacznie zmalały - w 2013 r. do kwoty 2.576,8 tys. zł oraz w 2014 r. do kwoty 2.450,7 tys. zł. W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 zaplanowano spadek wydatków ogółem w 2015 r. (do kwoty 11.397,4 tys. zł) i 2016 r. (do kwoty 10.710,6 tys. zł), a następnie ich wzrost – do kwoty 11.106,6 tys. zł w 2017 r. oraz 11.754,9 tys. zł w 2018 r. Zaprognozowano systematyczny wzrost wydatków bieżących – średnio o 3,6% rocznie, do kwoty 11.714,2 tys. zł w 2018 r. Wydatki majątkowe zaplanowano na 2015 r. na poziomie 855,4 tys. zł, tj. o 65,1% niższe niż w 2014 r., na 2016 r. - 52,2 tys. zł, na 2017 r. - 218,7 tys. zł oraz na 2018 r. w kwocie 40,6 tys. zł.

Gmina w latach 2010-2013 osiągała wzrost przychodów budżetowych średnio o 12,3% (z kwoty 2.151,6 tys. zł w 2010 r. do kwoty 3.047,8 tys. zł), po czym w 2014 r. odnotowała ich spadek do kwoty 2.914,9 tys. zł. W latach 2010-2014 Gmina generowała przychody głównie z pożyczek i kredytów. Wyjątkiem były lata 2010-2011, gdzie odpowiednio 22,4% i 6,5% tej pozycji budżetu stanowiły wolne środki. W WPF 2015-2027 Gmina nie założyła pozyskiwania środków z przychodów budżetowych w 2015 r., 2017 r. i 2018 r. W 2016 r. zaplanowano przychody w kwocie 2.000,0 tys. zł.

Gmina odnotowywała systematyczny wzrost rozchodów do 2013 r. (z kwoty 443,8 tys. zł w 2010 r. do kwoty 3.047,8 tys. zł), z tego w latach 2010-2012 średnio o 39,2%, a następnie o 254,4% w 2013 r. w stosunku do roku poprzedniego. W 2014 r. rozchody zmalały do poziomu 1.666,5 tys. zł. Źródłem rozchodów w latach 2010-2014 były spłaty kredytów i pożyczek. W WPF 2015-2027 na 2015 r. zaplanowano rozchody w kwocie 188,0 tys. zł, tj. o niemal 1.500,0 tys. zł mniej niż w 2014 r., następnie znaczący ich wzrost w 2016 r. (do kwoty 2.865,1 tys. zł) i spadek w latach 2017-2018 (do wysokości 1.172,4 tys. zł).

Jednocześnie w latach 2010-2014 Gmina ponosiła wydatki związane z obsługą długu w wysokości od 259,6 tys. zł w 2010 r. do 270,2 tys. zł w 2014 r. Ich wartość w WPF 2015-2027 na 2015 r. oszacowano na podobnym poziomie jak w 2014 r. (w kwocie 280,0 tys. zł), a następnie zaplanowano ich znaczny wzrost (do kwoty 863,8 tys. zł w 2016 r., 773,6 tys. zł w 2017 r. oraz 731,4 tys. zł w 2018 r.).

W latach 2010-2014 budżet Gminy zamknął się deficytem wynoszącym od 1.707,8 tys. zł w 2010 r. do 1.003,3 tys. zł w 2014 r. W WPF 2015-2027 Gmina zaplanowała nadwyżki budżetowe w latach 2015-2018 (głównie w wyniku wzrostu dochodów z tytułu dotacji oraz udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych) odpowiednio w kwocie: 188,0 tys. zł, 865,1 tys. zł, 940,4 tys. zł oraz 1.172,4 tys. zł. Nadwyżki mają być przeznaczone w całości na spłaty kredytów i pożyczek.

Gmina osiągnęła nadwyżkę operacyjną¹⁸ w 2012 r. (315,8 tys. zł) oraz 2014 r. (705,1 tys. zł). W roku 2010, 2011 i 2013 Gmina odnotowała deficyt operacyjny na poziomie odpowiednio 1,060,8 tys. zł, 788,6 tys. zł i 317,8 tys. zł. W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 Gmina zaplanowała nadwyżkę operacyjną odpowiednio w kwocie: 373,4 tys. zł, 657,3 tys. zł, 868,5 tys. zł oraz 713,1 tys. zł.

Z uwagi na wystąpienie w 2010 i 2011 r. wysokiego poziomu deficytu operacyjnego oraz relatywnie niskich dochodów majątkowych, przy wysokich wydatkach majątkowych, wskaźnik samofinansowania¹⁹ w Gminie wynosił odpowiednio -55% oraz -28%. W latach 2012-2014 wskaźnik ten wyniósł 33%, 84% i 59%, co w 2013 r. było spowodowane

¹⁷ Było to wynikiem realizacji inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej (modernizacja oczyszczalni ścieków), transportu i łączności (remont nawierzchni dróg gminnych) oraz innych obszarów (m.in. remonty w świetlicach wiejskich).

¹⁸ Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi jednostki w danym roku budżetowym.

¹⁹ (Nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe) / wydatki majątkowe.

wysokim poziomem dochodów majątkowych, mimo wystąpienia deficytu operacyjnego. W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 oszacowano ten wskaźnik na poziomie odpowiednio: 122%, 17,56%, 5,31% oraz 29,84% (głównie z uwagi na znaczne ograniczenie wydatków majątkowych oraz planowaną nadwyżkę operacyjną).

Zobowiązania Gminy w latach 2010 – 2014 wyniosły od 5.000,0 tys. zł w 2010 r. do 11.705,7 tys. zł w 2014 r. i dotyczyły zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek, za wyjątkiem wymagalnego zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług w wysokości 5,3 tys. zł w 2014 r. W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 Gmina zaplanowała dalszy wzrost zadłużenia w 2015 r. (do kwoty 13.000,0 tys. zł) oraz kolejno jego zmniejszanie do kwoty 12.122,7 tys. zł w 2016 r., 11.182,3 tys. zł w 2017 r. oraz 10.009,9 tys. zł w 2018 r.

Wskaźnik zadłużenia Gminy określony w obowiązującym do końca 2013 r.²⁰ art.170 ust.1 poprzednio obowiązującej ufp, w latach 2010 – 2012 oraz w 2014 r. przekraczał znacząco próg 60% (wynosił od 66% w 2010 r. do 102% w 2014 r.). Według danych przedstawionych przez Gminę w WPF, w 2013 r. ww. wskaźnika nie przekroczone (wynosił on 42%), jednak kontrola RIO²¹ wykazała, że jego rzeczywista wartość za ten rok wynosiła 84,5%²². W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 Gmina oszacowała wzrost tego wskaźnika w 2015 r. (112%), a następnie jego spadek do poziomu 105% w 2016 r., 93% w 2017 r. i 77% w 2018 r. Wskaźnik zadłużenia określony w art. 169 ust.1 poprzednio obowiązującej ufp, przybierał w latach 2010–2014 wartości od 9% w 2010 r. do 28% w 2013 r., przy limicie wynoszącym 15%²³. W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 Gmina zaprognozowała jego wartość na poziomie odpowiednio 4%, 7%, 6% i 6%. Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w okresie 2010 – 2014 przekraczał poziom 100% i wyniósł od 105% w 2012 r. do 135% w roku 2013. W WPF 2015-2027 na lata 2015-2018 Gmina oszacowała jego wartość na poziomie odpowiednio 98%, 120%, 101% oraz 104%.

(dowód: akta kontroli str. 11-340)

W latach 2013-2015 Gmina obsługiwała ogółem:

- 7 kredytów bankowych, z tego 3 wynikające z umów zawartych w tym okresie oraz 4, które zostały zaciągnięte w latach wcześniejszych (prawnym zabezpieczeniem każdego kredytu był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową), tj.:

- na kwotę 1.800.000 zł - umowa nr 21/08/1197 z 16.07.2008 r.; płatny do 30.11.2014 r.; oprocentowanie WIBOR 3M+marża 0,2 punktu procentowego²⁴; spłacony w 2014 r.;
- na kwotę 1.700.000 zł - umowa nr KOS/41/JST/U/2009 z 29.09.2009 r.; płatny do 30.11.2017 r.; oprocentowanie WIBOR 3M+marża 2,0 p.p.; aneks nr 1 z 27.03.2015 r. - rozłożenie pozostałej do spłaty kwoty 1.330.000 zł i odroczenie spłaty do 30.11.2027 r. za prowizję w wysokości 1.330 zł; prawne zabezpieczenie kredytu - poza wekslem – hipoteka;
- na kwotę 1.670.000 zł - umowa nr KOS/17/JST/U z 29.06.2010 r. płatny do 30.11.2017 r.; oprocentowanie WIBOR 3M+marża 2,0 p.p.; prowizja - 4.175 zł; aneks nr 1 z 27.03.2015 r. - rozłożenie pozostałej do spłaty kwoty 730.000 zł i odroczenie spłaty do 30.11.2027 r., za prowizję w wysokości 730 zł; prawne zabezpieczenie kredytu - poza wekslem – hipoteka;
- na kwotę 2.491.400 zł w konsorcjum banków - umowa nr 2/2011 z 29.04.2011 r.; płatny do 30.11.2018 r.; oprocentowanie WIBOR 1M+marża 3,0 p.p.; prowizja - 24.914 zł; prawne zabezpieczenie kredytu – poza wekslem – hipoteka; aneks nr 1 z 9.01.2012 r. - rozszerzenie ww. zabezpieczenia o cesję wierzytelności z polisy ubezpieczeniowej budynków położonych na nieruchomości obciążonej hipoteką; aneks nr 2 z 27.03.2015 r. - rozłożenie pozostałej do spłaty kwoty 1.753.120 zł i odroczenie spłaty do 30.11.2027 r., za prowizję w wysokości 1.753,12 zł;

²⁰ Liczony jako relacja zobowiązań ogółem bez zobowiązań na projekty unijne do dochodów ogółem. Stosunek ten nie mógł przekroczyć 60%. Po 1 stycznia 2014 r. wskaźnik ten ma charakter poglądowy a nie normatywny.

²¹ Kontrola problemowa gospodarki finansowej w zakresie poziomu zadłużenia Gminy za okres 1.01.2013 r. do 30.06.2014 r. - wystąpienie pokontrolne z dnia 19.02.2015 r. oraz kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy Bielice za lata 2011-2014, wybranych zagadnień za okres sprzed roku 2011 oraz występujących w roku 2015 – wystąpienie pokontrolne z dnia 21.07.2015 r.

²² Wykazano zadłużenie po uwzględnieniu wyłączeń w kwocie 5.160.400,00 zł zamiast w kwocie 10.319.944,00 zł.

²³ Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat na projekty unijne. Po 1 stycznia 2014 r. wskaźnik ten ma charakter poglądowy a nie normatywny.

²⁴ Punkt procentowy – dalej: p.p.

- kredyt w rachunku bieżącym do kwoty 800.000 zł - umowa nr 119/12/ROR z 2.01.2013 r., płatny do 30.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M+marża 4,0 p.p.; opłata przygotowawcza - 500 zł; prowizja - 8.000 zł;
 - kredyt w rachunku bieżącym do kwoty 800.000 zł - umowa nr 104/13/ROR z 2.01.2014 r., płatny do 30.12.2014 r.; oprocentowanie WIBOR 3M+marża 4,0 p.p.; opłata przygotowawcza - 500 zł; prowizja - 8.000 zł; aneksem nr 1/2014 z 30.12.2014 r. termin spłaty kwoty 560.000 zł z ww. limitu określono na 2.10.2015 r.;
 - kredyt w rachunku bieżącym do kwoty 800.000 zł - umowa nr 99/14/ROR z 02.01.2015 r.; płatny do 31.12.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 3M+marża 4,0 p.p.; opłata przygotowawcza - 500 zł; prowizja - 8.000 zł; aneks nr 1/2015 z 06.03.2015 r. - zwiększenie limitu do kwoty 1.200.000 zł, za prowizję w kwocie 4.000 zł;
- 2 pożyczki zaciągnięte przed okresem objętym kontrolą (ich zabezpieczeniem był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową), tj.:
- na kwotę 173.760 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie - umowa nr 12/09/GW-ZW/P z 24.07.2009 r.; płatna do 31.07.2013 r.; oprocentowanie 0,3 stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 2% rocznie; pożyczkodawca umorzył Gminie kwotę 34.752 zł, pozostała część pożyczki została spłacona w 2013 r.;
 - na kwotę 3.261.200 zł w BGK - umowa nr PROW/321.11.01618.32 z 6.05.2011 na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych operacji²⁵ realizowanej w ramach działania 321 - Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w województwie zachodniopomorskim; oprocentowanie równe iloczynowi wskaźnika 0,25 i stopy rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych z ostatniego przetargu przeprowadzonego w miesiącu poprzedzającym dany kwartał kalendarzowy, dla każdej transzy pożyczki ciągniętej w danym kwartale; prowizja w kwocie 3.261,20 zł;
- zobowiązania wynikające z ogółem 21 umów²⁶ zawartych z instytucją finansową z sektora pozabankowego, z tego 20 zawartych w latach 2013-2015 oraz 1 w 2012 r. (ich zabezpieczeniem był w każdym przypadku weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową), tj.:
- na kwotę 2.500.000 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia z 22.11.2012 r., płatna do 15.02.2013 r.; prowizja - 55.000 zł; ugodą z 15.02.2013 r. ww. wierzytelność została rozłożona na 60 rat, płatnych do 28.02.2018 r., oprocentowanych 12% rocznie, za prowizję w kwocie 297.000 zł; porozumieniem nr MWT/60/2014 z 28.02.2014 r. rata nr 12 z ww. ugody została rozłożona na 12 rat płatnych do 28.02.2015 r., oprocentowanych 12% rocznie; koszt porozumienia stanowiła ponadto prowizja w kwocie 500 zł; porozumieniem nr MWT/73/2014 z 31.03.2014 r. rata nr 13 z ww. ugody została rozłożona na 12 rat płatnych do 31.03.2015 r., oprocentowanych 12% rocznie, za prowizję w kwocie 500 zł; umową restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r. raty od 14 do 60 z ww. ugody z 15.02.2013 r. w łącznej kwocie 3.206.907,72 zł, zostały rozłożone na 142 raty, płatne do 2.03.2026 r.; oprocentowanie umowy - WIBOR 6M+marża 9,76 p.p.; prowizja - 23.000 zł;
 - na kwotę 2.030.000 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/22/2013 z 28.05.2013 r., płatna do 31.08.2013 r.; prowizja - 54.810 zł; ugodą nr MWT/187/2013 z 30.08.2013 r. ww. wierzytelność została rozłożona na 96 rat, płatnych do 31.08.2021 r.; oprocentowanie ugody - WIBOR 6M+marża 8,77 p.p.; umową restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/69/2015 z 29.05.2015 r. płatność rat 21-28 z ww. ugody nr MWT/187/2013 w łącznej kwocie 334.921,67 zł została odroczone do 1.02.2016 r.; oprocentowanie umowy - 6,50% rocznie; prowizja - 4.000 zł;
 - na kwotę 1.013.000 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/73/2013 z 15.11.2013 r., płatna do 31.12.2013 r.; prowizja - 13.000 zł; aneksem nr 1 z 12.12.2013 r.

