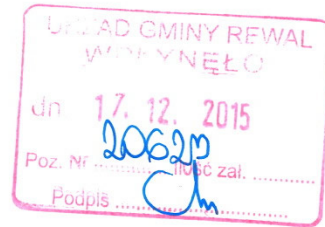




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.020.03.2015  
P.15.014



# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P.15.041 – Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

*Kontrolerzy*

1. Sławomir Żudro, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97320 z dnia 9 września 2015 r.,
2. Tadeusz Jaworski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97340 z dnia 8 października 2015 r.,
3. Małgorzata Wejwer, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 98808 z dnia 30 października 2015 r.,
4. Krzysztof Szczepaniak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98809 z dnia 30 października 2015 r.,
5. Sylwia Krawczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 98810 z dnia 6 listopada 2015 r.,
6. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 98818 z dnia 16 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-12)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Gminy Rewal, ul. Mickiewicza 19, 72-344 Rewal

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Robert Skraburski - Wójt Gminy Rewal od dnia 01.12.2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> wpływ operacji finansowych zastosowanych przez Gminę Rewal<sup>2</sup> na jej sytuację finansową w latach 2013-2015<sup>3</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W badanym okresie Wójt zaciągał zobowiązania w instytucjach finansowych z sektora pozabankowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia (w 2013 r.), bądź bez upoważnienia (w 2015 r.), czym naruszył zakaz określony w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>. Przy zaciąganiu ogółem 25 zobowiązań i przeprowadzaniu niestandardowych operacji finansowych Wójt udzielił zamówień wykonawcom niewybranym w trybie określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>, bądź uregulowaniach wewnętrznych, pomimo wystąpienia

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

<sup>2</sup> Dalej: „Gmina”.

<sup>3</sup> Od dnia 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm, dalej: „ufp”

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm, dalej: „usg”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej: „pzp”.

przesłanek do ich stosowania. W 4 z 26 takich umów koszty obsługi zaproponowane przez pozabankową instytucję finansową były wyższe o ponad 10% od warunków rynkowych, z tego 3 przypadkach nawet o ponad 30%, co wyczerpywało znamiona naruszenia zasady gospodarności.

Wskaźnik zadłużenia Gminy, oparty na art. 170 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup>, w 2013 r. przekroczył dopuszczalną wartość 60%. Przekroczono kryterium zadłużenia określone w art. 169 poprzednio obowiązującej ufp, tj. próg ustawowy wynoszący 15%. Ponadto wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia przekraczał 100%, czym naruszono zasadę zrównoważenia budżetu określoną w art. 242 ust. 2 ufp. W latach 2014-2015 nie spełniono kryterium zadłużenia określonego w art. 243 ufp, ponieważ indywidualny wskaźnik zadłużenia<sup>8</sup> przekraczał wartość dopuszczalną.

Zadłużenie Gminy (wg tytułów dłużnych) wzrosło z kwoty 23.057,7 tys. zł w 2010 r. do 143.973,2 tys. zł w 2014 r. Według stanu na 30.06.2015 r. zadłużenie wyniosło 145.469,4 tys. zł. Nadmierne korzystanie z finansowania w instytucjach pozabankowych doprowadziło do utraty płynności finansowej, o czym świadczy m.in. rolowanie zaciągniętych długów, czy wysoka wartość zobowiązań wymagalnych w każdym z badanych lat. Ze względu na nieterminowe regulowanie należności publicznoprawnych oraz płatności za zakupy towarów i usług Gmina zapłaciła odsetki, których łączna wartość wyniosła 1.315,18 tys. zł w 2013 r., 1.449,83 tys. zł w 2014 r. i 153,89 tys. zł w 2015 r. (do 30.06).

Ewidencja księgowa badanych operacji finansowych prowadzona była nierzetelnie, z naruszeniem przepisów obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych, w tym rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...)<sup>9</sup>, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>10</sup>, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego<sup>11</sup>, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>12</sup> oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>13</sup>.

Gmina, z uwagi na sytuację finansową, została wezwana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie<sup>14</sup> do opracowania programu naprawczego w styczniu 2014 r. Jego kolejne wersje przedkładała aż do października 2015 r.

Porozumienie zawarte ze spółką komunalną w przedmiocie restrukturyzacji długu Gminy naruszało zasady art. 18 ust. 2 pkt 9a usg.

<sup>7</sup> Z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), dalej „poprzednio obowiązująca ufp”.

<sup>8</sup> Obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów w roku poprzedzającym rok budżetowy, dalej: „IWZ”.

<sup>9</sup> (...) oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2013 r., poz. 289 j.t., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 j.t. ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767, dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad klasyfikacji tytułów dłużnych”.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej: „uor”.

<sup>14</sup> Dalej: „RIO” lub „Izba”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Charakterystyka finansowa Gminy Rewal za lata 2010-2015.

*Opis stanu faktycznego*

Dochody ogółem Gminy Rewal<sup>15</sup> w latach 2010-2014 wynosiły od 42.977,1 tys. zł do 53.969,8 tys. zł, z tego w 2011 r. - 51.401,9 tys. zł, w 2012 r. – 42.999,3 tys. zł oraz w 2013 r. - 52.477,4 tys. zł. Głównym źródłem dochodów Gminy w tym okresie były dochody bieżące, które z kwoty 25.950,9 tys. zł w 2010 r., wzrosły do kwoty 36.228,5 tys. zł. Gmina odnotowywała spadek dochodów majątkowych w latach 2010-2012 (z kwoty 17.026,2 tys. zł do 9.520,6 tys. zł), następnie ich wzrost w latach 2013-2014 (odpowiednio do kwoty 17.092,6 tys. zł i 17.741,3 tys. zł), głównie z uwagi na pozyskiwanie dotacji<sup>16</sup>. W Wieloletniej Prognozie Finansowej 2015-2042<sup>17</sup> przewidziano na lata 2015–2018 początkowo spadek dochodów ogółem w latach 2015-2017 do kwoty odpowiednio 50.987,4 tys. zł, 45.617,0 tys. zł oraz 45.092,6 tys. zł, a następnie ich wzrost w 2018 r. do kwoty do 47.655,7 tys. zł. Planowane dochody bieżące mają wynosić średnio 40.785,4 tys. zł. Na lata 2015-2018 zaplanowano początkowo spadek dochodów majątkowych w latach 2015-2016 o 58,3% w stosunku do roku poprzedniego (tj. odpowiednio do kwoty 10.787,5 tys. zł i 4.497,2 tys. zł), następnie ich wzrost w latach 2017-2018 (odpowiednio do kwoty 4.572,3 tys. zł i 6.354,0 tys. zł).

W latach 2010-2014 r. Gmina odnotowywała początkowo spadek wydatków ogółem (z kwoty 57.165,0 tys. zł w 2010 r. do kwoty 39.332,6 tys. zł w 2012 r.), a następnie ich wzrost – do kwoty 47.191,5 tys. zł w 2013 r. oraz 53.804,8 tys. zł w 2014 r. Wydatki bieżące Gminy utrzymywały się na podobnym poziomie w latach 2010-2012 (28.476,4 tys. zł), następnie wzrosły do kwoty 33.063,2 tys. zł w 2013 r. oraz 39.410,4 tys. zł w 2014 r. Wydatki majątkowe Gminy wyniosły 28.096,8 tys. zł w 2010 r., w latach 2011-2014 kształtowały się na średnim poziomie 13.466,3 tys. zł. W WPF 2015-2042 na lata 2015-2018 zaplanowano początkowo nieznaczny spadek wydatków ogółem (do kwoty 46.307,4 tys. zł w 2015 r.), następnie ich znaczny wzrost (do kwoty 66.119,8 tys. zł w 2016 r., tj. o 42,8% w stosunku do roku poprzedniego), kolejno spadek do kwoty 40.520,2 tys. zł w 2017 r. i 40.966,0 tys. zł w 2018 r. W analogiczny sposób zaplanowano kształtowanie się wydatków bieżących w latach 2015-2018 (36.588,8 tys. zł w 2015 r., 58.107,1 tys. zł w 2016 r., 40.520,2 tys. zł w 2017 r. oraz 40.966,0 tys. zł w 2018 r.). Gmina prognozowała wydatki majątkowe jedynie w latach 2015-2016 (odpowiednio w kwocie 9.718,6 tys. zł i 8.012,7 tys. zł).

Gmina w latach 2010-2014 generowała przychody budżetowe jedynie w 2010 r. (18.867,5 tys. zł) oraz w 2014 r. (8.474,8 tys. zł). Pochodziły one w całości z kredytów i pożyczek. W WPF 2015-2042 na lata 2015-2018 Gmina zaplanowała przychody budżetowe jedynie na 2016 r. (95.000,tys. zł – z pożyczki z budżetu państwa).

W latach 2010–2014 Gmina odnotowywała rozchody na poziomie odpowiednio 3.012,6 tys. zł, 1.584,6 tys. zł, 2.,628,5 tys. zł, 4.762,5 tys. zł oraz 1.116,8 tys. zł. Ich źródłem były jedynie spłaty kredytów i pożyczek. W WPF 2015-2042 na lata 2015-2018. zaplanowano rozchody odpowiednio w kwocie 4.680,0 tys. zł<sup>18</sup>, 74.497,2 tys. zł, 4.572,3 tys. zł oraz 6.689,7 tys. zł, które, podobnie jak w poprzednich latach, mają być przeznaczone w całości na spłatę rat pożyczek i kredytów.

W latach 2010-2014 wydatki Gminy związane z obsługą długu wyniosły od 2.676,2 tys. zł do 5.450,3 tys. zł, z tego 1.663,1 tys. zł w 2011 r., 2.686,0 tys. zł w 2012 r. oraz 2.353,3 tys. zł w 2013 r. Według WPF 2015-2042 wydatki te w latach 2015-2018 mają kształtować się na

<sup>15</sup> Dalej: „Gmina”.

<sup>16</sup> Otrzymanych na podstawie art. 237 ust. 2 ufp.

<sup>17</sup> Przyjętej uchwałą nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal (zm. uchwałą nr XX/89/15 z dnia 3 listopada 2015 r.), dalej: „WPF 2015-2042”.

<sup>18</sup> Planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek wyłączonych z restrukturyzacji pożyczką z budżetu państwa oraz restrukturyzacji zobowiązań zaciągniętych w instytucjach pozabankowych.

średnim poziomie 5.915,9 tys. zł, z tego 6.000,0 tys. zł w 2015 r., 6.771,7 tys. zł w 2016 r., 5.554,9 tys. zł w 2017 r. oraz 5.337,1 tys. zł w 2018 r.

Wydatki na obsługę długu poniesione w 2013 r. stanowiły 5% wydatków wykonanych ogółem, a w 2014 r. stanowiły 10,1%.

W latach 2010-2014 budżet Gminy zamknął się deficytem jedynie w 2010 r. (14.187,9 tys. zł). W pozostałych latach odnotowano nadwyżkę na poziomie 9.031,3 tys. zł w 2011 r., 3.666,7 tys. zł w 2012 r., 5.285,9 tys. zł w 2013 r. oraz 165,0 tys. zł w 2014 r. W WPF 2015-2042 na lata 2015-2018 zaprognozowano deficyt jedynie w 2016 r. (20.502,8 tys. zł). W pozostałych latach zaplanowano nadwyżkę w wysokości 4.680,0 tys. zł w 2015 r., 4.572,8 tys. zł w 2017 r. oraz 6.689,7 tys. zł.

Gmina osiągnęła nadwyżkę operacyjną<sup>19</sup> w latach 2011-2013 odpowiednio w kwocie 6.316,0 tys. zł, 5.333,2 tys. zł oraz 2.321,2 tys. zł. Gmina odnotowała deficyt operacyjny w 2010 r. (3.117,3 tys. zł) i w 2014 r. (3.181,9 tys. zł). W WPF 2015-2042 Gmina na lata 2015-2018 zaplanowała początkowo nadwyżkę operacyjną (3.611,1 tys. zł w 2015 r.), następnie deficyt operacyjny (16.987,3 tys. zł w 2016 r.), kolejno równowagę operacyjną w 2017 r. i ponownie nadwyżkę operacyjną w 2018 r. (335,7 tys. zł).

Z uwagi na wystąpienie w 2010 r. deficytu operacyjnego oraz relatywnie niskich dochodów majątkowych w stosunku do wydatków majątkowych, wskaźnik samofinansowania<sup>20</sup> w Gminie wyniósł 49,5%. W latach 2011-2014 wskaźnik ten wyniósł kolejno 163,8%, 132,8%, 137,4% oraz 101,1%. W WPF 2015-2042 na 2015 r. wskaźnik samofinansowania zaplanowano na poziomie 148,2%. Na 2016 r., w związku z relatywnie niskimi dochodami majątkowymi i planowanym deficytem operacyjnym, Gmina nie posiadała możliwości samofinansowania (wskaźnik samofinansowania -155,9%)<sup>21</sup>.