²⁵ „Remont stacji uzdatniania wody w miejscowości Nowe Chrapowo, rozbudowa oraz przebudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Bielice oraz budowa sieci wodociągowej w Będgoszczy i sieci wodociągowej w pasie drogi powiatowej w obrębach Bielice i Parsów”.

²⁶ Z tego: 9 umów restrukturyzacji zadłużenia, 10 ugód oraz 2 porozumienia. W okresie badanym Gmina obsługiwała ogółem 22 umowy operacji niestandardowych, jednak 1 umowa została przedstawiona do kontroli NIK dopiero w ostatnim dniu kontroli i nie została objęta badaniem NIK.

do ww. umowy wskazano cel, na jaki miały zostać przeznaczone ww. środki; ugodą nr MWT/291/2013 z 31.12.2013 r. płatność ww. wierzytelności w łącznej kwocie 1.013.000 zł została odroczonej do 31.01.2014 r., za prowizję w kwocie 10.130 zł; ugodą nr MWT/6/2014 z 31.01.2014 r. płatność ww. wierzytelności w kwocie 1.013.000 zł została odroczonej do 30.06.2014 r., za prowizję w kwocie 49.940,90 zł; ugodą nr MWT/137/2014 z 30.06.2014 r. płatność ww. wierzytelności w łącznej kwocie 1.062.940,90 zł²⁷ została odroczonej do 18.12.2014 r., za prowizję w kwocie 59.949,87 zł; ugodą nr MWT/317/2014 z 18.12.2014 r. wierzytelność w łącznej kwocie 1.122.890,77 zł²⁸ została rozłożona na 157 rat, płatnych do 31.12.2017 r., oprocentowanie WIBOR 6M+marża 7,15 p.p.;

- na kwotę 30.428,87 zł - ugodą nr MWT/315/2014 z 31.12.2014 r., obejmująca raty: nr 8 z umowy MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r., nr 9 z porozumienia MWT/73/2014 z 31.03.2014 r., nr 10 z porozumienia MWT/60/2014 z 28.02.2014 r.; ww. płatności zostały rozłożone na 24 raty, płatne do 31.12.2016 r., za prowizję w kwocie 2.991,16 zł;
- na kwotę 1.520.000 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/18/2014 z 30.04.2014 r., płatna do 29.12.2014 r.; prowizja - 98.040 zł; ugodą nr MWT/316/2014 z 29.12.2014 r. ww. wierzytelność została rozłożona na 157 rat, płatnych do 31.12.2027 r.; oprocentowanie ugody - WIBOR 6M+marża 7,15 p.p.;
- na kwotę 200.000 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/35/2014 z 18.07.2014 r., płatna do 31.10.2014 r.; prowizja - 5.640 zł; ugodą nr MWT/233/2014 z 21.10.2014 r. płatność ww. wierzytelności w kwocie 205.640 zł²⁹ została odroczonej do 30.12.2014 r., za prowizję w kwocie 3.965 zł; ugodą nr MWT/318/2014 z 30.12.2014 r., wierzytelność w kwocie 209.605 zł³⁰ została rozłożona na 157 rat, płatnych do 31.12.2027 r.; oprocentowanie ugody - WIBOR 6M+marża 7,15 p.p.;
- na kwotę 635.000 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/50/2014 z 31.10.2014 r., płatna do 31.03.2015 r.; prowizja - 23.812,50 zł;
- na kwotę 1.430.445,74 zł - umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/19/2015 z 27.02.2015 r., płatna do 29.01.2016 r.; prowizja - 107.569,52 zł; wg porozumienia o kompensacie wierzytelności, stanowiącego załącznik nr 3 do ww. umowy, ww. środki miały być przeznaczonej na spłatę wierzytelności Gminy wobec instytucji finansowej wynikających z umów: MWT/19/2014 (raty nr 10-20), MWT/317/2014 (raty 4-13), MWT/316/2014 (raty 4-13), MWT/R/50/2014 (cała umowa).

(dowód: akta kontroli str. 341-351, 354-552, 560-838)

1. Wykorzystywanie operacji finansowych i zaangażowanie w spółki komunalne oraz ich wpływ na wysokość długu i przestrzeganie limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2013-2015 bankowa obsługa budżetu Gminy była wykonywana na podstawie umowy rachunku bankowego z 3.01.2005 r., zawartej na czas nieokreślony. Wyboru banku dokonała Rada Gminy Bielice uchwałą nr XVII/101/04 z dnia 26 listopada 2004 r., uzasadniając, iż był to jedyny bank na terenie Gminy. Gmina zawarła z ww. bankiem łącznie 3 umowy o kredyt w rachunku bieżącym³¹ na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego³².

Sposób wyboru wykonawcy bankowej obsługi budżetu Gminy oraz zaciągnięcie 2 z ww. 3 kredytów w rachunku bieżącym (badanie do 30.06.2014 r.) były objęte kontrolami RIO³³. Izba wskazała, że świadczenie ww. usługi³⁴ przez wykonawcę, który nie został wybrany

²⁷ Suma kwoty zobowiązania głównego oraz prowizji z ugody MWT/6/2014.

²⁸ Suma zobowiązania głównego oraz prowizji z ugody MWT/MWT/137/2014.

²⁹ Suma zobowiązania głównego oraz prowizji z umowy MWT/R/35/2014.

³⁰ Suma zobowiązania głównego oraz prowizji z ugody MWT/233/2014.

³¹ Z tego: umowa nr 119/12/ROR z 2.01.2013 r., nr 104/13/ROR z 2.01.2014 r., nr 99/14/ROR z 2.01.2015 r.

³² Dalej: jst.

³³ Kontrola problemowa gospodarki finansowej w zakresie poziomu zadłużenia Gminy za okres 1.01.2013 r. do 30.06.2014 r. - wystąpienie pokontrolne z dnia 19.02.2015 r. oraz kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy Bielice za lata 2011-2014, wybranych zagadnień za okres sprzed roku 2011 oraz występujących w roku 2015 - wystąpienie pokontrolne z dnia 21.07.2015 r.

³⁴ Koszty tej usługi wyniosły: w 2013 r. - 38.499,56 zł i w 2014 r. - 45.699,11 zł.

z zachowaniem zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowiło naruszenie art. 264 ust. 1 ufp. Gmina nie spłaciła ponadto do końca 2013 r. kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego na pokrycie występującego w ciągu tego roku przejściowego deficytu budżetu, co stanowiło naruszenie art. 89 ust. 2 ufp. Wójt został zobowiązany przez RIO do przeprowadzania procedury wyboru banku do obsługi budżetu Gminy z zachowaniem obowiązujących zasad oraz do podjęcia skutecznych działań w celu dokonywania spłat zaciągniętych zobowiązań kredytowych w terminach wynikających z zawartych umów. Według wyjaśnień Wójta, wszczęcie postępowania na bankową obsługę budżetu planowane było na listopad 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 553-591, 1424-1459)

Analiza NIK wykazała, że kredyt w rachunku bieżącym, zaciągnięty w 2014 r. na podstawie umowy z 2.01.2014 r. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, nie został spłacony do końca tego roku. Umowa z dnia 2.01.2015 r. na kredyt w rachunku bieżącym została zawarta przez Wójta z pominięciem procedury określonej w przepisach o zamówieniach publicznych. We wszystkich 3 umowach o kredyt w rachunku bieżącym, zawartych w badanym okresie, Wójt udzielił bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 557-591,839-841)

W okresie objętym kontrolą Gmina obsługiwała łącznie 4 długoterminowe kredyty bankowe zaciągnięte w latach 2008 – 2011. W 3 przypadkach umowa została zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (przetarg nieograniczony), zgodnie z art. 264 ust. 4 ufp. Zaciągnięcie każdego z 4 kredytów zostało poprzedzone uchwałami Rady Gminy Bielice, upoważniającymi Wójta do wykonania tych czynności, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c) usg oraz uzyskaniem pozytywnej opinii RIO o możliwości ich spłaty, zgodnie z art. 91 ust. 2 ufp. Do 3 z ww. 4 umów Wójt zawarł aneksy, zmieniając termin wykonania zamówienia, zakres prawnego zabezpieczenia umowy oraz wprowadzając dodatkowe koszty udzielenia kredytu, mimo iż możliwość zmiany umów nie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia³⁵. Zmiana warunków zaciągnięcia ww. kredytów nie została ponadto poprzedzona uchwałą organu stanowiącego Gminy. Zabezpieczenie 1 z ww. 4 umów stanowiło pełnomocnictwo dla banku do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy. W żadnej z umów kredytowych nie założono kapitalizacji odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 341-344,354-552)

W latach 2013-2015 Gmina obsługiwała 2 pożyczki długoterminowe, zaciągnięte w latach 2009-2011, z tego 1 zawartą na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁶ a 2 na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich³⁷. Zaciągnięcie obu pożyczek zostało poprzedzone uchwałami Rady Gminy Bielice, upoważniającymi Wójta do wykonania tych czynności, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c) usg oraz uzyskaniem pozytywnej opinii RIO o możliwości ich spłaty, zgodnie z art. 91 ust. 2 ufp. W żadnej z ww. umów nie założono kapitalizacji odsetek oraz nie udzielono pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 341-344,592-614)

W badanym okresie Gmina korzystała ponadto z niestandardowych operacji finansowych, takich jak finansowanie w pozabankowej instytucji finansowej, subrogacja wierzytelności³⁸. Gmina obsługiwała 22 takie umowy³⁹, z tego: 9 nazwano umowami restrukturyzacji

³⁵ Dalej: SIWZ.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

³⁷ Dz. U. Nr 216, poz. 1420.

³⁸ Subrogacja – instytucja prawa cywilnego uregulowana w art. 518 §1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: Kc), polegająca na wstąpieniu w prawa zaspokojonego wierzyciela. Wierzytelność może być spłacona przez osobę trzecią w całości lub do określonej wysokości. Jej cechą charakterystyczną jest nabycie praw przez osobę trzecią tylko do wysokości dokonanej zapłaty.

³⁹ W okresie kontrolowanym Gmina obsługiwała ogółem 22 umowy operacji niestandardowych, jednak 1 umowa została przedstawiona do kontroli NIK dopiero w ostatnim dniu kontroli i nie została objęta badaniem NIK.

zadłużenia, 10 ugodami oraz 3 porozumieniami. Analiza 21 umów⁴⁰ (w tym ich treści ekonomicznej) wykazała, że:

- 7 umów restrukturyzacji zadłużenia miało charakter pożyczki; z tego 1 nie została wypłacona Gminie, ponieważ została przeznaczona w drodze kompensaty wzajemnych wierzytelności na spłatę długu Gminy wynikającego z wcześniejszych umów z instytucją finansową; wszystkie z ww. 7 umów były zobowiązaniami krótkoterminowymi, przy czym termin spłaty 2 umów przypadał na kolejny rok budżetowy - ich zaciągnięcie nie zostało poprzedzone wystąpieniem przez Wójta do RIO o wydanie opinii w sprawie możliwości ich spłaty;
- przedmiotem 2 umów restrukturyzacji zadłużenia oraz 2 porozumień była subrogacja z jednoczesną restrukturyzacją zadłużenia,
- przedmiotem 10 uгод była restrukturyzacja zadłużenia, z tego w 4 przypadkach polegała ona na prolongacie terminu spłaty zadłużenia a w 6 na jego rozłożeniu na raty,
- w 5 umowach założono kapitalizację odsetek,
- w 8 przypadkach wartość zamówienia nie przekraczała progu określonego procedurą wewnętrzną, zobowiązującego do wyboru wykonawcy w trybie konkurencyjnym (do 31.05.2014 r. obowiązywał próg 20.000 zł brutto⁴¹, od 01.06.2014 r. próg ten wynosił powyżej 20.000 zł netto⁴²);
- w 6 przypadkach, w których wartość zamówienia przekraczała próg określony procedurą wewnętrzną i nie była wyższa niż wartość określona w art. 4 pkt 8 pzp, zamawiający nie udokumentował faktu sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia, skierowania zapytania ofertowego do wykonawców i sporządzenia protokołu z udzielonego zamówienia, do czego zobowiązywał go odpowiednio regulamin z 4.02.2009 r. i regulamin z 26.05.2014 r.; w 1 przypadku wartość zamówienia mieściła się w ww. przedziale, ale z uwagi na podwyższenie z dnia 16.04.2014 r. wartości zamówień, od której należało stosować pzp, z 14.000 euro do 30.000 euro, udzielenie tego zamówienia (w dniu 30.04.2014 r.) nie było objęte procedurą z 4.02.2009 r., ponieważ obejmowała ona jedynie zamówienia o wartości do 14.000 euro (zmiana procedury miała miejsce 26.05.2014 r.);
- w 6 przypadkach, w których wartość zamówienia przekraczała próg określony w art. 4 pkt 8 pzp, zamówienia zostały udzielone wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w pzp,
- suma zobowiązań zaciągniętych w wyniku zawarcia przez Gminę ww. umów operacji niestandardowych, przekraczała w każdym roku kwoty określone w uchwałach budżetowych organu stanowiącego Gminy,
- umowy zawarte z instytucją finansową zostały ujęte w sprawozdaniu Rb-Z jako tytuł dłużny dopiero w IV kwartale 2014 r.; ich ujęcie w WPF miało miejsce częściowo w projekcie WPF na 2015 r. (z kwoty 6.889.124,19 zł do ww. zobowiązań zaliczono kwotę 5.092.538,31 zł) oraz całościowo w WPF po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 297-310,326-351,615-838,945-946,981-1003,1130-1133,1159-1168)

1.2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie powołała i nie posiadała spółek gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

1.3. W latach 2013–2015 (do 30.09) organy Gminy Bielice sporządzały projekty i podejmowały uchwały budżetowe oraz projekty i uchwały w sprawie WPF, w których:

- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 169 poprzednio obowiązującej ufp dla uchwał na rok 2013⁴³, gdzie wskaźnik rocznej spłaty wyniósł od 4,42% (WPF po zmianach) do 11,22% (projekt budżetu i WPF)⁴⁴, przy progu ustawowym 15%; prognozowany wskaźnik na kolejne lata określono w projekcie WPF

⁴⁰ Umowa nr MWT/58/2015 została przedstawiona do kontroli dopiero w jej ostatnim dniu i z związku z tym nie była objęta badaniem NIK.

⁴¹ Wprowadzony Regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro w Urzędzie Gminy Bielice, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 10/2009 Wójta Gminy Bielice z dnia 4 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia ww. regulaminu; dalej: regulamin z 4.02.2009 r.

⁴² Wprowadzony Regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro w Urzędzie Gminy Bielice, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 22/2014 Wójta Gminy Bielice z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia ww. regulaminu; dalej: regulamin z 26.05.2014 r.

⁴³ Uchwały Rady Gminy Bielice z dnia 20 grudnia 2012 r. nr XXI/101/12 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielice na rok 2013, nr XXI/102/12 w sprawie uchwalenia WPF Gminy Bielice na lata 2013-2018.

⁴⁴ Według ostatniej podjętej uchwały budżetowej na 2013 r. wynosił 8,86%.

i ostatniej uchwalonej zmianie WPF na poziomie odpowiednio: 7,33% i 2,89% (2014 r.), 8,32% i 1,75% (2015 r.), 10,21% i 1,64% (2016 r.);

- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 170 poprzednio obowiązującej ufp dla uchwał na rok 2013, gdzie relacja zadłużenia do planowanych dochodów ogółem wynosiła od 28,62% (projekt budżetu i WPF) do 56,59% (WPF po zmianach)⁴⁵, przy progu ustawowym 60%; prognozowany wskaźnik na kolejne lata określono w projekcie WPF i ostatniej uchwalonej zmianie WPF na poziomie odpowiednio: 31,49% i 50,27% (2014 r.), 24,46% i 42,97% (2015 r.), 15,37% i 33,47% (2016 r.). Kontrole RIO wykazały, że rzeczywista kwota długu Gminy na koniec 2013 r. przekroczyła 60% wykonanych dochodów ogółem (relacja ta wyniosła 84,51%), czym naruszono zasadę określoną w art. 170 ust. 1 ufp w zw. z art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁴⁶.
- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 242 ufp obowiązującego dla projektu budżetu i WPF sporządzonych na lata 2013-2015, gdzie udział planowanych wydatków bieżących w planowanych dochodach bieżących wynosił: w 2013 r. 99,68%, w 2014 r. 93,28% a w 2015 r. 98,22%, przy progu ustawowym 100%; w ostatniej podjętej uchwale budżetowej wykazano: niespełnianie ww. wskaźnika w 2013 r. (100,01%), spełnianie w 2014 r. (90,42%) oraz w 2015 r. 96,58%; prognozowana relacja na 2016 r. wynosiła od 84,70% (WPF) do 94,19% (WPF po zmianach). Według sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r., wykonane wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące o 3,3%, czym naruszono zasadę zrównoważenia budżetu określoną w art. 242 ust. 2 ufp.
- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 243 ufp, dla budżetu i WPF na 2014 r., gdzie IWZ⁴⁷ wyniósł od 6,08% (budżet po zmianach) do 6,87% (projekt budżetu i WPF), przy dopuszczalnym 7,00%. Według sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 r. Gmina nie spełniała ograniczeń ustanowionych tym przepisem. Obciążenie budżetu Gminy z tytułu spłaty łącznej kwoty długu wraz z należnymi odsetkami do dochodów ogółem wyniosło 9,86%, przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku spłaty wynoszącym -1,93%.
- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 243 ufp, dla budżetu i WPF na 2015 r., gdzie IWZ wyniósł 3,85% przy dopuszczalnym 4,29%; według prognozy na 2016 r. IWZ miał wynieść 4,13% przy dopuszczalnym 6,73%. Uchwalona przez Radę Gminy Bielice w dniu 15.09.2015 r. zmiana budżetu oraz WPF wykazała niespełnianie IWZ na lata 2015-2021, w związku z czym RIO zaopiniowała negatywnie prawidłowość planowanej kwoty długu na lata 2015-2027⁴⁸ i wezwała Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego⁴⁹. Rada Gminy Bielice podjęła uchwałę w tej sprawie z dniem 30 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-337,842-934,1424-1425,1460-1547)

1.4. W latach 2013-2015 (do 30.09) Rada Gminy Bielice ustaliła w uchwałach budżetowych następujące limity zaciągania kredytów i pożyczek na rok budżetowy:

- 2013 r. – 800.000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, 869.999,96 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, 1.401.527 zł na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE; suma zaciągniętych zobowiązań wyniosła 5.244.527 zł, z tego 800.000 zł na pokrycie deficytu, 1.401.527 zł na wyprzedzające finansowanie oraz 3.043.000 zł z tytułu pożyczek w instytucji finansowej;
- 2014 r. – 800.000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, 900.000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (projekt budżetu i WPF zakładał spłatę na ww. cel z planowanej nadwyżki); suma zaciągniętych zobowiązań

⁴⁵ Według ostatniej podjętej uchwały budżetowej na 2013 r. wynosił 39,87%.

⁴⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

⁴⁷ Obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów w roku poprzedzającym rok budżetowy.

⁴⁸ Uchwałą nr CCLXVIII.457.2015 z dnia 29 września 2015 r.

⁴⁹ Uchwałą nr XXII.203.2015 z dnia 30 września 2015 r.

Ustalone
nieprawidłowości

- (z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek) wyniosła 4.206.207,82 zł, z tego 800.000 zł na pokrycie deficytu, 3.406.207,82 zł z tytułu pożyczek w instytucji finansowej,
- 2015 r. - 1.200.000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, 180.000 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; suma zaciągniętych zobowiązań (z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek) wyniosła 2.761.519,33 zł, z tego 1.200.000 zł na pokrycie deficytu oraz 1.561.519,33 zł z tytułu pożyczek w instytucji finansowej.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie udzielała poręczeń i gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 935-937)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kredyt w rachunku bieżącym do kwoty 800.000 zł, zaciągnięty 2.01.2014 r. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu (umowa nr 104/13/ROR), nie został spłacony w tym samym roku. Aneks nr 1/2014 z 30.12.2014 r. bank wydłużył Gminie termin spłaty kwoty 560.000 zł do 2.01.2015 r. Według stanu na dzień 31.12.2013 r. na ww. rachunku było zadłużenie w kwocie 569.867,69 zł (WB nr 255). Zostało ono uregulowane 2.01.2015 r. w wyniku uruchomienia przez bank kolejnego kredytu w rachunku bieżącym – umowa nr 99/14/ROR z 2.01.2015 r. (WB nr 1). Odsetki za wykorzystanie ww. limitu stanowiły kwotę 92,42 zł.

(dowód: akta kontroli str. 566-575,839-841)

Powyższe działanie było niezgodne z art. 89 ust. 2 ufp, według którego kredyty zaciągnięte na ww. cel podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte.

Wójt wyjaśnił, że powodem wydłużenia spłaty kredytu była trudna sytuacja finansowa Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 969,971)

2. W 2014 r., z pominięciem procedury określonej w przepisach o zamówieniach publicznych, Wójt zawarł z bankiem umowę nr 99/14/ROR z 2.01.2015 r. o kredyt w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst do kwoty 800.000 zł (zm. aneksem nr 1/2015 z 6.03.2015 r. – zwiększenie limitu do kwoty 1.200.000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 576-588,591,969)

Powyższe stanowiło naruszenie dyspozycji art. 264 ust. 1 ufp, według którego bankową obsługę budżetu jst wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Przez obsługę tą rozumie się zespół świadczonych przez bank czynności związanych z budżetem, w tym udzielenie jednostce kredytu w rachunku bieżącym. Koszty obsługi kredytu w 2014 r. wyniosły 45.699,11 zł, a do 30.09.2015 r. stanowiły kwotę 53.778,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 839)

Wójt wyjaśnił: „Umowa (...) została zawarta z pominięciem procedury określonej w przepisach ustawy (...) ze względu na trudną sytuację finansową Gminy. Zawarcie umowy (...) było korzystne ze względu na to, że jest to bank obsługujący obecnie rachunki bankowe Gminy. Z doświadczenia wiedziałem, że koszt obsługi w innym banku byłby bardzo wysoki. Obecnie przygotowywane jest postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia dotyczącego bankowej obsługi budżetu Gminy”.

(dowód: akta kontroli str. 969,971)

3. Jedna z 4 skontrolowanych umów kredytu długoterminowego została zawarta przez Wójta z podmiotem niewybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W ramach ww. postępowania (negocjacje bez ogłoszenia) w dniu 11.04.2011 r. ofertę złożył bank X, natomiast umowa o kredyt obrotowy nr 2/2011 z 29.04.2011 r. została zawarta z dwoma bankami, tj. bankiem X oraz bankiem Y, działającymi na podstawie umowy konsorcjum bankowego na wspólne kredytowanie.

(dowód: akta kontroli str. 508-538,543-551)

Powyższe działanie Wójta stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 pzp, według którego zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Wójt wyjaśnił: „(...) Zawarcie tej umowy poprzedzone było dwukrotnym przeprowadzeniem postępowania przetargowego, które w obydwu przypadkach zakończyło się unieważnieniem z powodu niezłożenia ofert przez wykonawców. Uzyskanie kredytu bankowego było konieczne do starania się o pozyskanie środków z funduszy europejskich, w których należy uwzględnić wkład własny. Korzystanie ze środków unijnych jest traktowane jako dowód sprawności i efektywności działania. Rada Gminy w swoich działaniach wywierała duży wpływ na korzystanie ze środków unijnych przy podejmowaniu decyzji w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych. Chcąc w jak największym stopniu skorzystać z możliwych dofinansowań w danym okresie, zmuszony byłem do podpisania ww. umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 963-964)

4. Do 2 z 3 kredytów długoterminowych, których wykonawcy zostali wybrani w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, Wójt działając w imieniu Gminy Bielice, zawarł aneksy istotnie zmieniające postanowienia umów w stosunku do treści ofert złożonych przez wykonawców, mimo że zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o nw. zamówieniach lub SIWZ oraz nie określił jej warunków, tj.:

- według SIWZ na „Udzielenie kredytu bankowego w wysokości 1.700.000 zł na okres 2009-2017”, przedmiotem zamówienia był kredyt wymagalny na 30.11.2017 roku. Gmina żądała, aby wzór umowy kredytowej był częścią oferty wykonawcy. Oferta wybranego banku zawierała m.in. projekt umowy, według którego termin spłaty ostatniej raty kredytu przypadał na 30.11.2017 r. (§4), a prawne zabezpieczenie kredytu stanowił weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową (§5). Według umowy z wybranym wykonawcą nr KOS/41/JST/U/2009 z 29.09.2009 r. bank udzielił kredytu do 31.12.2017 r. (§1) a jego prawnym zabezpieczeniem był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową (§5). Aneksem nr 1 z 27.03.2015 r. do ww. umowy strony umowy dokonały prolongaty terminu spłaty kredytu na 30.11.2027 r. oraz rozszerzyły zakres prawnego zabezpieczenia kredytu o hipotekę do kwoty 2.261.000 zł na nieruchomości położonej w Bielicach, zabudowanej obiektami oczyszczalni ścieków wraz z przelewem wierzytelności z polisy ubezpieczenia tej nieruchomości.
- według SIWZ na „Udzielenie kredytu bankowego w wysokości 1.670.000 zł na okres 2010-2017”, przedmiotem zamówienia był kredyt wymagalny na 30.11.2017 roku. Gmina żądała, aby wzór umowy kredytowej był częścią oferty wykonawcy. W ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych⁵⁰, Zamawiający wskazał, iż nie przewiduje istotnych zmian zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której miał dokonać wyboru wykonawcy. W formularzu ofertowym wykonawca oświadczył, iż zapoznał się z SIWZ i uznał siebie za związanego określonymi w niej wymaganiami i zasadami postępowania. Według umowy z wybranym wykonawcą nr KOS/17/JST/U/2010 z 29.06.2010 r. bank udzielił kredytu do 30.11.2017 r. (§1 ust. 11), a jego prawnym zabezpieczeniem był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową (§1 ust. 17). Aneksem nr 1 z 27.03.2015 r. do ww. umowy strony umowy dokonały prolongaty terminu spłaty kredytu do 30.11.2027 r. oraz rozszerzyły zakres prawnego zabezpieczenia kredytu o hipotekę do kwoty 1.241.000 zł na nieruchomości położonej w Bielicach, zabudowanej obiektami oczyszczalni ścieków wraz z przelewem wierzytelności z polisy ubezpieczenia tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 394-400,410-459,475-507)

Powyższe działanie Wójta było niezgodne z art. 144 ust. 1 pzp, według którego zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy są zakazane, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ oraz określił warunki takiej zmiany.