Zobowiązania Gminy (wg tytułów dłużnych wykazanych w Rb-Z) w okresie 2010–2014 systematycznie rosły i wyniosły odpowiednio 23.057,7 tys. zł, 29.630,0 tys. zł, 30.042,1 tys. zł, 135.899,3 tys. zł i 143.973,2 tys. zł. Składały się na nie głównie kredyty i pożyczki (odpowiednio 89,2%, 72,5%, 66,6%, 86,7% i 86,3%) oraz zobowiązania wymagalne (odpowiednio 10,8%, 27,5%, 33,4%, 13,3% i 13,7%). W WPF 2015-2042 zaplanowano dalszy wzrost zadłużenia na lata 2015-2016 (tj. do kwoty 147.520,0 tys. zł i 165.972,2 tys. zł), kolejno jego zmniejszenie w latach 2017-2018 (do kwoty 161.399,9 tys. zł oraz 154.710,1 tys. zł).

Wskaźnik zadłużenia Gminy oparty na obowiązującym do końca 2013 r.<sup>22</sup> art.170 ust.1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>23</sup> w latach 2010-2011 nie przekraczał progu 60%<sup>24</sup>, natomiast w latach 2012-2014 przekraczał ten próg i wynosił 69,9% w 2012 r., 259,0% w 2013 r. oraz 266,8 tys. zł w 2014 r. W WPF 2015-2042 na lata 2015-2018 Gmina oszacowała wzrost tego wskaźnika w latach 2015-2016 do wartości 289,3% oraz 363,8%, a następnie jego spadek w latach 2017-2018 do poziomu 357,9% i 324,6% w 2018 r. Wskaźnik zadłużenia oparty na art. 169 ust.1<sup>25</sup> poprzednio obowiązującej ufp przybierał w latach 2010–2014 wartości od 6,2% w 2010 r. do 10,1% w 2014 r., przy limicie wynoszącym 15%. W WPF 2015-2042 na lata 2015-2018 Gmina zaprognozowała jego wartość na poziomie odpowiednio 11,8%, 14,8%, 12,3% oraz 11,2%.

Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia nie przekraczał poziomu 100% w 2011 r. (91,1%) oraz w 2012 r. (99,9%), bądź był znacznie wyższy od tego progu - w latach 2010, 2013-2014 przybierał wartości od 126,9% w 2014 r. do 133,9% w 2010 r.

<sup>19</sup> Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi jednostki w danym roku budżetowym.

<sup>20</sup> (Nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe) / wydatki majątkowe.

<sup>21</sup> Na lata 2017-2018 nie oszacowano wskaźnika samofinansowania z uwagi na brak wydatków majątkowych.

<sup>22</sup> Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem. Po 1 stycznia 2014 r. wskaźnik ten ma charakter poglądowy a nie normatywny

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej: „poprzednio obowiązująca ufp”.

<sup>24</sup> Wyliczony na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu.

<sup>25</sup> Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia bez rat na projekty unijne. Po 1 stycznia 2014 r. wskaźnik ten ma charakter poglądowy a nie normatywny.

(dowód: akta kontroli str. 32-1030, 3505-3506, 4091-4093)

W latach 2010-2015 Gmina obsługiwała:

- 1) 12 kredytów bankowych o łącznej wartości 34.235.000 zł, z tego 7 wynikających z umów zawartych w tym okresie oraz 5 zaciągniętych w latach wcześniejszych (prawnym zabezpieczeniem każdego kredytu był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową), tj. na kwotę:
  - 1.1. 2.710.000 zł umowa nr BKI-PLN-CBKGD-10-00006 z 19.03.2010 r., wymagalny na dzień 31.05.2015 r., oprocentowanie WIBOR 1M + 1,25%; prowizja 2.710 zł; umowa została objęta porozumieniem o spłacie wymagalnych wierzytelności z dnia 5.08.2014 r. (opisanym w pozycji 4.18);
  - 1.2. 2.500.000 zł, umowa nr BKI-PLN-CBKGD-10-00008 z 30.03.2010 r.; wymagalny na dzień 31.05.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,25%; prowizja 5.000 zł; umowa została objęta porozumieniem o spłacie wymagalnych wierzytelności z dnia 05.08.2014 r. (opisanym w pozycji 4.18);
  - 1.3. 3.022.483 zł umowa nr BKI-PLN-CBKGD-10-000016 z 6.05.2010 r.; wymagalny na dzień 31.05.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,25%; prowizja 6.044,97 zł; umowa została objęta porozumieniem o spłacie wymagalnych wierzytelności z dnia 5.08.2014 r. (opisanym w pozycji 4.18);
  - 1.4. 4.625.035 zł umowa nr BKI-PLN-CBKGD-10-000024 z 10.06.2010 r.; wymagalny na dzień 31.05.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,24%; prowizja 4.625,04 zł; umowa została objęta porozumieniem o spłacie wymagalnych wierzytelności z dnia 5.08.2014 r. (opisanym w pozycji 4.18);
  - 1.5. 3.295.482 zł umowa nr 2009-507 z 3.02.2009 r.; wymagalny na dzień 30.09.2014 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 2%; prowizja 32.954,82 zł; karencja w spłacie kredytu do 29.09.2010 r.; na 30.09.2015 r. stan zobowiązań wynosił 1.901.607,60 zł;
  - 1.6. 2.000.000 zł umowa nr 2009-515 z 20.03.2009 r.; wymagalny na dzień 30.09.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,9%; prowizja 20.000 zł; karencja w spłacie kredytu do 29.09.2010 r.; na 30.09.2015 r. stan zobowiązań wynosił 1.003.342 zł;
  - 1.7. 3.000.000 zł umowa nr 2009-525/KfW/PIK/2009 z 11.05.2009 r.; wymagalny na dzień 30.09.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 2,4%; prowizja 36.000 zł; na 30.09.2015 r. stan zobowiązań wynosił 1.778.466 zł;
  - 1.8. 1.000.000 zł umowa nr 2009-533 z 7.08.2009 r.; wymagalny na dzień 30.09.2014 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 2,4%; prowizja 12.000 zł; karencja w spłacie kredytu do 29.09.2010 r.; na 30.09.2015 r. stan zobowiązań wynosił 498.614 zł;
  - 1.9. 2.072.000 zł umowa nr 2009-558 z 30.10.2009 r.; wymagalny na dzień 30.09.2014 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 2,3%; prowizja 24.864 zł; karencja w spłacie kredytu do 29.09.2010 r.; na 30.09.2015 r. stan zobowiązań wynosił 1.113.136 zł;
  - 1.10. 5.010.000 zł umowa nr 2010-504 z 26.01.2010 r.; wymagalny na dzień 30.09.2015 r. oprocentowanie WIBOR 1M + 2,4%; prowizja 50.100 zł; karencja w spłacie kredytu do 29.09.2011 r.; na 30.09.2015 r. stan zobowiązań wynosił 3.694.548 zł;
  - 1.11. 2.500.000 zł umowa o kredyt w rachunku bieżącym nr 2013-502 z 10.01.2013 r.; termin wymagalności 31.12.2013 r.; oprocentowanie zmienne - w dniu zawarcia umowy 9%; prowizja 27.500 zł, ugodą i aneksami prolongowano termin spłaty do 31.12.2014 r., prowizja 2.522,17 zł;
  - 1.12. 2.500.000 zł umowa o kredyt w rachunku bieżącym nr 2013-503 z 27.01.2015 r.; termin wymagalności 30.12.2015 r.; ustanowiono dodatkowe zabezpieczenie w formie hipoteki umownej do kwoty 5.000.000 zł; oprocentowanie zmienne - w dniu zawarcia umowy 9%; na podstawie zawartego aneksu co miesiąc obniżano dostępny limit<sup>26</sup>; prowizja za aneks 7.600 zł.

Obsługiwane przez Gminę kredyty zostały zaciągnięte na realizację zadań inwestycyjnych, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu Gminy.

<sup>26</sup> Aneksem nr 1 z dnia 28.08.2015 r. ustalono, że kwota dostępnego limitu, który na dzień 28.08.2015 r. wynosił 1.900.000,00 zł będzie się obniżała co miesiąc, aż do wygaśnięcia umowy.

- 2) 4 umowy subrogacji<sup>27</sup> o łącznej wartości 6.453.327,72 zł, na mocy których instytucja pozabankowa przejęła długi Gminy w trybie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>28</sup>(ich prawnym zabezpieczeniem był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową; Gmina zobowiązała się poddać się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>29</sup>), tj. na kwotę:
  - 2.1. 948.964 zł porozumienie MWT/157/2013 z 5.07.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 6M + 9,19%; termin wymagalności 30.06.2021 r.; koszt umowy 566 262,18 zł;
  - 2.2. 1.765.242,76 zł porozumienie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia MWT/158/2013 z 28.06.2013 r., oprocentowanie WIBOR 6M + 9,19%; termin wymagalności 30.06.2021 r.; koszt umowy 1.096.690,15 zł;
  - 2.3. 2.339.040,79 zł porozumienie MWT/75/2014 z 31.03.2014 r.; termin wymagalności 30.06.2014 r.; koszt umowy 79.527,39 zł;
  - 2.4. 1.400.080,17 zł porozumienie MWT/107/2014 z 30.05.2014 r., termin wymagalności 30.06.2014 r.; koszt umowy 15.400,88 zł;
- 3) 8 umów pożyczki o łącznej wartości 15.283.374,72 zł, zawartych z instytucjami pozabankowymi, w których prawnym zabezpieczeniem był weksel własny in blanco wraz z deklaracjami wekslowymi (za wyjątkiem pożyczki opisanej w pkt 3.5), tj. na kwotę:
  - 3.1. 6.321.194,33 zł umowa o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/39/2013 z 28.06.2013 r., koszt obsługi ratalnej 55.700 zł; termin wymagalności 26.07.2013 r.;
  - 3.2. 5.729.493,82 zł umowa o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/68/2013 z 30.09.2013 r.; koszt obsługi ratalnej 175.895,46 zł; termin wymagalności 31.01.2014 r.;
  - 3.3. 30.000 zł umowa o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/15/2014 z 31.03.2014 r.; prowizja 978,00 zł; termin wymagalności 30.06.2014 r.;
  - 3.4. 1.156.356,80 zł umowa o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/12/2015 z 30.01.2015 r.<sup>30</sup>; prowizja 95.000,00 zł; termin wymagalności 30.09.2015 r.;
  - 3.5. 567.000 zł umowa z 8.03.2012 r., prowizja 2.000,00 zł, prowizja 262,15 zł za każdy dzień korzystania ze środków pieniężnych; termin wymagalności 22.03.2012 r.; nie ustanowiono prawnych zabezpieczeń spłaty;
  - 3.6. 670.000 zł umowa z 16.03.2012 r.; oprocentowanie 8,5%; prowizja 6.700,00 zł;
  - 3.7. 509.329,90 zł umowa nr 1222/2012/P z 8.03.2012 r.<sup>31</sup>; objęte porozumieniem 3670/2012 z dnia 12.07.2012 r.
  - 3.8. 300.000,00 zł umowa nr 1228/2012/P z 16.03.2012 r.<sup>32</sup>; objęte porozumieniem 3670/2012 z dnia 12.07.2012 r.
- 4) 23 umowy restrukturyzacji wierzytelności o łącznej wartości 212.682.802,27 zł (w przypadku pierwszych niżej wymienionych 14 umów prawnym zabezpieczeniem był weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową), tj. na kwotę:
  - 4.1. 6.321.194,33 zł ugoda MWT/165/2013 z 26.07.2013 r.<sup>33</sup>; koszt obsługi ratalnej 254.920,00 zł; termin wymagalności 10.12.2013 r.;
  - 4.2. 1.512.549,79 zł ugoda MWT/283/2013 z 2.12.2013 r.<sup>34</sup>; prowizja 107.697,39 zł, termin wymagalności 30.06.2014 r.;

<sup>27</sup> Subrogacja – instytucja prawa cywilnego 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.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm., dalej: Kc.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 101 tj. ze zm., dalej: Kpc

<sup>30</sup> Dokonano kompensaty zobowiązań i należności wynikających z MWT/R/12/2015 z 30.01.2015 r. oraz ugód MWT/150/2014, MWT/151/2014, MWT/152/2014, MWT/153/2014 zawartych 25.07.2014 r.

<sup>31</sup> Kontrolerom NIK nie przedłożono umowy z uwagi na jej przekazanie organom ścigania.

<sup>32</sup> Kontrolerom NIK nie przedłożono umowy z uwagi na jej przekazanie organom ścigania.

<sup>33</sup> Ugodą objęto wierzytelności wynikające z umowy o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/39/2013 z dnia 28.06.2013 r.

<sup>34</sup> Ugodą objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/165/2013 z 26.07.2013 r., porozumienia w sprawie restrukturyzacji zadłużenia MWT/157/2013 z 05.07.2013 r., porozumienia w sprawie restrukturyzacji zadłużenia MWT/158/2013 z 28.06.2013 r.

- 4.3. 6.198.600,14 zł ugoda MWT/284/2013 z 10.12.2013 r<sup>35</sup>; termin wymagalności 30.06.2014 r.;
- 4.4. 5.729.493,82 zł ugoda MWT/257/2013 z 30.10.2013 r.<sup>36</sup>; koszt ratalnej obsługi 175.895,46 zł, termin wymagalności 31.01.2014 r.;
- 4.5. 5.905.389,28 zł ugoda MWT/285/2013 z 10.12.2013 r<sup>37</sup>; prowizja 399.794,85 zł; termin wymagalności 30.06.2014 r.;
- 4.6. 6.369.900,72 zł ugoda MWT/150/2014z 25.07.2014 r.<sup>38</sup>; prowizja 368 180,26 zł, termin wymagalności 31.12.2014 r.;
- 4.7. 8.429.388,56 zł ugoda MWT/151/2014 z 25.07.2014 r<sup>39</sup>; termin wymagalności 31.12.2014 r.;
- 4.8. 2.445.073,04 zł ugoda MWT/152/2014 z 25.07.2014 r<sup>40</sup>; termin wymagalności 31.12.2014 r.;
- 4.9. 1.430.993,17 zł ugoda MWT/153/2014 z 25.07.2014 r<sup>41</sup>; termin wymagalności 31.12.2014 r.;
- 4.10. 6.738.080,98 zł ugoda MWT/13/2015 z 30.01.2015 r<sup>42</sup>; rozterminowano spłatę wierzytelności; termin wymagalności 30.09.2015 r.; oprocentowanie stałe 12%;
- 4.11. 8.916.607,22 zł ugoda MWT/14/2015 z 30.01.2015 r<sup>43</sup>; termin wymagalności 30.09.2015 r.; oprocentowanie stałe 12%;
- 4.12. 2.586.398,26 zł ugoda MWT/15/2015 z 30.01.2015 r.<sup>44</sup>; termin wymagalności 30.09.2015 r.; oprocentowanie stałe 12%;
- 4.13. 1.513.704,58 zł ugoda MWT/16/2015 z 30.01.2015 r<sup>45</sup>; termin wymagalności 30.09.2015 r.; oprocentowanie stałe 12%;
- 4.14. 1.801.915,63 zł Aneks nr 1 z 8.04.2013 do umowy przelewu wierzytelności nr 1015053248 z 23.08.2005 r., spłata wierzytelności do dnia 31.10.2018 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 3%,
- 4.15. 38.076.017,59 zł porozumienie 745/2013/Z z 11.06.2013 r.<sup>46</sup>; termin wymagalności 31.12.2019 r.;
- 4.16. 40.752.602,75 zł porozumienie 806/2013/Z z 2.01.2014 r.<sup>47</sup>; termin wymagalności 30.06.2014 r.; w aneksach zawarto zmiany do porozumienia polegające m.in. na kapitalizacji odsetek, wprowadzeniu 3% prowizji za wcześniejszą spłatę, podwyższenia marży o 1%;
- 4.17. 13.253.803,04 zł ugoda z 26.11.2013 r.<sup>48</sup>; oprocentowanie WIBOR 3M + 2%, ustanowiono dodatkowe nowe zabezpieczenie w formie hipoteki umownej na nieruchomościach będących własnością Gminy w kwocie 27.000.000 zł;

<sup>35</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/165/2013 z 26.07.2013 r., porozumienia w sprawie restrukturyzacji zadłużenia MWT/157/2013 z 05.07.2013 r., porozumienia w sprawie restrukturyzacji zadłużenia MWT/158/2013 z 28.06.2013 r. i ugody cywilnoprawnej 181/2013.

<sup>36</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z tytułu niespłaconej przez Gminę kwoty głównej zobowiązania wynikającej z umowy o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/68/2013 z 30.09.2013 r.

<sup>37</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/257/2013 z 30.10.2013 r.

<sup>38</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/285/2013 z 10.12.2013 r.

<sup>39</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z 2 porozumień - MWT/157/2013 z 5.07.2013 r. i MWT/158/2013 z 28.06.2013 r.; 2 ugód - MWT 283/2013 z 2.12.2013 r. i MWT/284/2013 z 10.12.2013 r., umowy o restrukturyzację zadłużenia MWT/R/15/2014 z 31.03.2014 r.

<sup>40</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z porozumienia MWT/75/2014 z 31.03.2014 r.

<sup>41</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z porozumienia MWT/107/2014 z 30.05.2014 r.

<sup>42</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/150/2014 z 25.07.2014 r.

<sup>43</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/151/2014 z 25.07.2014 r.

<sup>44</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/152/2014 z 25.07.2014 r.

<sup>45</sup> Ugoda objęto wierzytelności wynikające z ugody MWT/153/2014 z 25.07.2014 r.

<sup>46</sup> Porozumieniem objęto wierzytelności wynikające z porozumień 3603/2012 z 12.07.2012 r., 3565/2011/W z 30.12.2011 r., 3601/2012/W z 15.03.2012 r. oraz 5 nakazów zapłaty (KM 3883/13, KM 6706/13, KM 3882/13, KM 5171/12, KM 9301/13).

<sup>47</sup> Porozumieniem objęto wierzytelności wynikające z postanowienia sądu z dnia 22.11.2013 r. (sygn. akt I Co 1012/13 dot. porozumienia 745/2013/Z).

<sup>48</sup> Ugoda dotyczyła restrukturyzacji wierzytelności, wynikających z umów przelewu wierzytelności: nr 45/2004/PW (3804-00430) z 10.11.2004 r., nr 3805-00566/2005/PW z 21.04.2005 r., nr 3805-02899/2005/PW z 12.12.2005 r., nr 3807-00535/2007/PW z 14.05.2007 r., nr 3807-01555 z 9.10.2007 r., nr 3808-00121 z 22.04.2008 r., nr 3809-00552 z 23.04.2008 r.



- 4.18. 32.964.061,27 zł porozumienie o spłacie wymagalnych wierzytelności<sup>49</sup> z 5.08.2014 r.; prowizja 32.964,06 zł; termin wymagalności 30.06.2017 r.; zabezpieczenia ustanowione dla dotychczasowych umów pozostały w mocy, hipoteki przymusowe ustanowione w oparciu o tytuły egzekucyjne nr 177-180/2013 i 183/2013 oraz dodatkowe zabezpieczenie w postaci hipoteki umownej łącznej w kwocie 32.320.507,87 zł na nieruchomościach wskazanych przez bank;
- 4.19. 11.611.916,65 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-11-000015 z 27.10.2011 r. o wykup wierzytelności<sup>50</sup>; spłata każdej nabytej przez bank wierzytelności miała następować w 43 ratach miesięcznych do 30.06.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,7%; prowizja 118.589,17 zł; aneksami zmieniano terminarz spłat, prowizje za 3 aneksy 48.673,64 zł;
- 4.20. 3.274.704,25 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-11-000014 z 27.10.2011 r. wykup wierzytelności<sup>51</sup>; spłata każdej nabytej przez bank wierzytelności miała następować w 101 ratach miesięcznych do 30.04.2020 r., oprocentowanie WIBOR 1M + 1,89%; prowizja 33.420,61 zł; aneksami zmieniano terminarz spłat, prowizje za 3 aneksy 8.120,78 zł;
- 4.21. 2.434.127,78 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-11-000016 z 27.10.2011 r. spłata w 25 równych ratach miesięcznych do dnia 31.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,36%; prowizja 24.825,22 zł, aneksami zmieniano terminarz spłat, prowizje za 2 aneksy 6.140 zł;
- 4.22. 809.329,90 zł porozumienie 3670/2012 z 12.07.2012 r.<sup>52</sup>, oprocentowanie w wysokości 9,9%;
- 4.23. 3.606.949,52 zł porozumienie z 2.02.2015 r. do umowy nr ID271.09.2013 zawarte ze spółką komunalną; Gmina zobowiązała się spłacić zaległe zobowiązania w następujący sposób: kwotę 2.000.000 zł w postaci przeniesienia własności nieruchomości w zamian za umorzenie wierzytelności do 30.09.2015 r., pozostałą kwotę w miesięcznych ratach<sup>53</sup>;
- 5) 3 umowy forfaitingu<sup>54</sup> o łącznej wartości 4.449.656,79 zł,, tj. na kwotę:
- 5.1. 3.123.110,91 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000011 z 14.05.2010 r.; spłata wierzytelności w 112 ratach do 30.04.2020 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,89%; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 111; prowizja 100 zł;
- 5.2. 597.199,99 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000012 z 14.05.2010 r.; spłata wierzytelności w 112 ratach do 30.04.2020 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,89%; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 111; prowizja 100 zł;

<sup>49</sup> Porozumienie dotyczyło restrukturyzacji wierzytelności, wynikających z umów: nr BKI-PLN-CBKGD-10-000006 z 19.03.2010 r. ze zm., nr BKI-PLN-CBKGD-10-000008 z 30.03.2010 r. ze zm., nr BKI-PLN-CBKGD-10-000016 z 6.05.2010 r. ze zm., nr BKI-PLN-CBKGD-10-000024 z 10.06.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-11-000014 z 27.10.2011 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-11-000015 z 27.10.2011 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-11-000016 z 27.10.2011 r. ze zm. Łączna kwota wierzytelności objętych porozumieniem na 05.08.2014 r. wynosiła 32.964.061,27 zł.

<sup>50</sup> Wierzytelności wynikały z porozumień i umów: nr BWW-PLN-CBKGD-10-000017 z 20.07.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000018 z 20.07.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000019 z 20.07.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000020 z 20.07.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000021 z 23.07.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000022 z 16.08.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000023 z 25.08.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000024 z 18.08.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000025 z 16.08.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000026 z 18.08.2010 r. ze zm.

<sup>51</sup> Wierzytelności wynikały z porozumień: nr BWW-PLN-CBKGD-10-000011 z 14.05.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000012 z 14.05.2010 r. ze zm., nr BWW-PLN-CBKGD-10-000013 z 14.05.2010 r. ze zm.,

<sup>52</sup> Porozumienie dotyczyło restrukturyzacji 2 pożyczek: 1222/2012/P z 8.03.2012 r. i 1228/2012/P z 16.03.2012 r.,

<sup>53</sup> W terminach: luty 2015 r. w wysokości 160.000,00 zł, od marca do sierpnia 2015 r. w równych ratach po 200.000,00 zł, wrzesień 2015 r. w wysokości 246.949,52 zł; realizacja przedmiotu umowy do 31.12.2016 r.

<sup>54</sup> Umowa nienazwana, zgodnie z którą jedna ze stron zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej (z góry, ryczałtowo – a forfait) uzgodnionej.