Wójt wyjaśnił: „(...) sytuacja finansowa Gminy nie dawała możliwości spłaty tych zobowiązań według pierwotnych warunków umów. W chwili przeprowadzania postępowania przetargowego dot. ww. kredytów zamawiający nie dysponował wiedzą o przyszłej sytuacji

⁵⁰ Nr 166864-2010 z dnia 14.06.2010 r.

finansowej i dlatego nie przewidział możliwości zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty”.

(dowód: akta kontroli str. 951,953)

Według art. 144 ust. 2 pzp, zmiana umowy dokonana z naruszeniem ww. zakazu, określonego w art. 144 ust. 1, podlega unieważnieniu.

5. Zawierając aneksy do 3 z 4 skontrolowanych umów kredytu długoterminowego, Wójt przekroczył zakres upoważnienia określony w uchwałach organu stanowiącego Gminy, wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. c usg, tj.:

- Rada Gminy Bielice uchwałą nr XXVIII/156/09 z dnia 16 września 2009 r. wyraziła zgodę na zaciągnięcie kredytu długoterminowego na kwotę 1.700.000 zł, z terminem spłaty do 30.11.2017 r., zabezpieczonego wekslem własnym in blanco wraz z deklaracją wekslową. Wójt zawarł umowę na ww. warunkach, jednak w dniu 27.03.2015 r., z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ww. uchwałą, zawarł z bankiem aneks do umowy, zmieniając termin spłaty kredytu na 30.11.2027 r. oraz rozszerzając zakres prawnego zabezpieczenia kredytu o hipotekę umowną do kwoty 2.261.000 zł na nieruchomości położonej w Bielicach, wraz z przelewem wierzytelności z polisy ubezpieczenia tej nieruchomości.
- Rada Gminy Bielice uchwałą nr XXXVII/209/10 z dnia 22 czerwca 2010 r. wyraziła zgodę na zaciągnięcie kredytu długoterminowego na kwotę 1.670.000 zł, z terminem spłaty do 30.11.2017 r., zabezpieczonego wekslem własnym in blanco wraz z deklaracją wekslową. Wójt zawarł umowę na ww. warunkach, jednak w dniu 27.03.2015 r., z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ww. uchwałą, zawarł z bankiem aneks do umowy, zmieniając termin spłaty kredytu na 30.11.2027 r. oraz rozszerzając zakres prawnego zabezpieczenia kredytu o hipotekę umowną do kwoty 1.241.000 zł na nieruchomości położonej w Bielicach, wraz z przelewem wierzytelności z polisy ubezpieczenia tej nieruchomości.
- Rada Gminy Bielice uchwałą nr III/12/11 z dnia 23 lutego 2011 r. wyraziła zgodę na zaciągnięcie kredytu długoterminowego na kwotę 2.491.400 zł, z terminem spłaty do 30.11.2018 r., zabezpieczonego wekslem własnym in blanco wraz z deklaracją wekslową. Wójt zawarł umowę na ww. warunkach, jednak w dniu 9.01.2012 r., z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ww. uchwałą, zawarł aneks do umowy, rozszerzając zakres prawnego zabezpieczenia umowy o hipotekę na nieruchomości położonej w Bielicach, wraz z cesją wierzytelności z polisy ubezpieczenia tej nieruchomości. Kolejno w dniu 27.03.2015 r. zawarł aneks nr 2 do umowy, zmieniając termin spłaty kredytu na 30.11.2027 r.

(dowód: akta kontroli str. 394-401,443-447,458-459,466-467,508-515,526-531,539)

Według ww. przepisu podjęcie uchwały w sprawie zaciągnięcia długoterminowych kredytów, tj. wyrażenie zgody na takie zadłużenie oraz określenie jego warunków, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Wójt wyjaśnił: „Rada Gminy została poinformowana o rozterminowaniu wierzytelności wynikających z umów kredytowych (...), jednak nie przedstawiono projektów zmian związanych z ww. terminami. Obecnie opracowane zostały stosowne projekty uchwał i będą przedstawione pod obrady komisji i na najbliższej sesji Rady Gminy w miesiącu październiku 2015 r.”

Uchwały Rady Gminy Bielice w sprawie zmian uchwał dot. zaciągnięcia ww. kredytów zostały podjęte w dniu 30.10.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 965-966,968,1019-1021)

6. W 4 z 30 skontrolowanych umów (tj. nr 2/2011 z 29.04.2011 r.; nr 119/12/ROR z 2.01.2013 r.; nr 104/13/ROR z 2.01.2014 r.; nr 99/14/ROR z 2.01.2015 r.) Wójt, działając w imieniu Gminy, upoważnił bank do obciążania rachunku bieżącego Gminy (tj. składania dyspozycji przelewu środków pieniężnych z tego rachunku) kwotą wymagalnych zobowiązań wynikających z umowy kredytowej (do wysokości: kredytu, odsetek naliczonych, prowizji, opłat i kosztów). Bank był upoważniony do zaspokojenia roszczeń z tytułu umowy kredytowej z pierwszych wpływów na ten rachunek, niezależnie od innych dyspozycji, za wyjątkiem należności wskazanych w tytułach egzekucyjnych.

Pełnomocnictwo to nie mogło być odwołane lub zmienione do dnia całkowitej spłaty kredytu wraz z odsetkami oraz innymi zobowiązaniami wynikającymi z ww. umów.

(dowód: akta kontroli str. 508-515,526-531,561-565,570-575,584-588,591)

Powyższe działanie Wójta było niezgodne z art. 264 ust. 5 ufp, zakazującego gminom udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst, celem zabezpieczenia kredytu lub pożyczki. Zakaz ten ma na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której pełnomocnik przejąłby faktycznie kompetencje organu wykonawczego do dysponowania rachunkiem, a tym samym ograniczył go w funkcji wykonywania budżetu. Jedynym dysponentem środków zgromadzonych na rachunkach bankowych j.s.t. jest zarząd, będący organem wykonującym budżet.

Wójt wyjaśnił: „(...) W chwili zawierania umów potrzebne były nam środki finansowe i zmuszeni byliśmy do podpisania umów z niekorzystnym zapisem. Pragnę nadmienić, że z uwagi na terminową spłatę (...) bank nie skorzystał z ww. pełnomocnictwa. W związku z umową na 2015 rok zwróciliśmy się do banku o zmiany zapisu w umowie nr 99/14/ROR i po dostarczeniu aneksu przedłożyliśmy informację do kontroli NIK”.

(dowód: akta kontroli str. 951-952,953,965,968)

W trakcie kontroli NIK w dniu 17.11.2015 r. Wójt zawarł aneks z bankiem do umowy nr 99/14/ROR, w którym postanowiono o usunięciu zapisów dot. pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1417)

7. W 2 z 7 przypadków zaciągnięcia przez Gminę pożyczek w instytucji finansowej (umowy restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/50/2014 z 30.12.2014 r. na kwotę 635.000 zł, wymagalna na dzień 31.03.2015 r. oraz MWT/R/19/2015 z 27.02.2015 r. na kwotę 1.430.445,74 zł, wymagalna na dzień 29.01.2016 r.), Wójt nie zwrócił się do RIO z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie możliwości ich spłaty, co stanowiło naruszenie art. 91 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 822-838,969-970)

Wójt wyjaśnił: „(...) Umowa (...) nr MWT/R/50/2014 (...) nie zawiera postanowień wskazujących, że jej przedmiotem jest kredyt lub pożyczka na jeden z celów wskazanych w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp. Tym samym brak jest podstaw do objęcia jej wymogiem uprzedniego uzyskania opinii RIO (...). Nadto, wyrażona (...) opinia NIK, iż wskazana wyżej umowa była umową pożyczki krótkoterminowej, nie powoduje powstania obowiązku uzyskania opinii RIO. Zaciąganie zobowiązania krótkoterminowego nie wymaga opinii RIO (vide: E. Stupienko [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy). (...) wskazać należy, że istotnym celem opinii jest weryfikacja zdolności finansowej jednostki przez instytucje finansowe, pod warunkiem, że instytucja finansowa takiej opinii zażąda (vide P. J. Lewkowicz [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.) Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny). W przypadku obu przedmiotowych umów kontrahent nie żądał opinii RIO”.

(dowód: akta kontroli str.969-970,971-972)

NIK nie podziela stanowiska Wójta. Według art. 65 ust. 2 Kc w umowach należy badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na dosłownym brzmieniu zapisu. Przedmiotem wskazanych umów było udostępnienie Gminie środków finansowych przez instytucję finansową. Były to pożyczki uregulowane w przepisach art. 720-724 Kc⁵¹. Na podstawie zawartych umów pożyczkodawca zobowiązał się przenieść na pożyczkobiorcę własność określonej ilości pieniędzy, zaś pożyczkobiorca zobowiązany był zwrócić tę samą ilość pieniędzy. Wymóg uzyskania opinii RIO nie został ograniczony wyłącznie do umów długoterminowych. Termin zapadalności każdej z ww. umów przypadł na kolejny rok budżetowy, nie można zatem przyjąć, iż dotyczyły one sfinansowania występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, a tylko zobowiązania zaciągnięte na ten cel nie są objęte obowiązkiem uzyskania opinii RIO o możliwości ich spłaty.

⁵¹ Kredytu może udzielić tylko bank w rozumieniu prawa bankowego, krajowy lub zagraniczny. Kredytodawcą może być także instytucja kredytowa lub oddział instytucji kredytowej działający w Polsce. Udzielać kredytów mogą również banki spółdzielcze, oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK-i), ale wyłącznie swoim członkom.

8. W 5 z 21 umów zawartych przez Gminę z instytucją finansową (nr MWT/60/2014 z 28.02.2014 r., nr MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r., nr MWT/69/2015 z 29.05.2015 r., nr MWT/315/2014 z 31.12.2014 r., nr MWT/R/19/2015 z 27.02.2015 r.) założono kapitalizację odsetek, czym Wójt naruszył dyspozycję art. 92 ust. 1 pkt 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 345-351,628-632,642-652,722-727,772-776,828-838)

Wójt wyjaśnił: „Kolejne zaciąganie zobowiązań finansowych spowodowane było brakiem płynności finansowej. Borykałem się z problemami finansowymi celem regulowania należności wobec wierzycieli i opłacania w obowiązującym terminie zobowiązań publicznoprawnych. Zmuszony byłem do wyrażenia zgody na przedstawiane warunki (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 979-980)

9. W każdym z 6 przypadków⁵² zawarcia umów z instytucją finansową, w których wartość zamówienia przekraczała próg określony procedurą wewnętrzną - do dnia 31.05.2014 r. obowiązywał próg 20.000 zł brutto, od 01.06.2014 r. próg ten wynosił powyżej 20.000 zł netto - i nie była wyższa niż wartość określona w art. 4 pkt 8 pzp, zamawiający nie udokumentował faktu sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia, skierowania zapytania ofertowego do wykonawców i sporządzenia protokołu z udzielonego zamówienia, do czego zobowiązywał go odpowiednio regulamin z 4.02.2009 r. i regulamin z 26.05.2014 r.

(dowód: akta kontroli str.615-618,700-703,751-754,757-760,822-825,828-831,974,977-978,981-1003)

Wójt wyjaśnił: „(...) nie zostały zastosowane postanowienia regulaminu udzielania zamówień publicznych. (...) Udzielenie ww. zamówień było spowodowane trudną sytuacją finansową Gminy. Chcąc terminowo regulować zobowiązania działałem pod presją czasu, co stało się przyczyną niedopatrzenia w zakresie stosowania obowiązujących procedur”.

(dowód: akta kontroli str.1004-1005,1006)

10. W każdym z 6 przypadków⁵³ zawarcia przez Gminę umów z instytucją finansową w przedmiocie usług restrukturyzacji długu Gminy, których wartość przekraczała próg określony w art. 4 pkt 8 pzp, zamówienia zostały udzielone wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w pzp, co było niezgodne z art. 7 ust. 3 pzp.

(dowód: akta kontroli str. 621-634,642-652,705-710,762-769,785-792,807-814)

Wójt wyjaśnił: „Umowy (...) zostały zawarte bez zastosowania ustawy prawo zamówień publicznych ze względu na trudną sytuację finansową Gminy. Sytuacja wymagała podjęcia niezwłocznych działań, nie posiadając środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zmuszony byłem do ich restrukturyzacji poprzez wprowadzanie nowych harmonogramów bądź odroczenie terminu płatności”.

(dowód: akta kontroli str.974,977-978)

11. Wójt, jako organ wykonawczy Gminy, zaciągając zobowiązania w instytucji finansowej:

- w 2013 r. na łączną kwotę 3.043.000 zł, przekroczył limit zobowiązań, określony uchwałą nr XXI/101/12 Rady Gminy Bielice z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielice na rok 2013, łącznie o 3.043.000 zł⁵⁴, z tego o 1.023.244,57 zł na sfinansowanie przejściowego deficytu i o 1.149.755,47 zł na spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- w 2014 r. na łączną kwotę 3.406.207,82 zł⁵⁵ oraz w 2015 r. na łączną kwotę 1.561.519,33 zł⁵⁶ (z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek), działał bez

⁵² Umowa z 22.11.2012 r. o wartości szacunkowej 55.000 zł, tj. 13.682,95 euro; umowa nr MWT/R/22/2013 z 30.08.2013 r. o wartości 54.810 zł, tj. 13.635,69 euro; umowa nr MWT/6/2014 z 31.01.2014 r. o wartości 49.940,90 zł, tj. 11.820,61 euro; umowa nr MWT/137/2014 z 30.06.2014 r. o wartości 59.940 zł, tj. 14.187,32 euro; umowa nr MWT/R/50/2014 z 31.10.2014 r. o wartości 23.812,50 zł, tj. 5.636,23 euro; umowa nr MWT/R/19/2015 z 27.02.2015 r. o wartości 107.569,52 zł, tj. 25.460,84 euro.

⁵³ Ugoda z 15.02.2013 r. o wartości 1.208.942,95 zł, tj. 300.762 euro; umowa nr MWT/187/2013 z 30.08.2013 r. o wartości 1.102.081,03 zł, tj. 274.176,79 euro; umowa nr MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r. o wartości 2.042.217,37 zł, tj. 483.376,50 euro; umowa nr MWT/316/2014 z 29.12.2014 r. o wartości 989.082,39 zł, tj. 234.107,88 euro; umowa nr MWT/317/2014 z 18.12.2014 r. o wartości 692.507,81 zł, tj. 163.911,05 euro; umowa nr MWT/318/2014 z 30.12.2014 r. o wartości 128.114,52 zł, tj. 30.323,68 euro.

⁵⁴ Z tego: pożyczka w kwocie 2.030.000 zł – umowa nr MWT/R/22/2013 z 28.05.2013 r., pożyczka w kwocie 1.013.000 zł – umowa nr MWT/R/73/2013 z 15.11.2013 r.

⁵⁵ Z tego: skapitalizowane odsetki na kwotę 18.979,59 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w porozumieniu nr MWT/60/2014 z 28.02.2014 r.; skapitalizowane odsetki oraz prowizje w kwocie 808.948,54 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w umowie nr MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r.; pożyczka w kwocie 1.520.000 zł – umowa nr MWT/R/18/2014 z 30.04.2014 r.; skapitalizowana prowizja w kwocie 49.940,90 zł wchodząca w skład zobowiązania głównego w umowie nr MWT/137/2014 z 21.10.2014 r.; pożyczka w kwocie 200.000 zł - umowa nr MWT/R/35/2014 z 18.07.2014 r.;

upoważnienia organu stanowiącego Gminy. W uchwałach budżetowych (odpowiednio nr XXIX/138/13 z dnia 11 grudnia 2013 r. oraz nr III/10/14 z dnia 31 grudnia 2014 r.) Rada Gminy Bielice nie założyła możliwości pozyskiwania przychodów - spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów miała następować z wygenerowanej nadwyżki budżetowej.

Powyższym działaniem Wójt naruszył zakaz określony w art. 91 ust. 1 ufp oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 usg.

(dowód: akta kontroli str. 11-12,140-141,279-280,325,935-937)

Wójt wyjaśnił: „Zaciągając zobowiązania w instytucji finansowej (...) oraz (...) przekraczając obowiązujące limity zawsze borykałem się z pytaniem „ile z tego skorzystają mieszkańcy?” Miałem świadomość trudnej sytuacji finansowej jednostki, jednak presja mieszkańców, a także ich oczekiwania mobilizowały mnie do działania. To oni oczekiwali i chętnie widzieli nowe wodociągi, kanalizację, drogi, chodniki, świetlice wiejskie czy place zabaw dla dzieci. Uważałem, że realizowałem zawsze zasadne inwestycje, które poprawią infrastrukturę gminy, a także mieszkańcom byt życia codziennego”.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1023,1024)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W 5 z 7 przypadków zaciągnięcia przez Gminę pożyczki krótkoterminowej w instytucji finansowej, Wójt nie był zobowiązany do wystąpienia do RIO o wydanie opinii w sprawie możliwości ich spłaty. Każde z tych zadłużeń w następstwie zawartych uгод, zostało rozłożone na raty, bądź odroczone ich termin płatności, skutkiem czego stały się one umowami długoterminowymi. Dotyczyły one jednak już wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a w związku z tym nie podlegały obowiązkowi uzyskania przedmiotowej opinii RIO.

Zawarcie ww. 5 umów, z uwagi na ich krótkoterminowość, nie było również objęte obowiązkiem podjęcia przez Radę Gminy Bielice uchwały w sprawie zaciągnięcia tego zadłużenia. Według art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c) usg, ww. obowiązek dotyczy wyłącznie zobowiązań długoterminowych. Tym samym organ stanowiący Gminy miał utrudnione możliwości kontrolowania działalności Wójta.

2. W każdej z umów zawartych z instytucją finansową, Gmina wyraziła zgodę na cesję wierzytelności na rzecz finansujących ją banków. Na podstawie powyższej aprobaty, instytucja finansowa scedowała na rzecz podmiotu trzeciego część wierzytelności wynikającej z ugody z 15.02.2013 r. (raty 12-60) oraz z ugody MWT/187/2013 z 30.08.2013 r. (raty 21-28). Następnie działając na podstawie art. 518 ust. 1 pkt 3 Kc (subrogacja) zawarła kolejne umowy z Gminą, tj.:

- w zakresie rat wynikających z ugody z 15.02.2013 r. zawarto umowę nr MWT/60/2014 z 28.02.2014 r. (dotyczyła raty nr 12), nr MWT/73/2014 z 31.03.2014 r. (dotyczyła raty nr 13) oraz MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r. (dotyczyła rat 14-60),
- w zakresie rat 21-28 wynikających z ugody MWT/187/2013 zawarto umowę nr MWT/69/2015 z 29.05.2015 r.,

Wstąpienie w prawa pierwotnego wierzyciela miało miejsce do wysokości dokonanej zapłaty na rzecz podmiotu trzeciego, tj.:

- wg umowy nr MWT/60/2014 i MWT/73/2014 spłata wierzytelności Gminy została dokonana jednorazowo odpowiednio w dniu 4.03.2014 r. i 31.03.2014 r.;
- wg umowy nr MWT/R/19/2014 spłata wierzytelności Gminy następuje sukcesywnie, w terminach ustalonych dla rat 14-60 w ugodzie z 15.02.2013 r.; termin płatności ostatniej raty określono na 28.02.2018 r.;
- wg umowy nr MWT/69/2015 spłata wierzytelności Gminy następuje sukcesywnie, w terminach ustalonych dla rat 21-28 w ugodzie nr MWT/187/2013; termin płatności ostatniej raty określono na 31.12.2015 r.

skapitalizowana prowizja w kwocie 5.640 zł wchodząca w skład zobowiązania głównego w ugodzie nr MWT/233/2014 z 21.10.2014 r, pożyczka w kwocie 635.000 zł – umowa nr MWT/R/50/2014 z 31.10.2014 r.; skapitalizowana prowizja w kwocie 59.949,87 zł wchodząca w skład zobowiązania głównego w ugodzie nr MWT/317/2014 z 18.12.2014 r.; skapitalizowana prowizja w kwocie 98.040 zł wchodząca w skład zobowiązania głównego w ugodzie nr MWT/316/2014 z 29.12.2014 r.; skapitalizowana prowizja w kwocie 3.965 zł wchodząca w skład zobowiązania głównego w ugodzie nr MWT/318/2014 z 30.12.2014 r.; skapitalizowane odsetki oraz prowizje w kwocie 5.243,92 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie nr MWT/315/2014 z 31.12.2014 r.

⁵⁶ Z tego: skapitalizowane odsetki w kwocie 131.073,59 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w umowie nr MWT/69/2015 z 29.05.2015 r.; pożyczka w kwocie 1.430.445,74 zł – umowa nr MWT/R/19/2015 z 27.02.2015 r.

Gmina nie otrzymała od instytucji finansowej potwierdzeń spłaty wierzytelności objętych subrogacją.

Instytucja finansowa w drodze ww. umów, dokonała jednocześnie restrukturyzacji przejętego zadłużenia poprzez:

- ustalenie nowego harmonogramu spłat, tj.: płatność nr 12 i 13 została rozłożona na 12 rat, nr 14-60 na 142 raty,
- odroczenie terminu płatności łącznej wierzytelności wynikającej z umowy MWT/69/2015, za co Gmina zobowiązana była do zapłaty na jej rzecz wynagrodzenia (odsetki i prowizje) w łącznej kwocie 1.862.467,38 zł⁵⁷. W umowach wskazano, że w przypadku nieterminowej spłaty instytucja finansowa będzie uprawniona do naliczania Gminie odsetek maksymalnych (czterokrotność stopy lombardowej). Na zabezpieczenie spłaty umów subrogacji Gmina wystawiła weksle własne in blanco wraz z deklaracją wekslową.

(dowód: akta kontroli str. 621-632,635-639,642-652,705-710,722-726)

W ocenie NIK, zastosowana konstrukcja prawna nie miała cech subrogacji ustawowej i nie mogła być za taką uznana, ponieważ:

- przedmiotem umowy subrogacji jest ta sama wierzytelność, jaka przysługiwała wierzycielowi przed spłatą, czyli w omawianym przypadku wierzytelność z tytułu ugody z 15.02.2013 r. oraz ugody nr MWT/187/2013 z 30.08.2013 r.; ustanowienie wynagrodzenia dla instytucji finansowej spowodowało, iż wierzytelność objęta subrogacją uległa zwiększeniu o kwotę ogółem 1.862.467,38 zł,
- wraz ze spłaconą wierzytelnością instytucja finansowa nabyła prawa akcesoryjne z nią związane, takie jak prawne zabezpieczenie umowy; wymóg ustanowienia nowego zabezpieczenia dla zawartych umów subrogacji oznaczał, iż wolą stron nie było wstąpienie przez tę instytucję w miejsce zaspokojonego wierzyciela – podmiotu trzeciego, lecz powołanie nowego stosunku zobowiązaniowego, którego celem była restrukturyzacja zobowiązań Gminy za świadczenie wzajemne na jej rzecz – prowizje i podwyższone oprocentowanie długu.

W świetle powyższego zawarcie ww. umów było usługą konwersji długu, czyli przemiany jednego długu na inny.

3. W urzędzie Gminy nie prowadzono ewidencji wystawionych weksli in blanco, co w ocenie NIK, nie zapewniało możliwości sprawowania kontroli w tym zakresie. Ewidencja taka służyć powinna ochronie zasobów oraz ustaleniu, ile weksli jednostka wystawiła, czy zostały terminowo (po wygaśnięciu zobowiązań Gminy z tytułu stosunku podstawowego, tj. np. kredytu czy pożyczki) odebrane przez wystawiających, czy anulowane, aby została wyłączona możliwość dalszego obrotu nimi. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej, efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Wójta, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp, a jej celem jest m.in. ochrona zasobów (art. 68 ust. 2 pkt 4 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 970)

Wójt wyjaśnił, że taka ewidencja nie była prowadzona, ale po uwagach NIK, zostanie wykonana.

(dowód: akta kontroli str. 970,972)

4. Podpisanie każdej z 21 zawartych z instytucją finansową nie zostało poprzedzone przez Wójta wystąpieniem do pracownika prowadzącego obsługę prawną Gminy o weryfikację ich treści pod względem formalno-prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 615-838,941)

Wójt wyjaśnił: „(...) Opinia prawna przedstawiona przez przedstawiciela spółki⁵⁸ nie wzbudzała mojej wątpliwości, ze względu na wieloletnie doświadczenie we współpracy z innymi samorządami, które korzystały z tej formy pomocy finansowej. Dzisiejszy stan wiedzy pozwala stwierdzić, że należało postąpić inaczej”.

(dowód: akta kontroli str. 941,944)

W ocenie NIK skorzystanie przez Wójta z porady prawnej mogło uchronić Gminę przed zaakceptowaniem wielu niekorzystnych postanowień umów, tj. m.in. przeniesienie przez

⁵⁷ Oprocentowanie wierzytelności wynikającej z umowy MWT/R/19/2014 było zmienne i zostało ustalone według harmonogramu obowiązującego na dzień 11.05.2015 r.

⁵⁸ Tj. instytucji finansowej.

Ocena cząstkowa

Gminę wierzytelności wynikających z umów było niedopuszczalne bez zgody instytucji finansowej; instytucja miała prawo rozwiązać umowy i postawić całą wierzytelność w stan natychmiastowej wymagalności w przypadku nieterminowej zapłaty raty kwoty głównej lub odsetek/ prowizji; w umowach subrogacji, w których płatność przez instytucję finansową na rzecz podmiotu trzeciego następuje sukcesywnie, w przypadku gdy termin płatności przypada na dzień wolny, instytucja dokonuje płatności w kolejny dzień roboczy a Gmina jest zobowiązana do zapłaty odsetek karnych na rzecz podmiotu trzeciego za powstałe opóźnienie.