- 5.3. 729.345,89 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000013 z 14.05.2010 r.; spłata wierzytelności w 112 ratach miesięcznych do 30.04.2020 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,89%; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 111; prowizja 100 zł;
- 6) 11 umów cesji wierzytelności o łącznej wartości 9.021.740,81 zł., tj. na kwotę:
- 6.1. 457.124,42 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000018 z 21.07.2010 r.; spłata wierzytelności w 54 ratach miesięcznych do 30.06.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,7%; prowizja 457,12 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono terminy spłat rat pozostawiając ostateczny termin spłaty 30.06.2015 r.; prowizja 100 zł;
- 6.2. 365.390 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000018 z 21.07.2010 r.; spłata wierzytelności w 54 ratach do 30.06.2015 r., oprocentowanie WIBOR 1M + 1,7%; prowizja 365,39 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono terminy spłat rat pozostawiając ostateczny termin spłaty 30.06.2015 r.; prowizja 100 zł;
- 6.3. 492.880 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000019 z 21.07.2010 r.; spłata wierzytelności w 54 ratach do 30.06.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,7%; prowizja 492,88 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono terminy spłat rat pozostawiając ostateczny termin spłaty 30.06.2015 r.; prowizja 100 zł;
- 6.4. 970.876 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000020 z 21.07.2010 r.; spłata wierzytelności w 54 ratach do 30.06.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,7%; prowizja 970,88 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono terminy spłat rat pozostawiając ostateczny termin spłaty 30.06.2015 r.; prowizja 100 zł;
- 6.5. 3.204.751,29 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000021 z 26.07.2010 r.; spłata wierzytelności w 54 ratach do 30.06.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,5%.; prowizja 3.204,75 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono terminy spłat rat pozostawiając ostateczny termin spłaty 30.06.2015 r.; prowizja 100 zł;
- 6.6. 983.461,15 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000022 z 17.08.2010 r.; spłata wierzytelności w 6 ratach do 30.06.2015 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,3%; prowizja 983,46 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 53;
- 6.7. 680.774,30 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000025 z 16.08.2010 r.; spłata wierzytelności w 6 ratach; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,3%.; prowizja 680,77 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 53 oraz zwiększono marżę do 1,5%.; prowizja 100 zł;
- 6.8. na kwotę 495.000,01 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000044 z 21.12.2010 r.; spłata wierzytelności w 31 ratach do 31.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M +1,36%; prowizja 495 zł;
- 6.9. na kwotę 451.397,08 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000045 z 5.01.2011 r.; spłata wierzytelności w 31 ratach do 31.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,36%; prowizja 451,40 zł;
- 6.10. 736.664,56 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000048 z 25.01.2011 r.; spłata wierzytelności w 31 ratach do 31.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,36%; prowizja 736,66 zł;
- 6.11. 183.422,00 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000049 z 28.12.2010 r.; spłata wierzytelności w 31 ratach do 31.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,36%; prowizja 183,42 zł;
- 7) 5 umów cesji wierzytelności z forfaitingiem o łącznej wartości 5.613.632,16 zł , tj. na kwotę:
- 7.1. 1.279.580,39 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000023 z 25.08.2010 r.; spłata wierzytelności w 12 ratach do 31.12.2011 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,3%; prowizja - 1.279,58 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 53, zwiększono marżę do 1,5%; prowizja 100 zł;
- 7.2. 1.573.657,44 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000024 z 18.08.2010 r.; spłata wierzytelności w 12 ratach do 31.12.2011 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,3%; prowizja - 1.573,66 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 53, wydłużono termin spłaty do 30.06.2015 r.; zwiększono marżę do 1,5%; prowizja 100 zł;
- 7.3. 1.883.040,64 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000026 z 18.08.2010 r.; spłata wierzytelności w 12 ratach do 31.12.2011 r.; oprocentowanie WIBOR 1M + 1,3%; prowizja 1.883,04 zł; aneksem z 14.02.2011 r. zmieniono ilość rat na 53, wydłużono termin spłaty do 30.06.2015 r.; zwiększono marżę do 1,5%.; prowizja 100 zł;

- 7.4. 360.000 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000043 z 15.12.2010 r.; spłata wierzytelności w 31 ratach do dnia 31.12.2013 r.; oprocentowanie WIBOR 1M +1,36%; prowizja 360 zł;
- 7.5. 517.353,69 zł umowa nr BWW-PLN-CBKGD-10-000047 z 21.12.2010 r.; spłata wierzytelności w 31 ratach do 31.12.2013 r., oprocentowanie WIBOR 1M +1,36%; prowizja 517,35 zł;
- 8) 1 umowę o leasing (finansowy), tj. na kwotę 780.300 zł netto na podstawie umowy „leasingu operacyjnego” z 25.08.2010 r.; przedmiotem leasingu był samochód specjalny Mercedes UNIMOG U300 rok produkcji 2010<sup>55</sup>; czas trwania umowy 60 miesięcy; czynsz inicjalny płatny w chwili zawarcia umowy 47.623,57 zł brutto; czynsz "0" 10.376,43 zł brutto; depozyt gwarancyjny 7.803,00 zł; cena zbycia przedmiotu leasingu 7.803,00 zł + 22% VAT; zabezpieczenie weksel własny in blanco; wydatki związane z eksploatacją sprzętu, ubezpieczeniem OC, AC, NW, rejestracją, podatkiem drogowym ponosił leasingobiorca (Gmina).
- (dowód: akta kontroli str. 1607-1889, 2023-2036, 2197-2811)

## **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 bankową obsługę budżetu Gminy wykonywano na podstawie umowy z 4.01.1991 r. (rachunek podstawowy i rachunki dochodów) oraz z 1.06.1992 r. (rachunki dodatkowe), zawartych na czas nieokreślony.
- (dowód: akta kontroli str. 2812-2816)

W badanym okresie Gmina obsługiwała 10 kredytów długoterminowych zaciągniętych w latach 2009-2010. Nie zostały one poprzedzone stosownymi uchwałami Rady Gminy Rewal, upoważniającymi Wójta do ich zaciągnięcia. Zawarcie umów kredytowych nie zostało poprzedzone wystąpieniem do RIO o wydanie opinii w sprawie możliwości ich spłaty. Do 5 umów kredytowych Wójt zawarł aneksy i porozumienie, 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 zamówienia<sup>56</sup>. W żadnej z umów kredytowych nie założono kapitalizacji odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 1607-1889, 2033, 2197-2200)

Gmina obsługiwała 2 kredyty w rachunku bieżącym, z tego 1 zaciągnięty w 2013 r. oraz 1 w 2015 r. Pierwszy z ww. kredytów nie został spłacony w tym samym roku, a w dniu 26.06.2014 r. Rada Gminy Rewal upoważniła Wójta do jego odnowienia określając termin spłaty do dnia 31.12.2014 r.<sup>57</sup> Kredyt nie został spłacony w wymaganym terminie. Jedna umowa kredytu została zawarta w trybie przepisów o zamówieniach publicznych<sup>58</sup>. W obu umowach kredytowych Gmina udzieliła bankowi pełnomocnictwa do dysponowania jej rachunkiem bankowym.

(dowód: akta kontroli str. 1900-2032, 2037-2200)

W badanym okresie Gmina obsługiwała łącznie 55 umów dotyczących niestandardowych operacji finansowych, takich jak: pożyczka, subrogacja, leasing, cesja wierzytelności czy restrukturyzacja zobowiązań. W latach 2013-2015 zawarto ogółem 27 umów z ww. 55 umów, z tego: 26 - z pozabankowymi instytucjami finansowymi, a 1 – ze spółką komunalną<sup>59</sup>. Analiza 27 umów - w tym ich treści ekonomicznej - wykazała, że:

<sup>55</sup> Służący do utrzymania dróg.

<sup>56</sup> Dalej: „SIWZ”

<sup>57</sup> Uchwała Nr LIV/412/14 z dnia 26.06.2014 r. w sprawie przedłużenia terminów spłaty kredytów i pożyczek oraz odnowienia kredytu w rachunku bieżącym.

<sup>58</sup> Umowa na drugi z ww. kredytów została zawarta w trybie uproszczonym, zgodnie z procedurą wewnętrzną dla zamówień o wartości większej niż 24.000 euro i nieprzekraczającej równowartości 30.000 euro.

<sup>59</sup> Porozumienie opisane w pkt 4.23 „Charakterystyki finansowej Gminy”.

- 4 - nazwane porozumieniami – były umowami subrogacji, zawartymi w trybie art. 518 § 1 pkt 3 Kc, z jednoczesną restrukturyzacją zadłużenia,
  - 4 - nazwane umowami o restrukturyzację zadłużenia - były umowami pożyczki,
  - 19 – nazwanych w 14 przypadkach ugodami cywilnoprawnymi, w 4 przypadkach porozumieniami, w 1 przypadku aneksem do umowy przelewu wierzytelności – były umowami o restrukturyzację,
- w 19 przypadkach nie zastosowano trybu określonego w przepisach o zamówieniach publicznych pomimo, że wartość zamówienia przekraczała próg określony w art. 4 pkt 8 pzp; w 6 przypadkach nie zastosowano procedur wewnętrznych w zakresie udzielenia zamówień w trybie uproszczonym, mimo że wartość zamówienia przekroczyła równowartość 3.000 euro, ale nie przekroczyła określonego przepisami pzp progu; w 1 przypadku wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 3.000 euro<sup>60</sup>,
- w 10 przypadkach założono kapitalizację odsetek, a w 5 - kapitalizację prowizji,
  - termin spłaty 1 z 4 pożyczek krótkoterminowych przypadła na kolejny rok budżetowy, a jej zaciągnięcie nie zostało poprzedzone wystąpieniem przez Wójta do RIO o wydanie opinii w sprawie możliwości jej spłaty,
  - porozumienie zawarte ze spółką komunalną w przedmiocie restrukturyzacji długu Gminy naruszało zasady art. 18 ust. 2 pkt 9a usg.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2811)

W sprawozdaniu Rb-Z na dzień 30.06.2015 r. wykazano, że zobowiązania Gminy (wg tytułów dłużnych) wyniosły 145.469.425,02 zł, w tym z tytułu kredytów i pożyczek 126.811.701,27 zł, z tego zobowiązania wobec banków wyniosły 57.342.342,17 zł, a wobec pozostałych instytucji finansowych 69.469.359,10 zł.

(dowód: akta kontroli str.1509-1511)

1.2. W badanym okresie Gmina posiadała 2 spółki komunalne: Wodociągi Rewal Sp. z o.o. i Nadmorska Kolej Wąskotorowa Sp. z o.o.

Wodociągi Rewal Sp. z o.o. z siedzibą w Pobierowie<sup>61</sup> została zawiązana na mocy aktu założycielskiego<sup>62</sup> z przekształcenia zakładu budżetowego Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Pobierowie na podstawie Uchwały Nr XXVII/173/08 Rady Gminy Rewal z 29.05.2008 r. Kapitał zakładowy Spółki Wodociągi wynosił 19.599.350,00 zł i składał się z 391.987 równych i niepodzielnych udziałów po 50,00 zł każdy. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym objęła Gmina Rewal i pokryła je w całości wkładem niepieniężnym.

(dowód: akta kontroli str. 2884-2895)

Nadmorska Kolej Wąskotorowa Sp. z o.o. z siedzibą w Pogorzeliczy<sup>63</sup> została utworzona na mocy aktu założycielskiego<sup>64</sup> na podstawie Uchwały Nr XXXVI/289/13 Rady Gminy Rewal z 22.03.2013 r. Kapitał zakładowy Spółki Kolej wynosił 5.000,00 zł i składał się ze 100 równych i niepodzielnych udziałów po 50,00 zł każdy. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym objęła Gmina Rewal i pokryła je w całości wkładem pieniężnym.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Wspólników Spółki Kolej w dniu 23.12.2013 r. podjęło Uchwałę Nr 4/XII/2013 w sprawie przyjęcia dopłat w 2014 r., których suma wynosiła 573.509,00 zł, a Uchwałę Nr 6/XII/2013 z dnia 23.12.2013 r. przyjęło harmonogram dopłat w 2014 r.

Gmina zrealizowała dopłaty w wysokości 400.701,94 zł w okresie od stycznia do sierpnia 2014 roku<sup>65</sup>.

W skonsolidowanym bilansie jst na dzień 31.12.2014 r. wykazano wartość akcji i udziałów 20.177.859 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2884-2885,2896-2917)

W badanym okresie Gmina Rewal nie udzielała poręczeń i gwarancji.

<sup>60</sup> Umowa MWT/R/15/2014 z 31.03.2014 r.

<sup>61</sup> Dalej: Spółka Wodociągi.

<sup>62</sup> Akt notarialny z 16.02.2009 r. rep. A nr 1081/2009.

<sup>63</sup> Dalej: Spółka Kolej.

<sup>64</sup> Akt notarialny z 8.04.2013 r. rep. A nr 2198/2013.

<sup>65</sup> Zapisy księgowe na koncie 240-110002 od 16 stycznia do 8 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1065, 1295-1297, 1512-1514)

1.3. W latach 2013–2015 (do 30.09) organy Gminy Rewal przyjmowały projekty i 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 2013, gdzie wskaźnik rocznej spłaty wyniósł od 4,53% (projekt budżetu i WPF) do 5,14% (WPF po zmianach), przy progu ustawowym 15%; prognozowany wskaźnik na 2014 r. przekraczał 15% i wynosił 17,24% a na kolejne lata 2015- 2016 był spełniony i wynosił 13,36% i 11,11%; wg ostatniej uchwalonej zmiany WPF w latach 2014 – 2016 przekraczał dopuszczalny próg i wynosił 98,43% (2014), 19,15% (2015) i 20,47% (2016).

Według sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Rewal za 2013 r.<sup>66</sup>, łączna kwota długu Gminy na koniec 2013 r. nie przekraczała limitu 15% wykonanych przez nią dochodów ogółem (wyniosła 12,21%).

- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 170 poprzednio obowiązującej ufp w projektach uchwały budżetowej oraz projekcie WPF na rok 2013, gdzie relacja zadłużenia do planowanych dochodów ogółem wynosiła 57,38%, (projekt budżetu i WPF) przy progu ustawowym 60%; prognozowany wskaźnik na kolejne lata określono w projekcie WPF na poziomie odpowiednio 47,62% (2014 r.), 39,64% (2015 r.) i 32,29% (2016 r.); w uchwale budżetowej po zmianach kryterium nie zostało spełnione w 2013 r. i wyniosło 258,97%, a w ostatniej uchwalonej zmianie WPF kryterium zadłużenia nie zostało spełnione w całym przedziale lat 2013 – 2016 i wyniosło 178,16% w 2013 r., 20,07% w 2014 r., 187,25% w 2015 r. oraz 190,67% w 2016 r.