(dowód: akta kontroli str. 615-838)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym obszarze z uwagi na stwierdzenie ww. naruszeń powszechnie obowiązujących przepisów prawa przy zaciąganiu zobowiązań i realizowaniu operacji finansowych oraz nieprzestrzeganie limitów zadłużenia w więcej niż jednym roku objętym badaniem.

2. Analiza warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego.

Opis stanu faktycznego

2.1. Korzystanie przez Gminę z niestandardowych operacji finansowych nie było poprzedzone analizą warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa stosowania tych instrumentów dla Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 938-940)

Umowy zawarte przez Gminę z instytucją finansową nie zawierały ukrytej marży lub ubezpieczenia. Kary za niedotrzymanie warunków ich obsługi wynosiły do czterokrotności stopy kredytu lombardowego NBP⁵⁹, zgodnie z art. 359 § 2¹ Kc. Porównanie warunków korzystania z umów zawartych z instytucją finansową z kredytem referencyjnym opisano w punkcie 3.1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 615-838)

2.2. Według wyjaśnień Wójta, powodem korzystania przez Gminę z niestandardowych operacji finansowych⁶⁰ był: brak możliwości pozyskania kredytów w bankach; presja na korzystanie ze środków unijnych dotyczących inwestycji dofinansowanych z PROW 2007-2013, RPO WZ 2007-2013 a następnie odległe terminy refundacji poniesionych wydatków; konieczność terminowej regulacji zobowiązań publicznoprawnych i innych; cykliczność sprawowania kadencji przez Radę i Zarząd.

Analiza NIK wykazała, że korzystanie z ww. operacji niestandardowych miało uzasadnienie ekonomiczne w 15 na 21 przypadków (tj. 71,4%), gdzie ich koszt był nie wyższy niż 10% od kosztu kredytu referencyjnego, o którym mowa w punkcie 3.1 niniejszego wystąpienia. Operacje te zostały uwzględnione w ramach liczenia IWZ z art. 243 ufp z dniem 15.09.2015 r., kiedy to Rada Gminy Bielice podjęła uchwały w sprawie zmian w budżecie na 2015 r. oraz w sprawie zmian WPF. Wskutek powyższych działań, Gmina nie spełniła relacji określonej ww. przepisem i została wezwana do opracowania programu naprawczego, o czym szerzej mowa w punkcie 2.3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 326-337,970,973,1027-1062)

2.3. Kontrole RIO⁶¹ ustaliły, że:

- w WPF na lata 2014-2018 planowane wskaźniki spłat określono na: 1) 2014 r. w wysokości 6,87% przy dopuszczalnym wskaźniku 7,00%, zamiast w wysokości 14,78% przy dopuszczalnym wskaźniku minus 2,27%; 2) 2015 r. w wysokości 8,32% przy dopuszczalnym wskaźniku 12,63%, zamiast w wysokości 20,8% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,29%,

⁵⁹ Stopa lombardowa NBP wynosi 2,50%.

⁶⁰ Tj. umów zawartych z instytucją finansową.

⁶¹ Kontrola problemowa gospodarki finansowej w zakresie poziomu zadłużenia Gminy za okres 1.01.2013 r. do 30.06.2014 r. oraz kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Gminy Bielice za lata 2011-2014, wybranych zagadnień za okres sprzed roku 2011 oraz występujących w roku 2015.

- w WPF na lata 2015-2029 planowane wskaźniki spłat określono na 2015 r. w wysokości 3,85% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,29%, zamiast w wysokości 30,12% przy dopuszczalnym wskaźniku minus 3,44%.

RIO wskazała, że powyższe świadczyło o nierzetelnym ustaleniu planowanego wskaźnika spłat, określonego w art. 243 ufp oraz braku realistyczności WPF, wymaganej art. 226 ust. 1 ufp.

RIO wykazała ponadto, że z powodu braku możliwości spełnienia IWZ w projekcie budżetu na 2014 r. (wskaźnik bazujący m.in. na planowanych dochodach ze sprzedaży majątku za III kwartały roku poprzedzającego rok objęty projektem), Rada Gminy Bielice uchwałą z dnia 25 września 2013 r. zwiększyła plan dochodów ze sprzedaży majątku na rok 2013 o kwotę 3.641.000 zł.

Według sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 r. planowane dochody ogółem zostały wykonane w 57,5%, dochody bieżące w 72,8% a dochody majątkowe w 13,9%. Wydatki ogółem zostały wykonane w 66,4%, wydatki bieżące w 75,4% a wydatki majątkowe w 44%. W 2014 r. nie planowano przychodów budżetu, natomiast wykonano je w kwocie 2.914.867,69 zł. Planowane rozchody wykonano w 185,2%.

(dowód: akta kontroli str. 198-278,1424-1459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Przed zawarciem umów z instytucją finansową w Gminie nie przeprowadzono analizy ekonomicznej oraz analizy skutków i ryzyk zawarcia takich umów dla jej bezpieczeństwa finansowego. W ocenie NIK, powyższe świadczy o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków przez Wójta oraz Skarbnika Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 938-939)

Wójt wyjaśnił: „(...) Gmina nie korzystała z usług podmiotów zewnętrznych z przyczyn ekonomicznych, a w składzie organizacyjnym Urzędu Gminy nie posiada ekspertów w celu przeprowadzenia analiz i ekspertyz. (...) W latach 2011-2013 Gmina Bielice prowadziła wysoce kosztowne przedsięwzięcie inwestycyjne pn. „Remont stacji uzdatniania wody w miejscowości Nowe Chrapowo, rozbudowa oraz przebudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Bielice oraz budowa sieci wodociągowej w Będgoszczy i sieci wodociągowej w pasie drogi powiatowej w obrębach Bielice i Parsów”. Wkład własny wyniósł 1.690.082,74 zł, a dofinansowanie ze środków unijnych w kwocie 2.167.292,46 zł. Zadanie inwestycyjne zostało podzielone na 2 etapy, na realizację I etapu posiadaliśmy środki z zaciągniętego kredytu (...), w trakcie prowadzenia II etapu środki finansowe wyczerpano i w końcu roku 2012 po raz pierwszy skorzystaliśmy ze środków instytucji finansowej (...). Prowadziłem liczne rozmowy i spotkania z przedstawicielami banków (...), lecz nie doprowadziły do porozumienia, w konsekwencji odmówiono wsparcia w postaci kredytu. Banki nie chciały nam udzielać kredytu, gdyż nie posiadaliśmy zdolności kredytowej. (...) Wówczas pojawiła się propozycja instytucji finansowej (...) poprzez udzielenie środków na prowadzone zadania inwestycyjne jak i wydatki bieżące (...).”

(dowód: akta kontroli str. 938-939)

Halina Butkowska, Skarbnik Gminy, wyjaśniła: „(...) umowy z instytucją finansową (...) nie były poprzedzone analizą ekonomiczną. Zawarcie umów wynikało z pilnej potrzeby regulowania zobowiązań Gminy (nadmieniam, że w terminie regulowane były zobowiązania wobec budżetu państwa i kontrahentów). (...) trudna sytuacja finansowa uniemożliwiała zaciąganie kredytów, przeprowadzane były liczne rozmowy z różnymi bankami ze skutkiem negatywnym, nie kierowano zapytań pisemnych (...).”

(dowód: akta kontroli str. 1402-1043)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym obszarze z uwagi na nieprzeprowadzanie analiz warunków i skutków finansowych operacji niestandardowych (tj. umów zawartych z instytucją finansową) oraz ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe Gminy.

3. Analiza stosowanych operacji finansowych oraz dofinansowania kapitałowego spółek komunalnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Zawarcie umów z instytucją finansową nie było poprzedzone analizą ofert innych podmiotów finansowych. Koszt obsługi ww. umów wynosił od 2.991,15 zł do 1.841.338,73 zł. Ich porównanie do kosztów kredytu referencyjnego, jaki Gmina mogła uzyskać przy założonym oprocentowaniu na poziomie WIBOR 3M + 2 punkty procentowe⁶², wykazało, że w 15 z 21 przypadków warunki finansowe zaoferowane przez instytucję finansową były nie wyższe niż 10% od rynkowych, w dalszych 6 przekraczały ten próg.

(dowód: akta kontroli str. 615-838,938-939,1028-1062)

3.2. Gmina zastosowała cenę jako jedyne kryterium w postępowaniach w sprawie udzielenia Gminie kredytu długoterminowego.

Zawarcie umów z instytucją finansową nie zostało dokonane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o czym szerzej mowa w rozdziale 1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 363-380,410-442,475-507,543-552,615-838)

3.3. W latach 2013-2015 (do 30.09) Gmina nie zawierała umów leasingu zwrotnego lub sprzedaży zwrotnej.

(dowód: akta kontroli str. 345-351)

3.4. W badanym okresie Gmina nie powołała i nie posiadała spółek gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

Ustalone nieprawidłowości

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

W 6 z 21 umów zawartych z instytucją finansową warunki finansowe były o ponad 10% wyższe od warunków rynkowych⁶³ (ugoda MWT/318/2014 z 30.12.2014 r. – 26,15%; ugoda MWT/316/2014 z 29.12.2014 r. – 26,15%; ugoda MWT/317/2014 z 18.12.2014 r. – 26,58%; ugoda MWT/R/19/2014 z 30.04.2014 r. – 29,39%), z tego w 1 przypadku o ponad 30% (ugoda z 15.02.2013 r. – 33,79%). W ocenie NIK, zaciąganie zobowiązań na ww. warunkach nosi znamiona niegospodarności.

(dowód: akta kontroli str. 621-626,642-699,762-771,785-794,807-821,722-739,1028-1029,1044-1062)

Wójt wyjaśnił: „Zawieranie umów z instytucją finansową (...) nie zostało poprzedzone analizą ekonomiczną. Trudna sytuacja finansowa zmuszała mnie do natychmiastowego działania. Zawsze miałem na uwadze terminowe regulowanie zobowiązań wobec budżetu państwa i kontrahentów. (...) Sytuacja finansowa Gminy nie pozwalała na zadłużanie się w bankach, wszelkie rozmowy telefoniczne kończyły się niepowodzeniem dla nas. Propozycja instytucji finansowej była jedyną drogą wyjścia i dlatego z niej skorzystałem (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1024)

Skarbnik Gminy wyjaśniła: „Zawarcie umów wynikało z pilnej potrzeby regulowania zobowiązań Gminy (...). Trudna sytuacja finansowa uniemożliwiała zaciąganie kredytów (...). Propozycja instytucji finansowej była dla nas jedyną drogą wyjścia, gdyż wykorzystane zostały środki udostępnione w rachunku bieżącym tzw. debet a realizowane zadania i podpisane wcześniej umowy zobowiązywały nas do terminowego regulowania płatności”.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1403)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym obszarze z uwagi na zawarcie umowy operacji niestandardowej na warunkach o ponad 30% gorszych od warunków rynkowych.

⁶² Według wyników porównań banków z sierpnia 2015 r., marża stosowana dla kredytów hipotecznych wynosiła ok. 25. Biorąc pod uwagę, że jest nie może ogłosić upadłości i zawsze istnieją możliwości windykacji należności z majątku gminy (grunty, nieruchomości) należy uznać, że ryzyko dla kredytów udzielanych jest nie jest wyższe niż dla kredytów hipotecznych.

⁶³ Wyliczenia na podstawie kalkulatora finansowego.

4. Ujęcie operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej samorządów, z uwzględnieniem wypełnienia zasady jawności finansów publicznych.

Opis stanu faktycznego

Ww. kontrole RIO wykazały m.in., że:

- ewidencję rozrachunków z tytułu zobowiązań zaciągniętych w latach 2013-2014 zawartych z instytucją finansową prowadzono na koncie analitycznym do konta 240- Pozostałe rozrachunki, zamiast na koncie 260- Zobowiązania finansowe, przewidzianym do ewidencji zobowiązań finansowych, z wyjątkiem kredytów bankowych, a w szczególności z tytułu zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych instrumentów finansowych. Powyższe było niezgodne z obowiązującymi w jednostce zasadami klasyfikacji zdarzeń gospodarczych, ustalonymi Zakładowym planem kont⁶⁴,
- wydatki poniesione w 2013 r. na obsługę długu w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych⁶⁵ nie uwzględniały odsetek i prowizji od zobowiązań zaciągniętych w instytucji finansowej, czym naruszono dyspozycję §9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁶; skutkiem powyższego kwota wydatków na obsługę długu została zaniżona w ww. sprawozdaniu o 311.645,78 zł,
- w Rb-NDS sprawozdaniach o nadwyżce/ deficycie jednostki samorządu terytorialnego⁶⁷ niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wykazano: na koniec 2013 r. przychody w wysokości 3.047.795,96 zł, zamiast w kwocie 3.844.659,52 zł (zaniżenie o 796.863,56 zł), rozchody w wysokości 3.047.795,96 zł, zamiast w kwocie 3.026.043,26 zł (zawyżenie o 21.752,70 zł); na dzień 30.06.2014 r. przychody w wysokości 702.150,35 zł, zamiast w kwocie 1.222.150,35 zł (zaniżenie o 520.000 zł), rozchody w wysokości 566.065,23 zł, zamiast w kwocie 863.233,08 zł (zaniżenie o 297.167,85 zł); powyższe było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości z 2010 r., obowiązującego do dnia 24.01.2014 r. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶⁸,
- Rb-Z sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji⁶⁹ na koniec IV kwartału 2013 r. oraz II kwartału 2014 r. sporządzono odrębnie dla Urzędu Gminy Bielice i Gminy, zamiast jako własnymi sprawozdaniami jst objąć zarówno urząd będący jednostką budżetową i jej organ; powyższe było niezgodne z zasadami prezentowania danych w ww. sprawozdaniach, określonymi w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷⁰,
- w sprawozdaniu Rb-Z na koniec: IV kwartału 2013 r. wykazano zobowiązania krótkoterminowe (E.2.1) w kwocie 140.000 zł, zamiast w wartości 138.875,92 zł (zawyżenie o 1.124,08 zł), zobowiązania długoterminowe (E.2.2) w kwocie 5.301.465,23 zł, zamiast w wartości 10.461.409,45 zł (zaniżenie o 5.159.544,22 zł); na koniec II kwartału 2014 r. wykazano zobowiązania długoterminowe (E.2.2) w kwocie 4.735.400 zł, zamiast w wartości 10.064.568,85 zł (zaniżenie o 5.329.168,85 zł); powyższe było niezgodne z § 4 ust. 1 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdań,
- w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Bielice ewidencję zapisów dotyczących rachunku bankowego dochodów i wydatków jednostki powołanej do obsługi Gminy (organu) oraz finansowo i księgowo obsługującej także Ośrodek Pomocy Społecznej, prowadzono na koncie 130-Rachunek bieżący jednostki bez uwzględnienia ich sklasyfikowania według działów, rozdziałów i paragrafów, co było niezgodne z art. 39 ust. 1 ufp,
- pożyczki zaciągnięte w instytucji finansowej w 2013 r. ujęto w księgach rachunkowych w wartościach, jakie wpłynęły na rachunek bankowy Gminy, tj. po ich pomniejszeniu

⁶⁴ Wprowadzonych zarządzeniem Wójta nr 39/2008 z dnia 14 sierpnia 2008 r.

⁶⁵ Dalej: Rb-28S.

⁶⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103, dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości z 2010 r.

⁶⁷ Dalej: Rb-NDS.

⁶⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości z 2014 r.

⁶⁹ Dalej: Rb-Z.

⁷⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773, dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

o należną prowizję, czym naruszono art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷¹, stanowiący o obowiązku rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez dokonywanie w nich zapisów odzwierciedlających stan rzeczywisty,

- umowa o restrukturyzację zadłużenia nr MWT/R/19/2015 z 27.02.2015 r., której przedmiotem było udostępnienie Gminie środków finansowych w kwocie 1.430.445,74 zł, nie została wprowadzona do ksiąg rachunkowych Gminy. Świadczyło to o nierzetelnym prowadzeniu ww. ksiąg, czym naruszono art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 i art. 20 ust. 1 uor. RIO zobowiązała Wójta go wprowadzania do ksiąg rachunkowych wszystkich operacji, które wystąpiły w okresie sprawozdawczym. Wójt poinformował RIO o zobowiązaniu pracowników merytorycznych do realizacji ww. zalecenia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1424-1459)

Kontrola NIK wykazała, że:

- w 4⁷² z 5 skontrolowanych Rb-Z kwota zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów była zgodna z ewidencją księgową,
- w 4⁷³ z 5 skontrolowanych Rb-NDS kwota przychodów była zgodna z ewidencją księgową;
- w wyniku nieprawidłowego ujmowania w latach 2013-2015 (do 30.06) na koncie rozrachunkowym dotyczącym zobowiązań wobec instytucji finansowej, spłat prowizji oraz odsetek od zadłużenia, zamiast jedynie raty kapitałowej, w 1 sprawozdaniu Rb-NDS nie wykazano rozchodów z tytułu spłaty ww. pożyczek, w 3 sprawozdaniach Rb-NDS ujęto je w zawyżonej, a w 1 – w zaniżonej wysokości; w 5 skontrolowanych Rb-28S, sporządzanych za okresy kwartalne, wydatki na obsługę długu wobec instytucji finansowej zostały ujęte w ogólnych wydatkach Gminy w zaniżonej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1280)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Rb-Z według stanu na koniec III kwartału 2014 r. w kwocie zadłużenia ogółem z tytułu kredytów i pożyczek nie wykazano zobowiązań wobec instytucji finansowej w wysokości 5.374.791,16 zł. Kwota ta została wykazana jedynie w części D sprawozdania, tj. danych o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych. Sprawozdanie zostało podpisane przez Skarbnika i Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 1130-1133)

Danuta Ostrowska, inspektor ds. księgowości budżetowej, odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań, wyjaśniła: „Taki sposób wypełnienia sprawozdania Rb-Z został uzgodniony ze Skarbnikiem Gminy Bielice. Nadmieniam, że ta nieprawidłowość została usunięta i w sprawozdaniu rocznym wykazałam wszystkie zobowiązania Gminy, w tym wobec instytucji finansowej”.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1408)

Skarbnik Gminy wyjaśniła: „Uważałam, że taki sposób wykazania zobowiązań z tytułu umów nienazwanych jest prawidłowy. W wyniku kontroli RIO, już od następnego kwartału sprawozdaniu zostały wykazane wszystkie zobowiązania, w tym wobec instytucji finansowej”.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1410)

Wójt wyjaśnił: „Sporządzanie sprawozdań powierzyłem Pani inspektor ds. księgowości budżetowej natomiast nadzór nad prawidłowością ich sporządzania był obowiązkiem Skarbnika (...). Dostałem zapewnienia od ww. osób, że (...) nieprawidłowości w zakresie sprawozdań (...) zostały usunięte i obecnie sprawozdania te są zgodne z ewidencją księgową i zawartymi umowami z instytucją finansową”.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1026)

2. W Rb-NDS za okres od początku roku do 30.09.2014 r. nie wykazano przychodów z tytułu pożyczek otrzymanych od instytucji finansowej, które według ewidencji księgowej

⁷¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁷² Według stanu na: 31.12.2014 r., 31.03.2015 r., 30.06.2015 r., 30.09.2015 r.

⁷³ Według stanu na: 31.12.2014 r., 31.03.2015 r., 30.06.2015 r., 30.09.2015 r.

wynosiły 720.000 zł, co było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości z 2014 r. Sprawozdanie zostało podpisane przez Skarbnika i Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1127,1130)

Inspektor ds. księgowości budżetowej, odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań, wyjaśniła: „Taki sposób wypełnienia sprawozdania Rb-NDS został uzgodniony ze Skarbnikiem Gminy Bielice. Nadmieniam, że ta nieprawidłowość została usunięta i w sprawozdaniu rocznym wykazałam wszystkie przychody Gminy, w tym otrzymane od instytucji finansowej”.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1408)

Skarbnik Gminy wyjaśniła: „Nie traktowałam środków otrzymanych od instytucji finansowej jako przychodów budżetowych. W wyniku kontroli RIO, już od następnego kwartału w sprawozdaniu zostały wykazane wszystkie przychody, w tym otrzymane od instytucji finansowej”.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1410)

Wójt wyjaśnił: „Sporządzanie sprawozdań powierzyłem Pani inspektor ds. księgowości budżetowej natomiast nadzór nad prawidłowością ich sporządzania był obowiązkiem Skarbnika (...). Dostałem zapewnienia od ww. osób, że (...) nieprawidłowości w zakresie sprawozdań (...) zostały usunięte i obecnie sprawozdania te są zgodne z ewidencją księgową i zawartymi umowami z instytucją finansową”.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1026)

3. W latach 2013-2015 (do 30.06) na koncie rozrachunkowym dotyczącym zobowiązań wobec instytucji finansowej, ujmowano spłaty prowizji oraz odsetek od tego zadłużenia, zamiast jedynie spłaty kapitału, w wyniku czego:

- w Rb-28S wydatki na obsługę długu wobec instytucji finansowej zostały ujęte w ogólnych wydatkach Gminy w zaniżonej wysokości, tj.: za okres od początku roku do 30.09.2014 r. ujęto wydatki z tytułu obsługi tych operacji w wysokości 209.350,16 zł, zamiast w kwocie 342.447,98 zł - zaniżenie o 133.097,82 zł; za okres od początku roku do 31.12.2014 r. ujęto wydatki z tytułu obsługi tych operacji w wysokości 235.723,79 zł, zamiast w kwocie 409.500,08 zł - zaniżenie o 173.776,29 zł; za okres od początku roku do 31.03.2015 r. ujęto wydatki z tytułu obsługi tych operacji w wysokości 7.937,75 zł, zamiast w kwocie 14.106,58 zł - zaniżenie o 6.168,83 zł; za okres od początku roku do 30.06.2015 r. ujęto wydatki z tytułu obsługi tych operacji w wysokości 8.167,22 zł, zamiast w kwocie 19.246,90 zł - zaniżenie o 11.079,68 zł; za okres od początku roku do 30.09.2015 r. ujęto wydatki z tytułu obsługi tych operacji w wysokości 18.367,43 zł, zamiast w kwocie 24.314,82 zł - zaniżenie o 5.947,39 zł),
- w Rb-NDS nie wykazano rozchodów z tytułu spłaty pożyczek wobec instytucji finansowej (za okres od początku roku do 30.09.2014 r. w kwocie 162.305,08 zł), ujęto je w zawyżonej wysokości (za okres od początku roku do 31.12.2014 r. ujęto rozchody z ww. tytułu w wysokości 625.420,03 zł, zamiast w kwocie 215.919,95 zł – zawyżenie o 409.500,08 zł; za okres od początku roku do 31.03.2015 r. ujęto rozchody z ww. tytułu w wysokości 56.883,47 zł, zamiast w kwocie 41.266,59 zł – zawyżenie 15.616,88 zł; za okres od początku roku do 30.06.2015 r. ujęto rozchody z ww. tytułu w wysokości 71.227,40 zł, zamiast w kwocie 50.470,20 zł – zawyżenie o 20.757,20 zł), bądź w zaniżonej wysokości (za okres od początku roku do 30.09.2015 r. ujęto rozchody z ww. tytułu w wysokości 53.135,74 zł, zamiast w kwocie 59.673,81 zł – zaniżenie o 6.538,07 zł).

Powyższe sprawozdania zostały podpisane przez Skarbnika i Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1126,1128-1130,1134-1157,1159-1165,1169-1192,1194-1195,1199-1218,1220-1221,1225-1246,1248-1271,1371-1373)

Inspektor ds. księgowości budżetowej, odpowiedzialna za prowadzenie księgowości w Urzędzie Gminy oraz sporządzanie sprawozdań, wyjaśniła: „Nie otrzymałam od Skarbnika Gminy umów zawartych z instytucją finansową oraz harmonogramów spłat. Kwoty do zapłaty na rzecz tej instytucji były podawane ustnie przez Skarbnika Gminy celem wykonania przelewu. W tych samych wysokościach księgo wałam je na rozrachunkach, nie wiedząc jaka ich część stanowi ratę kapitałową, a jaka wydatek z tytułu obsługi długu. Nadmieniam, że począwszy od III kwartału 2015 r. ujmuje na koncie rozrachunkowym jedynie spłaty kapitału, jednak w wyniku błędnych zapisów w I półroczu 2015 r. zarówno

rozchody, jak i wydatki na obsługę długu wykazane w sprawozdaniach, które obejmują okres od początku roku do zakończenia danego kwartału, nadal nie są prawidłowe”.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1408)

Skarbnik Gminy, wyjaśniła: „Wpływ na niewłaściwe sporządzenie ww. sprawozdań miało ujmowanie w księgach zobowiązań wobec instytucji finansowej jako pozostałe rozrachunki, gdzie w jednej kwocie ujmowano spłaty kapitału, prowizji i odsetek. Było to wynikiem nietraktowania przeze mnie rozrachunków z instytucją finansową jako zobowiązań finansowych. (...) w III kwartale 2015 r. inspektor na moje polecenie dokonał przeksięgowania zaewidencjonowanych kwot na zobowiązania finansowe i od tego czasu na rozrachunkach ewidencjonowane są wyłącznie spłaty kapitału. Zaniżenie wydatków na obsługę długu w Rb-28S według stanu na 30.09.2015 r. jest wynikiem błędów popełnionych przez nas w I półroczu 2015 r.”

(dowód: akta kontroli str. 1409-1410)

Wójt wyjaśnił: „Sporządzanie sprawozdań powierzyłem Pani inspektor ds. księgowości budżetowej natomiast nadzór nad prawidłowością ich sporządzania był obowiązkiem Skarbnika (...). Dostałem zapewnienia od ww. osób, że (...) nieprawidłowości w zakresie sprawozdań (...) zostały usunięte i obecnie sprawozdania te są zgodne z ewidencją księgową i zawartymi umowami z instytucją finansową”.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1026)

4. W ewidencji księgowej organu (Gminy) nie ujmowano zwiększeń wierzytelności wobec instytucji finansowej, wynikających z zawartych uгод i porozumień, w których założono kapitalizację odsetek i/ lub prowizji. Powyższe było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, według którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W 2014 r. wartość tych operacji stanowiła kwotę 1.051.207,82 zł, w 2015 r. – 131.073,59 zł.