Według sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Rewal za 2013 r. Gmina znacznie przekraczała (o 198,97%) ww. limit zadłużenia. Kontrole RIO<sup>67</sup> wykazały jednak, iż przekroczenie tego wskaźnika już na 30.09.2013 r. wyniosło 333,39%.

- wykazały spełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 242 ufp obowiązującego dla projektu budżetu i WPF na 2013 rok oraz uchwałach budżetowych po zmianach na lata 2014 i 2015 oraz w ostatnich uchwałach o zmianie WPF podjętych w 2014 i w 2015 r., gdzie udział planowanych wydatków bieżących w planowanych dochodach bieżących wynosił: w projekcie budżetu i projekcie WPF na 2013 r. 92,5%, a w budżecie po zmianach i WPF o zmianach na 2014 r. 95,65% oraz budżecie po zmianach i WPF po zmianach na 2015 r. 92,58%, przy progu ustawowym 100%; w ostatniej podjętej uchwale budżetowej oraz WPF po zmianach na 2013 rok wykazano niespełnianie ww. wskaźnika (128,15% i 123,93%) oraz w projekcie budżetu i projekcie WPF na 2014 r. (103,56%), a także w projekcie budżetu i projekcie WPF na 2015 r. (109,84%), prognozowana relacja na 2016 r. nie była zachowana i wynosiła 141,55% (projekt WPF i WPF po zmianach).

Według sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 r. Gmina nie spełniała relacji określonej w art. 242 ufp, bowiem wykonane wydatki bieżące były wyższe niż wykonane dochody bieżące o 8,8%<sup>68</sup>.

- wykazały niespełnianie kryterium zadłużenia określonego w art. 243 ufp obowiązującego zarówno w projekcie budżetu i po zmianach jak i projekcie WPF i po zmianach sporządzonych na 2014 r. oraz projekcie budżetu i WPF sporządzonych na 2015 rok, gdzie indywidualny wskaźnik zadłużenia: dla 2014 r. wynoszący 92,34% dla projektu budżetu i WPF oraz 116,55% dla budżetu po zmianach i WPF po zmianach przekroczył wartość dopuszczalną 28,42%, dla 2015 roku IWZ 40,65% dla projektu budżetu i projektu

<sup>66</sup> Uchwała nr XXXIII.183.Z.2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r.

<sup>67</sup> Kontrola problemowa gospodarki finansowej Gminy Rewal w zakresie zadłużenia i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2013 r. Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej Gminy Rewal za okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r.

<sup>68</sup> Wydatki bieżące wykonano w kwocie 39.410.395,26 zł, a dochody bieżące w kwocie 36.228.458,92 zł.

WPF przekroczył wartość dopuszczalną 25,64%, prognozowany IWZ na 2016 rok również nie został spełniony i wyniósł 39,79% w projekcie WPF i 176,84% w WPF po zmianach wobec dopuszczalnej wartości 18,09% i 23,33%; w uchwale budżetowej po zmianach i WPF po zmianach na 2015 rok kryterium zadłużenia zostało spełnione – wskaźnik rocznej spłaty wyniósł 19,58%, przy dopuszczalnym 25,64%.

Według sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 r. Gmina spełniała wymóg określony w art. 243 ufp, tj. wskaźnik wykonany łącznej spłaty zobowiązań wyniósł 12,17% przy dopuszczalnym 32,80% (przy uwzględnieniu wykonania budżetu za 2014 r.) oraz 28,42% (przy uwzględnieniu planu za 3 kwartały 2014 r.). W opinii<sup>69</sup> o tym sprawozdaniu RIO stwierdziła, że wykazane przez Gminę spełnianie ww. relacji było niewiarygodne. W obliczeniach rocznego wskaźnika spłat zadłużenia wraz z odsetkami (lewa strona równania IWZ) uwzględnia się bowiem m.in. łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek (rozchody), a te zostały wykonane jedynie w 2,1% planu. Tym samym znacznie zmniejszono łączną kwotę spłaty w 2014 r., ułatwiając nieprzekroczenie maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty na ten rok.

(dowód: akta kontroli str. 32-760, 2880, 3601-3629, 3789-3815)

Z uwagi na negatywną opinię RIO<sup>70</sup> w zakresie projektu uchwały budżetowej Gminy na 2014 r<sup>71</sup> oraz obawę co do możliwości uchwalenia przez Gminę budżetu i WPF (ze względu na zagrożenie naruszenia zasad określonych w art. 243 ufp), w dniu 9.01.2014 r. Gmina została wezwana przez RIO do opracowania i uchwalenia programu naprawczego. Uchwała nr XLIX/373/14 Rady Gminy Rewal z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal na lata 2014-2016, została negatywnie zaopiniowana<sup>72</sup>. RIO stwierdziła, że wskazana w ww. programie dynamika zmian dochodów i wydatków w latach 2014-2016 wykazywała istotne odchylenia w porównaniu do wykonania w latach 2011-2013 w zakresie:

- 1) planowanych dotacji na inwestycje, co zostało uznane przez RIO za "pierwsze ryzyko finansowe", które podważało wiarygodność programu naprawczego;
- 2) planowanej sprzedaży majątku, w tym nieruchomości objętych zabezpieczeniem hipotecznym pod już zaciągnięte kredyty bankowe oraz cesje wierzytelności, co RIO uznała za "drugie ryzyko finansowe";
- 3) planowanych wydatków bieżących (bez obsługi długu)<sup>73</sup>, które w latach objętych programem miały być wyższe od planowanej kwoty dochodów bieżących, co było równoznaczne z niespełnianiem wymagań art. 242 ufp i stanowiło, w ocenie RIO, "trzecie ryzyko finansowe";
- 4) planowanych wydatków majątkowych na lata 2014-2016, których 50% miało stanowić planowane dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych - RIO stwierdziła, że Gmina nie posiadała wystarczających środków na bieżące wykonywanie podstawowych zadań własnych, zatem nie posiadała ich również na finansowanie inwestycji; powyższe stanowiło "czwarte ryzyko finansowe";
- 5) niedochowania staranności w ustaleniu rzeczywistego poziomu długu Gminy na dzień 26.02.2014 r., co stanowiło "piąte ryzyko finansowe";

<sup>69</sup> Uchwała nr LXI.226.Z.2015 z dnia 3 czerwca 2015 r.

<sup>70</sup> Uchwałą nr CXXI.555.Z.2013 z dnia 18 grudnia 2013 r.

<sup>71</sup> Główną przyczyną wydania takiej opinii był „bardzo wysoki stan zadłużenia, który przy przedstawionej konstrukcji projektu budżetu mógł skutkować trudnościami w utrzymaniu płynności finansowej”. W wydanej opinii RIO zwróciła uwagę na: 1) „zbyt optymistyczne” zaplanowanie dochodów; 2) niezachowanie zasady wymaganej art. 229 ufp, tj. brak korelacji wartości wykazanej w projekcie uchwały budżetowej na 2014 r. i w projekcie WPF, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu; 3) wprowadzenie w projekcie uchwały budżetowej zapisu dotyczącego udzielania poręczeń i gwarancji oraz lokowania wolnych środków w innych bankach, niż bank prowadzący obsługę budżetu Gminy, co ze względu na wysoki poziom zadłużenia Gminy, RIO uznała za niedopuszczalne; wolne środki należało przeznaczać na spłatę zadłużenia.

<sup>72</sup> Uchwałą nr XXII.120.Z.2014 z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczego na lata 2014-2016.

<sup>73</sup> W programie naprawczym wskazano, iż koszt obsługi długu w latach 2014-2016 będzie stanowił 256% dotychczas poniesionych wydatków na ten cel w 3 poprzednich latach budżetowych.

6) niejednoznacznego efektu finansowego przedsięwzięcia naprawczego pt. "zmiany gospodarowania odpadami", stanowiący "szóste ryzyko finansowe".

W związku z art. 240a ust. 8 ufp, RIO uchwaliła budżet Gminy Rewal na 2014 r. w dniu 29.04.2014 r.

Uchwałą nr LII/399/14 z dnia 21 maja 2014 r. Rada Gminy Rewal postanowiła o zaciągnięciu długoterminowej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 53.000,0 tys. zł, której spłata miała nastąpić w latach 2015-2033 z dochodów własnych Gminy Rewal.

Uchwałą nr LIII/402/14 z dnia 13 czerwca 2014 r. Rada Gminy Rewal przyjęła kolejny program naprawczy. Izba, mając na względzie "krytyczną sytuację finansów Gminy, uznając, że negowanie kolejnego programu postępowań naprawczych drastycznie opóźni jedynie tok postępowania w procesie ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa", nie stwierdziła naruszenia dającego podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały w części lub w całości, mimo że program ten nie naprawiał kwestii negatywnie zaopiniowanych przez RIO w poprzednim programie naprawczym. Pilna potrzeba ubiegania się Gminy o pożyczkę z budżetu państwa była również przesłanką, dla której RIO - w opinii o prawidłowości planowanej przez Gminę Rewal kwoty długu w latach 2014-2033 objętej WPF<sup>74</sup> - zakwalifikowała naruszenie w latach 2014 oraz 2016-2022 relacji, o której mowa w art. 243 ufp, do kategorii uwag, zamiast do kategorii nieprawidłowości.

W dniu 2.10.2014 r. Wójt, działając na podstawie art. 91 ust. 2 ufp, zwrócił się do RIO o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki z budżetu państwa w kwocie 53.000,0 tys. zł. RIO negatywnie zaopiniowała ww. wniosek<sup>75</sup>, ponieważ: 1) z uchwał tych oraz z wniosku Wójta nie wynikało, że pożyczka zostanie przeznaczona na sfinansowanie w 2014 r. planowanych rozchodów budżetu (w wysokości 53.275,0 tys. zł); 2) nieznane były koszty obsługi ww. pożyczki; 3) na lata 2015-2033 zaplanowano nieznaczny wzrost dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, co przy wysokim zadłużeniu Gminy i obciążeniu jej budżetu na kolejne lata kosztami realizowanych inwestycji, RIO uznała za "wysoce nieracjonalne"; 4) według stanu na dzień 30.09.2014 r. planowane dochody majątkowe Gminy zostały zrealizowane w 55,2%, co mogło wpłynąć na pogorszenie relacji określonej w art. 243 ufp; 5) korzystnie wykonane dochody ze sprzedaży majątku nie mogły zrównoważyć brakujących kwot realizacji dochodów z dotacji inwestycyjnych, gdyż zostały już przeznaczone na pokrycie wydatków inwestycyjnych stanowiących zobowiązanie Gminy zaciągnięte w latach ubiegłych, na które nie zaplanowano źródeł pokrycia w 2014 r.; 6) nie było możliwe potwierdzenie planowanego terminu spłaty pożyczki z budżetu państwa; 7) nie było możliwe potwierdzenie wiarygodności danych dot. zadłużenia Gminy przedstawionych w sprawozdaniach budżetowych.

Z uwagi na negatywną opinię RIO<sup>76</sup> co do możliwości uchwalenia WPF zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ufp, Izba<sup>77</sup> w dniu 12 sierpnia 2015 r. wezwała Gminę do zmiany lub opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Rada Gminy Rewal przyjęła kolejny program naprawczy uchwałą nr XIX/87/15 z dnia 2 października 2015 r.<sup>78</sup> i w dniu 9 października 2015 r. przedłożyła go RIO. Został on negatywnie zaopiniowany przez Izbę<sup>79</sup>, ponieważ: 1) Izba uznała za „wysoce ryzykowne i nieprawdopodobne” postanowienie Gminy o spłacie pożyczki z budżetu państwa (w kwocie 95.000 tys. zł w latach 2016-2038 (z 3-letnim okresem karencji) bez uprzednich konsultacji w Ministerstwie Finansów; 2) RIO „za niepokojącą sytuację” uznała zaplanowanie na 2017 r. równowagi bieżącej, gdzie kwota wydatków bieżących ma być w całości pokryta z dochodów bieżących, co w trakcie realizacji budżetu może stanowić zagrożenie powstania deficytu oraz skutkować niezachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ufp;

<sup>74</sup> Uchwałą nr LV.289.Z.2014 z dnia 7 lipca 2014 r.

<sup>75</sup> Uchwałą nr XCIX.418.Z.2014 z dnia 25 listopada 2014 r.

<sup>76</sup> Uchwałą nr XVII.170.K.2015 z dnia 22 lipca 2015 r., którą RIO stwierdziła nieważność uchwały nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie WPF.

<sup>77</sup> Uchwałą nr XVIII/185/2015.

<sup>78</sup> Zm. uchwałą nr XX/89/15 z dnia 3 listopada 2015 r.

<sup>79</sup> Uchwałą nr CIX.388.Z.2015 z dnia 17 listopada 2015 r.

3) w programie nie odniesiono się do przyszłych zagrożeń związanych z toczącymi się sprawami sądowymi i egzekucyjnymi (ryzyko utraty płynności finansowej Gminy); 4) w kwocie kredytów i pożyczek, zobowiązania wobec instytucji z sektora pozabankowego wynosiły 55%, co ze względu na wysokość kosztów ich obsługi, mogło w przyszłości stanowić poważne zagrożenie zachowania płynności finansowej budżetu; 5) Gmina, w drodze kompensaty wierzytelności, stosowała „fikcyjną” praktykę poprawy płynności finansowej w warunkach braku środków płatniczych, uniemożliwiając sprawowanie nadzoru i kontroli nad wysokością realizowanych dochodów i wydatków oraz wyniku finansowego i bieżącego w budżecie Gminy; 6) Gmina, mimo zakazu określonego w art. 240a ust. 5 pkt 4 ufp, ponosiła wydatki na promocję; 7) Gmina, mimo wcześniej stosowanej praktyki obniżania górnych stawek podatkowych oraz umorzeń zaległości podatkowych, zadeklarowała przedsięwzięcie naprawcze polegające na podwyższeniu stawek podatków lokalnych do maksymalnych, co RIO uznała za niewiarygodne; 8) Gmina dopiero od 2017 r. zadeklarowała ograniczenie pomocy de minimis; 9) w planie sprzedaży majątku komunalnego 53% stanowiły nieruchomości objęte zabezpieczeniem hipotecznym; RIO uznała, iż nieuzyskanie pożyczki z budżetu państwa na spłatę zobowiązań zabezpieczonych w ww. sposób, może znacząco ograniczyć możliwość realizacji ww. planu; 10) Gmina, wbrew dyspozycji art. 240a ust. 5 ufp, zakazującego podejmowania w okresie realizacji programu inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, zaplanowała w programie wydatki inwestycyjne w latach 2021-2034, tj. w okresie planowanej spłaty pożyczki z budżetu państwa; 11) Gmina, wbrew dyspozycji art. 240a ust. 5 pkt 5 i 6 ufp, zakazującego realizacji wydatków na dotacje celowe, postanowiła w programie jedynie o ich ograniczeniu; 12) w programie założono m.in., że: w Gminie zostanie zlikwidowana jednostka „Zieleń Gminy Rewal”, jednak nie wskazano w regulaminie organizacyjnym Gminy, kto to przejmie zadanie utrzymania drzew i zieleni gminnej (obowiązek wynikający z art. 7 ust. 1 pkt 12 usg); zostanie zlikwidowana jednostka Centrum Informacji, Promocji i Rekreacji, jednocześnie wskazując, że po upływie 2,5 miesiąca zostanie utworzony osobny wydział do tych spraw, w którym będzie zatrudnionych 5 pracowników; 13) do prognozowania wielkości budżetu Gminy zastosowano metodę Niveforecast, która służy do szacowań krótkoterminowych, a nie wieloletnich, oraz uniemożliwia określenie błędu prognozy ex-ante. Izba uznała, że powyższe okoliczności nie zagwarantują spłaty planowanej pożyczki z budżetu państwa.

Izba wskazała ponadto, że „dalsze funkcjonowanie Gminy Rewal w tak destrukcyjnym stanie finansowym, bez pomocy budżetu państwa, nie stwarza żadnych nadziei na poprawę jej sytuacji ekonomicznej. (...) przejawem rzetelnego i rozsądnego traktowania zagadnień długu jednostki samorządu terytorialnego jest umiejętność planowania budżetów na lata objęte zadłużeniem w korelacji z koniecznością terminowego zwrotu długu. Wszelkie ustawowe ograniczenia mogą okazać się nieskuteczne w zakresie ograniczenia wielkości długu, jeśli decydenci Gminy Rewal zagadnienia długu będą traktować nierozsądnie”.

W dniu 27.11.2015 r. Wójt oświadczył, że pomimo otrzymania negatywnej opinii RIO o programie naprawczym, zamierza wystąpić do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 874-1030, 3420, 3635-3688, 3754-3757, 3782-3787, 3864)

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

- 2013 r.<sup>80</sup> – 2.500.000 zł na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst, 628,644,04 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (z planowanej nadwyżki budżetowej); suma zaciągniętych zobowiązań (z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek) wyniosła 15.576.177 zł, z tego 2.500.000 zł na pokrycie deficytu oraz 13.076.177 zł z tytułu pożyczek w instytucji finansowej;

<sup>80</sup> Uchwała Nr XXXII/259/12 Rady Gminy Rewal z dnia 20 grudnia 2012 r.



- 2014 r.<sup>81</sup> – 53.000.000 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 6.033.266,09 zł z tytułu pożyczek w instytucji finansowej,
- 2015 r.<sup>82</sup> – nie określono limitów na zaciąganie pożyczek i kredytów, emisji obligacji oraz udzielanie poręczeń i gwarancji – spłata kredytów i pożyczek miała nastąpić z wygenerowanej nadwyżki budżetowej; suma zaciągniętych zobowiązań (z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek) wyniosła 7.509.805,57 zł z tytułu pożyczek w instytucji finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 159-189, 413-415, 660-684, 2881-2882)

#### Ustalone nieprawidłowości

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

1. W latach 2013-2015 bankową obsługę budżetu Gminy wykonywano na podstawie umowy z 4.01.1991 r. oraz umowy z 1.06.1992 r., zawartych na czas nieokreślony. Powyższe było niezgodne z art. 142 ust. 1 pzp, według którego umowy zawiera się na czas oznaczony, a w przypadku umowy rachunku bankowego - na czas nie dłuższy niż 5 lat (art. 142 ust. 4 pkt 2 pzp).

(dowód: akta kontroli str. 2812-2816)

Wójt wyjaśnił: *Gmina Rewal mając na względzie trudną sytuację finansową, brak możliwości uzyskania pozytywnej opinii RIO celem przeprowadzenia kolejnej procedury zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych dokonała czynności niezbędnych celem kontynuowania umowy dla zachowania ciągłości, płynności finansowej a co istotne dla możliwości realizowania podstawowych zadań ciążących na Gminie ustawami. Jednocześnie zła kondycja finansowa Gminy spowodowałaby ryzyko wygenerowania wysokich kosztów nowej umowy zarówno uruchomienia jej jak kontynuowania przez inny podmiot z uwagi na fakt, iż jest ona obciążona wysokim ryzykiem realizacji zapisów zawartych w umowie. (Art. 142 ust. 2 ustawy Prawo Zamówień Publicznych). Cyt.: „Zamawiający może zawrzeć umowę, której przedmiotem są świadczenia okresowe lub ciągłe, na okres dłuższy niż 4 lata, jeżeli wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego lub jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego lub zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty.*

(dowód: akta kontroli str. 3423-3424)

Zawarcie umowy na czas dłuższy niż okres 48 miesięcy wymaga od Zamawiającego wykazania, że wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego, albo że jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego lub zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty. Wójt nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej oszczędności, o których mowa w wyjaśnieniu

Wójt powinien zawrzeć nową umowę na bankową obsługę budżetu Gminy w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

2. W 2013 r., z pominięciem procedury określonej w przepisach o zamówieniach publicznych, Wójt zawarł z bankiem umowę nr 2013-502 z 10.01.2013 r. o kredyt w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst do kwoty 2.500.000 zł. Powyższe stanowiło naruszenie dyspozycji art. 264 ust. 1 up, 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<sup>83</sup>, w tym udzielenie jednostce kredytu w rachunku bieżącym. Koszty obsługi kredytu w 2013 r. wyniosły 222.880,92 zł, a w 2014 r. - 202.240,29 zł.

<sup>81</sup> Uchwała Nr X.53.2014 RIO z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Rewal na 2014 r.

<sup>82</sup> Uchwała Nr V.45.2015 RIO z 25.02.2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Rewal na 2015 rok.

<sup>83</sup> Vide – komentarz z Lex'a.

(dowód: akta kontroli str. 2037-2042, 2086-2195, 2191-2195)

Wójt wyjaśnił: (...) *wskazany obowiązek przestrzegania procedury Prawa zamówień publicznych należał do pracownika zarządzającego finansami Gminy Rewal.*

(dowód: akta kontroli str. 3396, 3398)

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy zgodnie z art.60 ust. 1 usg odpowiada wójt.

3. W każdym z 19 przypadków zawarcia przez Wójta umów z pozabankową instytucją finansową w przedmiocie operacji niestandardowych, 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, tj:

- 3 umowy dotyczące subrogacji:
  - Porozumienie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia MWT/157/2013 z 5.07.2013 r., wartość zamówienia 596.763,67 zł
  - Porozumienie dotyczące restrukturyzacji zadłużenia MWT/158/2013 z 28.06.2013 r., wartość zamówienia 1.161.972,59 zł,
  - Porozumienie MWT/75/2014 z dnia 31.03.2014 r., wartość zamówienia 79.527,39 zł
- 16 umów dotyczących restrukturyzacji zadłużenia:
  - Nr MWT/165/2013 z 26.07.2013 r., wartość zamówienia 254.920,00 zł;
  - Nr MWT/283/2013 z 02.12.2013 r., wartość zamówienia 107.697,39 zł;
  - Nr MWT/284/2013 z 10.12.2013 r., wartość zamówienia 419.645,23 zł;
  - Nr MWT/257/2013 z 30.10.2013 r., wartość zamówienia 175.895,46 zł;
  - Nr MWT/285/2013 z 10.12.2013 r., wartość zamówienia 399.794,85 zł;
  - Nr MWT/150/2014 z 25.07.2014 r., wartość zamówienia 368.180,26 zł;
  - Nr MWT/151/2014 z 25.07.2014 r., wartość zamówienia 487.218,66 zł;
  - Nr MWT/152/2014 z 25.07.2014 r., wartość zamówienia 141.325,22 zł;
  - Nr MWT/13/2015 z 30.01.2015 r., wartość zamówienia 538.308,06 zł;
  - Nr MWT/14/2015 z 30.01.2015 r., wartość zamówienia 712.351,43 zł;
  - Nr MWT/15/2015 z 30.01.2015 r., wartość zamówienia 206.628,40 zł;
  - Porozumienie 745/2013/Z z 11.06.2013 r., wartość zamówienia 16.288.556,42 zł;
  - Porozumienie 806/2013/Z z 2.01.2014 r., wartość zamówienia 3.663.928,73 zł;
  - Ugoda z 26.11.2013 r., wartość zamówienia 2.541.348,77 zł;
  - Porozumienie o spłacie wymagalnych wierzytelności z 5.08.2014 r., wartość zamówienia 3.203.659,00 zł;
  - Aneks nr 1 do Umowy przelewu wierzytelności nr 1015053248 z 23.08.2005 r., wartość zamówienia 1.645.175,11zł.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2378, 2801-2811)

Wójt wyjaśnił: *W latach 2013-2015 Gmina Rewal udzieliła zamówień publicznych bez stosowania procedur wymaganych ustawą Prawo zamówień publicznych. W ww. okresie procedury obowiązujące względem udzielania zamówień publicznych w zakresie usług finansowych winny być przestrzegane przez ówczesnego Skarbnika Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 3384-3386, 3388)

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy zgodnie z art.60 ust. 1 usg odpowiada wójt.

4. W przypadku 5 umów kredytowych zaciągniętych przed 2013 r., których wykonawcy zostali wybrani w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, Wójt dokonał zmiany istotnych postanowień umów w stosunku do treści oferty złożonej przez bank, mimo że nie przewidział możliwości jej dokonania w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ oraz nie określił jej warunków, tj.:

- według SIWZ na „Udzielenie kredytu w wysokości 2.710.000 zł na sfinansowanie zadania pn. Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół Ogólnokształcących w Pobierowie”, przedmiotem zamówienia był kredyt, w którym spłaty rat kapitałowych (każda w kwocie 542 tys. zł) miały następować: 31.05.2011 r., 31.05.2012 r., 31.05.2013 r., 31.05.2014 r., 31.05.2015 r. Umowę kredytową, zawierającą postanowienia wynikające z SIWZ miał przygotować bank w uzgodnieniu z Gminą. W ogłoszeniu o zamówieniu

zamieszczonym w BZP<sup>84</sup>, Gmina wskazała, iż nie przewiduje istotnych zmian zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której miała dokonać wyboru wykonawcy. Według umowy z wybranym wykonawcą nr BKI-PLN-CBKGD-10-000006 z 19.03.2010 r. bank udzielił kredytu do 31.05.2015 r. z oprocentowaniem WIBOR 1M+1,25%. Aneksem nr 1 z 31.05.2011 r. do ww. umowy dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.10.2011 r. Aneksem nr 2 z 27.10.2011 r. dokonano kolejnej zmiany terminu spłaty I raty - na 31.12.2011 r., a spłata odsetek naliczonych na 27.10.2011 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.12.2011 r. Aneksem nr 3 z 29.12.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.05.2012 r. i II raty - na 30.06.2012 r. Aneksem nr 4 z 31.05.2012 r. ustalono, że obie raty będą płatne łącznie 31.10.2012 r., a liczbę rat zmieniono z 5 na 4. Aneksem nr 5 z 27.06.2012 r. przesunięto termin spłaty odsetek od kredytu. Spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie - do 31.10.2012 r. Aneksem nr 6 z 29.10.2012 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.12.2012 r., a spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.12.2012 r.