(dowód: akta kontroli str. 628-634,642-699,722-739,757-778,785-794,801-821,935-937)

Inspektor ds. księgowości budżetowej, odpowiedzialna za prowadzenie księgowości w Urzędzie Gminy, wyjaśniła: „Nieznane mi były zapisy tych uгод. Księgowania na rozrachunkach z instytucją finansową były wykonywane na podstawie ustnych poleceń Skarbnika (...). Dopiero w II kwartale 2015 r. (...) podjęłam działania w celu ustalenia rzeczywistych zobowiązań wobec tej instytucji. Analiza uгод oraz informacji otrzymanych od wierzyciela skutkowała zwiększeniem zobowiązań z dniem 31.07.2015 r. Informuję, że uzgodnienia sald z instytucją finansową dokonywane są obecnie co miesiąc”.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1408)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w badanym obszarze z uwagi na nieprawidłowości dotyczące ujmowania tytułów dłużnych oraz kosztów ich obsługi w ewidencji księgowej Gminy oraz niewykazanie tytułów dłużnych w sprawozdaniu Rb-Z za III kwartał 2014 r.

5. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową.

Opis stanu faktycznego

5.1. Według wyjaśnień Wójta, w latach 2013-2015 źródło zasilania płynnością bieżącą oraz finansowania długoterminowego w Gminie stanowiły kredyty bankowe (w tym zaciągane corocznie kredyty w rachunku bieżącym) oraz środki udostępniane przez instytucję finansową, które z instrumentu zasilania bieżącego - w wyniku zawartych uгод i porozumień - stały się narzędziem zasilania długoterminowego. Elementem zarządzania płynnością było ponadto limitowanie zasilania w gotówkę jednostek podległych. Analizy płynności były prowadzone przez Gminę na bieżąco, stosownie do potrzeb, z wykorzystaniem narzędzi, jakie istniały w ramach bankowości internetowej (codzienna analiza sald środków finansowych na kontach Gminy), arkusza kalkulacyjnego Excel oraz zestawień z systemu Bestia i SIGID.

(dowód: akta kontroli str. 974,976)

W latach 2013-2015 Gmina posiadała zobowiązania wymagalne (5,3 tys. zł) w grudniu 2014 r. Zobowiązania z tytułu obsługi długu były regulowane terminowo wobec banków oraz

instytucji finansowej, za wyjątkiem 2 płatności. Z tytułu nieterminowej płatności raty nr 13 z ugody z 15.02.2013 r. Gmina była zobowiązana zapłacić odsetki w kwocie 13,11 zł. Za nieterminową płatność raty nr 12 z ww. ugody, Gminie naliczono odsetki w kwocie 89,46 zł, ale zostały one umorzone wyniku zawartego porozumienia nr MWT/60/2014 z 28.02.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 628-631,974,977,1388)

Analiza miesięcznych stanów środków na rachunku bieżącym Gminy wykazała, że Gmina posiadała zadłużenie w rachunku bieżącym w całym badanym okresie, za wyjątkiem maja 2013 r. Salda rachunku bieżącego Gminy przedstawiały się następująco:

- w okresie styczeń - grudzień 2013 r. Gmina posiadała zadłużenie wynoszące od 468,7 tys. zł (31.01) do 138,9 tys. zł (31.12), przy czym najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w marcu – 790 tys. zł;
- w okresie styczeń - grudzień 2014 r. Gmina posiadała zadłużenie wynoszące od 656,7 tys. zł (31.01) do 559,9 tys. zł (31.12), przy czym najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w sierpniu – 800,0 tys. zł;
- w okresie styczeń - wrzesień 2015 r. Gmina posiadała zadłużenie wynoszące odpowiednio od 800,0 tys. zł (31.01) do 1.113,7 tys. zł (30.09), przy czym najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w sierpniu – 1.187,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 839)

Regulowanie zobowiązań wymagalnych Gminy było możliwe wyłącznie dzięki środkom z kredytu w rachunku bieżącym, zasileniom otrzymanym z instytucji finansowej i kolejno ich restrukturyzowaniu (zadłużenie rozkładano na raty na kilka następnych lat, bądź przesuвано termin płatności na kolejny rok budżetowy), jak i wykorzystywaniu źródeł finansowania deficytu niewskazanych z art. 217 ust. 2 ufp. Kontrola RIO wykazała, że z uwagi na permanentny brak środków finansowych, Gmina sfinansowała deficyt ze środków:

- subwencji oświatowej, tj.: 1) subwencję otrzymaną w grudniu 2012 r. w kwocie 199.099 zł, przeznaczoną na wydatki bieżące stycznia 2013 r., wydatkowano na pokrycie zobowiązań bieżących Gminy z roku 2012; 2) subwencję otrzymaną w grudniu 2013 r. w kwocie 201.314 zł, przeznaczoną na wydatki bieżące stycznia 2014 r., wydatkowano na pokrycie zobowiązań bieżących Gminy z roku 2013; 3) subwencję otrzymaną w grudniu 2014 r. w kwocie 216.850 zł, przeznaczoną na wydatki bieżące stycznia 2015 r., wydatkowano na pokrycie zobowiązań bieżących Gminy z roku 2014. „Powyższym działaniem Wójt naruszył kompetencje Rady Gminy, wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁴, który stanowi, że o przeznaczeniu środków z subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jst”;
- Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych – w kwocie 69.700 zł na czasowe pokrycie wydatków bieżących 2013 r. oraz w kwocie 58.000 zł na czasowe pokrycie wydatków bieżących 2014 r., „czym Wójt naruszył zasady gospodarowania środkami z ww. funduszu, określone w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁷⁵”;
- o charakterze sum depozytowych (wniesione przez uczestników przetargów wadnia, zabezpieczenia należytego wykonania umów, kary umowne) – w kwocie 50.900 zł na czasowe pokrycie wydatków bieżących 2013 r. oraz w kwocie 62.669 zł na czasowe pokrycie wydatków bieżących 2014 r.

RIO zobowiązała Wójta do zaprzestania finansowania wydatków bieżących Gminy danego roku z ww. środków. Wójt poinformował RIO, że „zostaną poczynione starania zaprzestania finansowania wydatków bieżących Gminy danego roku ze środków subwencji oświatowej, z ZFŚS i rachunku depozytowego”.

(dowód: akta kontroli str. 1424-1459)

Kontrola RIO wykazała, że zaciąganie przez Gminę pożyczek, a następnie z uwagi na brak środków finansowych, dokonywanie ich restrukturyzacji w wyniku zawartych uгод i porozumień, świadczyło o naruszeniu art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 1424-1459)

⁷⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁷⁵ Dz. U. z 1996 r., Nr 70, poz. 335 ze zm.

Analiza płynności finansowej Gminy, dokonana na podstawie danych zaprezentowanych przez Gminę w planie finansowym, miesięcznych sprawozdaniach Rb-27S i Rb-28S oraz kwartalnych sprawozdaniach Rb-N i Rb-Z, za okres od lipca 2014 r. do czerwca 2015 r. wykazała, że:

- wskaźnik płynności finansowej, określający planowaną zdolność jst do pokrycia zobowiązań wynikających z realizacji wydatków i rozchodów, przyjął wartość przynajmniej równą jedności w 8 z ww. 12 miesięcy (planowane wydatki budżetu i jego rozchody znajdowały pełne pokrycie w planowanych dochodach i przychodach) oraz od 0,9769 do 0,9774 w dalszych 4 miesiącach (planowane wydatki budżetu i jego rozchody nieznacznie przewyższyły planowane dochody i przychody – deficyt);
- wskaźnik płynności finansowej w układzie rzeczywistym⁷⁶ przyjmował w całym badanym okresie wartości powyżej jedności, co było wynikiem notowania przez Gminę nadwyżki środków pieniężnych; mogło to wskazywać na dostateczną kondycję finansową Gminy, z zastrzeżeniem, że w styczniu 2015 r. WPFr wynosił powyżej 1,5 (1,7659), co mogło oznaczać nadpłynność wynikającą z nadmiernego gromadzenia środków w postaci przychodów;
- wobec wystąpienia nieistotnych zobowiązań wymagalnych jedynie w 1 z badanych miesięcy (5329,64 zł w grudniu 2014 r.), WPFr był taki sam jak wskaźnik płynności natychmiastowej⁷⁷ I stopnia; wyniki te mogły wskazywać na zapewnienie bezpieczeństwa finansowego Gminy;
- uzyskane wartości WPN II stopnia, który w badanym okresie przyjmował wartości od 0,1276 w styczniu 2015 r. do 0,7498 w listopadzie 2014 r. (w czerwcu 2015 r. wyniósł 0,3744), wskazywały na znaczne obciążenie Gminy zobowiązaniami długoterminowymi, co potwierdzał także wskaźnik udziału zobowiązań krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem; w badanym okresie z poziomu 0,0333 w styczniu 2014 r. zmalał on do 0,0168 w czerwcu 2015 r.; oznaczało to, że postawienie zobowiązań długoterminowych w stan natychmiastowej wymagalności, mogłoby spowodować utratę płynności finansowej Gminy;
- WPN III stopnia przyjmował w badanym okresie wartości od 1,1046 w grudniu 2014 r. do 2,1505 w styczniu 2015 r. (w czerwcu 2015 r. wyniósł 1,2278), co wynikało: 1) z braku zobowiązań wymagalnych w 11 zbadanych miesiącach, lub ich wystąpienia w nieznaczącej wielkości (w grudniu 2014 r.), a także z relatywnie wysokiego poziomu należności, kształtujących się w tym czasie na podobnym poziomie, wynoszącym od 347,8 tys. zł do 414 tys. zł; 2) z niewielkiego poziomu zrealizowanych rozchodów budżetowych, które z kwoty od 1.666 tys. zł w grudniu 2014 r. zmalały do 14,7 tys. zł w styczniu 2015 r. i wzrosły do kwoty 130 tys. zł w czerwcu 2015 r.;
- WPN IV stopnia wynosił w badanym okresie od 0,1554 w styczniu 2015 r. do 0,7700 w listopadzie 2014 r. (w czerwcu 2015 r. wyniósł 0,3951), co było spowodowane głównie notowaniem przez Gminę wysokiego poziomu zobowiązań długoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 1411)

5.2. W 12 z 21 umów operacji niestandardowych obsługiwanych przez Gminę w latach 2013-2015 (do 30.09) zamieszczono zapisy umożliwiające wcześniejszą spłatę, z tego w 9 umowach nie przewidziano opłat dla ww. czynności a w pozostałych wcześniejsza spłata do dnia 31.12.2016 r. była równoznaczna z koniecznością wniesienia opłaty w wysokości 2,50% od wartości spłaty dokonanej przed terminem. W pozostałych 9 umowach wskazano, iż w sprawach w nich nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kc.

(dowód: akta kontroli str. 615-838)

5.3. W okresie objętym kontrolą, celem realizacji wymogu, o którym mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 68 ufp, Wójt wprowadził procedury kontroli zarządczej. Stosownie do wytycznych określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Wójt określił cele i zadania dla Urzędu, dokonywał analizy ryzyka oraz przeprowadzał okresowe przeglądy obowiązujących procedur.

(dowód: akta kontroli str. 1548-1549)

⁷⁶ Dalej: WPFr.

⁷⁷ Dalej: WPN.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

1. W Gminie, pomimo zabezpieczenia możliwości refinansowania umów zawartych z instytucją finansową, nie analizowano zasadności przeprowadzenia takiej operacji.

(dowód: akta kontroli str. 615-838,1025-1026)

Wójt wyjaśnił, że zdawał sobie sprawę, iż refinansowanie zawartych umów nie było możliwe ze względu na brak wiarygodności finansowej Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1026)

2. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości i uwagi w zakresie wpływu operacji finansowych stosowanych przez Gminę na jej sytuację finansową wskazują, że przyjęte procedury kontroli zarządczej nie były wystarczająco skuteczne. W Gminie nie funkcjonował prawidłowo system komunikacji wewnętrznej (zwłaszcza na linii dział księgowości – Skarbnik Gminy), czego dowodem są ustalenia opisane w rozdziale 4 oraz zewnętrznej (Wójt i Skarbnik – Rada Gminy), o czym szerzej mowa w rozdziale 1 niniejszego wystąpienia. Wybór podmiotu świadczącego usługi operacji niestandardowych nie był poprzedzony analizą ryzyka dla bezpieczeństwa finansowego Gminy i został dokonany niezgodnie z przepisami pzp/ procedurą wewnętrzną, a przejściowy deficyt był finansowany ze źródeł niewskazanych w ufp, co zostało opisane w rozdziałach 1-3 wystąpienia pokontrolnego. Wójt nie zapewnił ponadto wiarygodności sprawozdań budżetowych, czego dowodzą nieprawidłowości opisane w rozdziale 4 niniejszego wystąpienia.

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

Ocena częściowa

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 Kontroli⁷⁸, wnosi o:

1. Spłacanie środków przeznaczonych na sfinansowanie przejściowego deficytu w roku ich zaciągnięcia.
2. Udzielanie zamówień w zakresie operacji finansowych wykonawcom wybranym na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.
3. Niedokonywanie zmian umowy zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w sytuacji, gdy zamawiający nie przewidział możliwości jej dokonania w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ oraz nie określił jej warunków.
4. Niedokonywanie zmian umów kredytu długoterminowego bez upoważnienia organu stanowiącego Gminy.
5. Zaciąganie zobowiązań w granicach upoważnień określonych w uchwałach budżetowych.
6. Uzyskiwanie opinii RIO w przedmiocie możliwości spłaty pożyczek przeznaczonych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp.
7. Niezaciąganie zobowiązań finansowych zakładających kapitalizację odsetek.
8. Przed zawarciem umów operacji niestandardowych przeprowadzanie analizy ekonomicznej oraz analizy skutków i ryzyk zawarcia takich umów dla bezpieczeństwa finansowego Gminy.

⁷⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków 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.


Szczecin, dnia 2 grudnia 2015 r.

Kontroler
Anna Dejk-Chojnacka
Starszy inspektor k.p.


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie

.....
Podpis
Karolina Wiśniewska-Sitkowska