- według SIWZ na „Udzielenie kredytu w wysokości 2.500.000 zł na realizację budynku komunalnego (6 lokali) Rokita 1 w Pogorzeli oraz budynku socjalnego (18 lokali) w Śliwinie”, przedmiotem zamówienia był kredyt, w którym spłaty rat (w kwocie 500 tys. zł) miały następować: 31.05.2011 r., 31.05.2012 r., 31.05.2013 r., 31.05.2014 r., 31.05.2015 r. Umowę kredytową, zawierającą postanowienia wynikające z SIWZ miał przygotować bank w uzgodnieniu z Gminą. W ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym w BZP<sup>85</sup>, Gmina wskazała, iż nie przewiduje istotnych zmian zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której miała dokonać wyboru wykonawcy. Według umowy z wybranym wykonawcą nr BKI-PLN-CBKGD-10-000008 z 30.03.2010 r. bank udzielił kredytu do 31.05.2015 r., oprocentowanie WIBOR 1M+1,25%. Aneksem nr 1 z 31.05.2011 r. strony dokonały zmiany terminu spłaty I raty na 31.10.2011 r. Aneksem nr 2 z dnia 27.10.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.12.2011 r., a spłata odsetek naliczonych do 27.10.2011 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.12.2011 r. Aneksem nr 3 z 29.12.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty rat kapitałowych - I na 31.05.2012 r. i II na 30.06.2012 r. Aneksem nr 4 z 31.05.2012 r. ustalono, że obie raty będą płatne łącznie 31.10.2012 r. a liczbę rat zmieniono z 5 na 4. Aneksem nr 5 z 27.06.2012 r. przesunięto termin spłaty odsetek od kredytu. Spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.10.2012 r. Aneksem nr 6 z 29.10.2012 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.12.2012 r., a spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.12.2012 r.
- według SIWZ na „Udzielenie kredytu w wysokości 3.022.483 zł w tym na realizację inwestycji drogowych rozpoczętych w 2009 r. – 2.537.483 zł, na sfinansowanie budowy zejść plażowych ul. Sztormowa, Bursztynowa w Pogorzeli – 485.000 zł”, przedmiotem zamówienia był kredyt, w którym spłaty rat kapitałowych miały następować: 31.05.2011 r., 31.05.2012 r., 31.05.2013 r., 31.05.2014 r., 31.05.2015 r. Umowę kredytową, zawierającą postanowienia wynikające z SIWZ miał przygotować bank w uzgodnieniu z Gminą. W ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym w BZP<sup>86</sup> Gmina wskazała, iż nie przewiduje istotnych zmian zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której miała dokonać wyboru wykonawcy. Według umowy z wybranym wykonawcą nr BKI-PLN-CBKGD-10-000016 z 6.05.2010 r. bank udzielił kredytu do 31.05.2015 r., oprocentowanie WIBOR 1M+1,25%. Aneksem nr 1 z 31.05.2011 r. strony dokonały zmiany terminu spłaty I raty na 31.10.2011 r. Aneksem nr 2 z 27.10.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.12.2011 r., a spłata odsetek naliczonych do 27.10.2011 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.12.2011 r. Aneksem nr 3 z 29.12.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty rat kapitałowych – I na 31.05.2012 r. i II na 30.06.2012 r. Aneksem nr 4 z dnia 31.05.2012 r. ustalono, że obie raty będą płatne łącznie 31.10.2012 r., a liczbę rat zmieniono z 5 na 4. Aneksem nr 5 z 27.06.2012 r. przesunięto termin spłaty odsetek od kredytu. Spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie - do 31.10.2012 r. Aneksem nr 6 z 29.10.2012 r. dokonano zmiany terminu spłaty

<sup>84</sup> Biuletyn Zamówień Publicznych, dalej: „BZP”, Nr 44321-2010 z dnia 1.03.2010 r.

<sup>85</sup> Nr 53019-2010 z dnia 10.03.2010 r.

<sup>86</sup> Nr 125856-2010 z dnia 7.05.2010 r.

I raty na 31.12.2012 r., a spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie - do 31.12.2012 r.

- według SIWZ na „Udzielenie kredytu w wysokości 4.625.035 zł na budowę i modernizację dróg lokalnych”, przedmiotem zamówienia był kredyt, w którym spłaty rat kapitałowych (w kwocie 925 tys. zł) miały następować: 31.05.2011 r., 31.05.2012 r., 31.05.2013 r., 31.05.2014 r., 31.05.2015 r. Umowę kredytową, zawierającą postanowienia wynikające z SIWZ miał przygotować bank w uzgodnieniu z Gminą. W ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym w BZP<sup>87</sup> Gmina wskazała, iż nie przewiduje istotnych zmian zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której miała dokonać wyboru wykonawcy. Według umowy z wybranym wykonawcą nr BKI-PLN-CBKGD-10-000024 z 10.06.2010 r. bank udzielił kredytu do 31.05.2015 r., oprocentowanie WIBOR 1M+1,24%. Aneks nr 1 z 31.05.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.10.2011 r. Aneks nr 2 z 27.10.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty I raty na 31.12.2011 r. a spłata odsetek naliczonych do 27.10.2011 r. miała nastąpić w jednej racie - do 31.12.2011 r. Aneks nr 3 z 29.12.2011 r. dokonano zmiany terminu spłaty rat kapitałowych - I na 31.05.2012 r. i II na 30.06.2012 r. Aneks nr 4 z dnia 31.05.2012 r. ustalono, że obie raty będą płatne łącznie w dniu 31.10.2012 r., a liczbę rat zmieniono z 5 na 4. Aneks nr 5 z 27.06.2012 r. przesunięto termin spłaty odsetek od kredytu. Spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie do 31.10.2012 r. Aneks nr 6 z 29.10.2012 r. dokonano zmiany terminu spłaty pierwszej raty na 31.12.2012 r. a spłata odsetek naliczonych do 1.07.2012 r. miała nastąpić w jednej racie - do 31.12.2012 r.

Wszystkie ww. 4 umowy kredytowe w dniu 5.08.2014 r. zostały objęte porozumieniem o spłacie wymagalnych wierzytelności na następujących warunkach: marża banku została podniesiona do 2,5%; termin wymagalności ustalono na dzień 30.06.2017 r.; pozostały w mocy zabezpieczenia ustanowione dla dotychczasowych umów (weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową) oraz ustanowiono przymusowe hipoteki w oparciu o tytuły egzekucyjne; Gmina została zobowiązana do ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia w postaci hipoteki umownej na nieruchomościach wskazanych przez bank.

- według SIWZ na „Udzielenie kredytu w wysokości 5.010.000 zł na sfinansowanie zadania: „Realizacja zintegrowanego systemu parkowania płatnego (część drogowa oraz infrastruktura do obsługi parkingów)”, przedmiotem zamówienia był kredyt, w którym spłaty rat kapitałowych (w kwocie 1.002 tys. zł) miały następować: 30.09.2011 r., 30.09.2012 r., 30.09.2013 r., 30.09.2014 r., 30.09.2015 r. Umowę kredytową, zawierającą postanowienia wynikające z SIWZ, miał przygotować bank w uzgodnieniu z Gminą. W pkt. 17 SIWZ Gmina wskazała, iż w umowie winny być uwzględnione postanowienia wynikające z SIWZ (ogłoszenie o zamówieniu zamieszczonym w BZP<sup>88</sup>). Według umowy z wybranym wykonawcą nr 2010-504 z 26.01.2010 r. banki udzieliły kredytu do 30.09.2015 r. Zabezpieczeniem umów były weksle własne in blanco wraz z deklaracjami wekslowymi. Oprocentowanie - WIBOR 1M+2,4%. Aneks z 19.12.2013 r. dokonano rozterminowania zadłużenia, ostatnia rata płatna 28.09.2018 r. Aneks nr 4 z 24.07.2014 r. dokonano prolongaty spłat rat kapitałowych przypadających do spłaty od lipca 2014 r. do grudnia 2014 r. Spłata pozostałej części zadłużenia miała nastąpić w ratach, ostatnia rata płatna 28.09.2018 r. Aneks nr 5 z 11.02.2015 r. zmieniono harmonogram spłat kredytu inwestycyjnego: raty (1-11) od 27.02.2015 r. do 30.12.2015 r., (12-17) od 29.01.2016 r. do 30.06.2016 r., (18-20) od 29.07.2016 r. do 30.09.2016 r., (21-32) od 31.10.2016 r. do 29.09.2017 r., (33-40) od 31.10.2017 r. do 31.05.2018 r., (41-43) od 29.06.2018 r. do 31.08.2018 r. i 44 rata do 28.09.2018 r.

Powyższe działania Wójta były 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.

<sup>87</sup> Nr 137159-2010 z dnia 27.05.2010 r.

<sup>88</sup> Nr 11728-2010 z dnia 14.01.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1607-1753,1846-1889)

Wójt wyjaśnił: *Sytuacja finansowa Gminy nie dawała możliwości spłaty zobowiązań według pierwotnych warunków umów. W chwili przeprowadzania postępowań (...) zamawiający nie dysponował wiedzą o przyszłej sytuacji finansowej. Z tego powodu nie przewidział możliwości zmian postanowień zawartych umów w stosunku do treści oferty oraz w specyfikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 3423-3424)

5. Kredyt w rachunku bieżącym do kwoty 2.500.000,00 zł, zaciągnięty w dniu 10.01.2013 r. na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu (umowa nr 2013-502) nie został spłacony w tym samym roku. Bank wydłużył Gminie terminy spłaty<sup>89</sup> - ostatecznie do dnia 31.12.2014 r. zawierając Aneks nr 3/2014 z dnia 30.06.2014 r. Gmina nie dotrzymała ww. terminu i kredyt nie został spłacony również w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2037-2059, 2086-2124, 2191-2195, 3758-3759)

Powyższe działanie było niezgodne z art. 89 ust. 2 ufp, według którego kredyty zaciągnięte na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte.

Wójt wyjaśnił: *Z uwagi na istniejące zajęcia komornicze w miesiącu grudniu niemożliwe było samodzielne dysponowanie środkami finansowymi na rachunkach należących do Gminy Rewal stąd niemożliwym było skuteczne dokonanie przelewu środków na poczet spłaty kredytu w rachunku bieżącym.*

(dowód: akta kontroli str. 3396, 3398-3399)

6. W 2 umowach kredytu w rachunku bieżącym (umowa nr 2013-502 z 10.01.2013 r. i umowa nr 2015-503 z 27.01.2015 r.) Wójt udzielił bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym<sup>90</sup>. Powyższym działaniem Wójt naruszył dyspozycję art. 264 ust. 5 ufp, który stanowi o zakazie udzielania pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem jst w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki i ma na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której pełnomocnik faktycznie przejąłby kompetencje organu wykonawczego do dysponowania rachunkiem, a tym samym ograniczył go w funkcji wykonywania budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 2037-2042, 2068-2073, 2191-2193)

Wójt wyjaśnił: *Umowa która została podpisana pomiędzy Gminą Rewal, a bankiem Spółdzielczym w Gryficach została przygotowana przez bank. Mając na względzie długoletnią współpracę została ona zaakceptowana w formie zaproponowanej przez usługodawcę. W związku z podjętą informacją o niezgodności z obowiązującym prawem treści zawartych w umowie podjęto działania celem wyeliminowania tychże zapisów.*

(dowód: akta kontroli str. 3397, 3399)

W trakcie kontroli NIK, w dniu 24.11.2015 r., Gmina wystąpiła do banku z wnioskiem o zmianę zapisów w umowie o kredyt w rachunku bieżącym w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2196)

7. W 10 umowach z (26 badanych) zawartych przez Wójta z pozabankową instytucją finansową założono kapitalizację odsetek na łączną kwotę 3.232.927 zł, tj. w:

- 8 umowach o restrukturyzację zadłużenia: nr MWT/283/2013 z 02.12.2013 r., nr MWT/284/2013 z 10.12.2013 r., nr MWT/150/2014 z 25.07.2014 r., nr MWT/151/2014 z 25.07.2014 r., nr MWT/152/2014 z 25.07.2014 r., nr MWT/153/2014 z 25.07.2014 r., nr 806/2013/Z z 02.01.2014 r., ugodą z 26.11.2013 r.<sup>91</sup>,

<sup>89</sup> Wcześniejsze zmiany umowy były na podstawie Ugody Nr 1/2014 z 16.01.2014 r. ustalając termin spłaty do 28.02.2014 r., Aneksu nr 1/2014 z 28.02.2014 r. ustalając termin spłaty 30.04.2014 r., Aneksu nr 2/2014 z 30.04.2014 r. ustalając termin spłaty na 30.06.2014 r.

<sup>90</sup> W przypadku braku środków na rachunku Gmina upoważniła bank do zaspokojenia wymagalnych w danym dniu roszczeń z tytułu umów z pierwszych wpływów na ten rachunek niezależnie od innych dyspozycji, w tym również przed dyspozycjami zapłaty kwot egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych. Pełnomocnictwo to nie mogło być odwołane lub zmienione do dnia całkowitej spłaty kredytu wraz z odsetkami oraz innymi zobowiązaniami wynikającymi z umów.

<sup>91</sup> Odsetki odpowiednio w kwotach: 40.000 zł, 40.000 zł, 64.716,59 zł, 1. 144.845,23 zł, 26.504,86 zł, 15.512,12 zł, 2.378.004,09 zł, 443.120,17 zł.

- 2 umowach subrogacji: nr MWT/75/2014 z 31.03.2014 r., nr MWT/107/2014 z 30.05.2014 r.<sup>92</sup>  
(dowód: akta kontroli str. 2201-2378, 2801-2811)

Powyższe było niezgodne z dyspozycją art. 92 ust. 1 pkt 2 upf, który stanowi, że kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.

Wójt wyjaśnił: (...) *działanie polegające na zawarciu kolejnych umów z parabankami w roku 2015 na warunkach wysoce niekorzystnych dla gminy Rewal podyktowane było brakiem realnych możliwości dokonania jakiegokolwiek wyboru potencjalnego innego wierzyciela istniejącej wierzytelności. Na uwagę zasługuje fakt, że wiedza o bardzo złej kondycji finansowej Gminy Rewal potencjalnych instytucji finansujących istniejących na rynku, które to instytucje w swoim zakresie działania mają usług finansowych, spowodowała, że niezasadnym było procedowanie działań idących w kierunku zmiany wierzyciela. (...) w interesie Gminy, mimo wysokich kosztów prowizji, kosztów obsługi zadłużenia oraz wprowadzonych zapisów niezgodnych z ustawą o finansach publicznych (kapitalizacja odsetek), było dążenie starań celem prolongaty płatności danej wierzytelności poprzez podpisanie aneksów do umów już istniejących, lub podpisanie rzekomo nowych porozumień, ugód, umów o restrukturyzację zadłużenia.*

(dowód: akta kontroli str. 3386-3388)

8. W dniu 02.02.2015 r. Gmina – reprezentowana przez Wójta przy udziale Skarbnika Gminy - zawarła ze Spółką Wodociągi porozumienie, w którym obie strony ustaliły, że:

- zobowiązanie Gminy względem Spółki wynosiło ogółem 3.606.949,52 zł (należność główna bez odsetek za 30 faktur z okresu od 11.02.2014 r. do 02.02.2015 r.),
- Gmina zobowiązała się spłacić na rzecz Spółki zobowiązanie w ww. kwocie w sposób następujący: kwotę 2.000.000 zł w postaci przeniesienia własności nieruchomości w zamian za umorzenie wierzytelności – do dnia 30.09.2015 r.; pozostałą kwotę płatną w miesięcznych ratach wg ustalonego harmonogramu (raty od lutego do września 2015 r.).

Kontrola wykazała, że:

- porozumienie nie wskazywało umowy, której dotyczyło (kontrolerzy ustalili, że porozumienie zawarto w związku z umową nr ID 271.09.2013),
- przed jego zawarciem Gmina nie oszacowała wartości nieruchomości mającej być przedmiotem przeniesienia własności i nie określiła o jakiej nieruchomości jest mowa,
- w sprawie możliwości „przeniesienia własności nieruchomości w zamian za umorzenie długu Gminy” Rada Gminy Rewal nie podejmowała żadnej uchwały, mimo że o obowiązku takim stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9a usg,
- przed zawarciem porozumienia w celu zbycia/przeniesienia własności nieruchomości Gmina nie podjęła czynności prawnych, o których stanowi ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto stwierdzono, że umowa ID 271.09.2013 zawarta ze Spółką Wodociągi - w wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego – nie przewidywała możliwości dokonania wyżej opisanych zmian warunków umowy w związku z ewentualnymi problemami finansowymi Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 2767-2787)

Wójt wyjaśnił: 1) *W umowie pierwotnej mówi się o aneksie, jeżeli chodzi o jakiegokolwiek zmiany natomiast podpisano porozumienie; strony wyraziły zgodę na ten sposób aneksowania umowy.* 2) *Na dzień podpisania porozumienia, nie dokonywano oszacowania wartości z powodu niewskazania w sposób jednoznaczny jakiej działki dotyczyłaby ta transakcja.* 3) *W obrocie prawnym (...) uchwała nie istnieje. Nadmieniam, że procedura dokonania rozliczenia rozrachunków między stronami w ramach przeniesienia własności gruntu na Spółkę nastąpić może jedynie przez procedowanie działań zgodnych z ustawą Prawo Zamówień Publicznych.* 4) *Każdorazowo umowy, porozumienia, ugody są przedkładane do analizy radcy prawnemu Gminy.* 5) *Na dzień podpisania porozumienia w księgach Gminy nie istnieje informacja o wysokości odsetek należnych Spółce.* 6) *Gmina zgodnie z zasadami przedłożyła do akceptacji wskazane działki do sprzedaży lub dzierżawy pod obrady Rady Gminy (miesiąc listopad 2015 roku).* 7) *Po uzyskaniu pozytywnej opinii*

<sup>92</sup> Odsetki odpowiednio w kwotach: 16.185,50 zł, 64.038,86 zł.

*nastąpi wdrożenie działań zgodnych z ustawą Prawo Zamówień Publicznych. Przygotowanie dokumentacji, wycena nieruchomości gruntowej (operat szacunkowy), itp. Po zakończeniu całej procedury z sukcesem nastąpi przeniesienie własności aktem notarialnym bądź podpisana zostanie umowa na dzierżawę wskazanych gruntów.*

(dowód: akta kontroli str. 3408-3411)

Zbycie nieruchomości gminnych regulują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>93</sup>, które nie przewidują możliwości przeniesienia własności nieruchomości w zamian za umorzenie długów.

9. W każdym z 10 przypadków zaciągnięcia kredytu długoterminowego oraz w 1 z 4 przypadków zaciągnięcia przez Gminę pożyczki w instytucji finansowej (umowa restrukturyzacji zadłużenia nr MWT/R/68/2013 z 30.09.2013 r.), Wójt nie zwrócił się do RIO z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie możliwości ich spłaty, czym naruszył dyspozycję art. 91 ust. 2 ufp. Termin zapadalności wskazanej umowy pożyczki przypadał na kolejny rok budżetowy (na dzień 31.01.2014 r.). Nie była ona zatem przeznaczona na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu. Tylko zobowiązania zaciągnięte na ten cel nie są objęte obowiązkiem uzyskania przedmiotowej opinii RIO.

(dowód: akta kontroli str. 2262-2265, 2801-2811)

Wójt wyjaśnił: (...) *każdy pracownik w ramach określonego zakresu obowiązków odpowiada za dany zakres wykonywanych czynności (...) ma obowiązek przestrzegać procedur wewnętrznych obowiązujących w gminie Rewal. (...) wskazany obowiązek przestrzegania przepisów ustawy (...) należał do (...) skarbnika Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 3412, 3416)

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

- w 2013 r. <sup>94</sup> na łączną kwotę 13.076.177 zł (z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek)<sup>95</sup>, przekroczył o tę kwotę limit na spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, określony uchwałą nr XXXII/259/12 Rady Gminy Rewal z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Rewal na rok 2013; Rada Gminy Rewal ustaliła co prawda wysokość ww. limitu na kwotę 628.644,04 zł, jednak źródłem jego pokrycia miała być całości wygenerowana nadwyżka budżetowa;
- w 2015 r. na łączną kwotę 7.509.805,57 zł (z tego: w instytucjach finansowych na łączną kwotę 5.009.805,57 zł - z uwzględnieniem skapitalizowanych prowizji i odsetek<sup>96</sup> - i w banku na kwotę 2.500.000 zł - kredyt w rachunku bieżącym), działał bez upoważnienia. W uchwale nr V.45.2015 Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Rewal na 2015 rok nie określono limitów do zaciągania zobowiązań przez Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 159-189, 413- 415, 660-684, 2881-2882)

<sup>93</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2108 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie przeprowadzania przetargów”.

<sup>94</sup> Uchwała Nr XXXII/259/12 Rady Gminy Rewal z dnia 20 grudnia 2012 r.

<sup>95</sup> Z tego: skapitalizowane odsetki na kwotę 443.120,17 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie z 26.11.2013 r.; pożyczka w kwocie 6.321.194,33 zł – umowa MWT/R/39/2013 z 28.06.2013 r.; skapitalizowane odsetki na kwotę 40.000 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie MWT/283/2013 z 2.12.2013 r.; skapitalizowane koszty obsługi ratalnej oraz odsetki w kwocie 366.473,22 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie MWT/284/2013 z 10.12.2013 r.; pożyczka w kwocie 5.729.493,82 zł – umowa MWT/R/68/2013 z 30.09.2013 r.; skapitalizowane koszty obsługi ratalnej w kwocie 175.895,46 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie MWT/285/2013 z 10.12.2013 r.;

<sup>96</sup> Z tego: pożyczka w kwocie 1.156.356,80 zł – umowa MWT/R/12/2015 z 30.01.2015 r.; skapitalizowane prowizje w kwocie 368.180,26 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie MWT/13/2015 z 30.01.2015 r.; skapitalizowane prowizje w kwocie 487.218,66 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w ugodzie MWT/14/2015 z 30.01.2015 r.; skapitalizowane prowizje w kwocie 141.325,22 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w umowie MWT/15/2015 z 30.01.2015 r.; skapitalizowane prowizje w kwocie 82.711,41 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego w umowie MWT/16/2015 z 30.01.2015 r.; skapitalizowane odsetki w kwocie 2.774.013,22 zł wchodzące w skład zobowiązania głównego z aneksu nr 3 z 17.02.2015 r. do porozumienia 806/2013/Z z 2.01.2014 r.

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

Wójt wyjaśnił: *Zaciągnięcie zobowiązań (...) ponad limity (...) wynika z konieczności zabezpieczenia bieżącej płynności finansowej Gminy. Wskazane zobowiązania dotyczą zadłużenia, które ciążyło na Gminie w okresie wcześniejszym, natomiast dokonanie przedłużenia płatności zobowiązań wobec instytucji niebankowych wiązało się z koniecznością podpisania aneksów do porozumień lub innych (nowych) umów (...). Nadmieniam, że czynności te pozwoliły na bieżące realizowanie zadań ciążących na Gminie wg ustaw.*

(akta kontroli, str. 3417-3419, 2881-2882)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Ubiegając się o 3 pożyczki krótkoterminowe<sup>97</sup> w instytucji pozabankowej, Wójt nie był zobowiązany do wystąpienia do RIO o wydanie opinii w sprawie możliwości ich spłaty. Każde z tych zadłużeń w następstwie zawartych ugód, zostało rozłożone na raty, bądź odroczone ich termin płatności, skutkiem czego stały się one umowami długoterminowymi.

Zawarcie tych umów, z uwagi na ich krótkoterminowość, nie było również objęte obowiązkiem podjęcia przez Radę Gminy Rewal uchwał w sprawie ich zaciągnięcia, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit c usg obowiązek ten dotyczy wyłącznie zobowiązań długoterminowych. Wobec powyższego organ stanowiący Gminy nie miał możliwości kontrolowania działalności Wójta w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2236-2243, 2262-2265, 2275-2280, 2801-2811)

2. W niżej wymienionych 5 umowach dokonano kapitalizacji kosztów prowizji, które weszły w skład zobowiązania głównego, w łącznej kwocie 1.255.331,01 zł, tj.:

- nr MWT/285/2013 z 10.12.2013 r. – kwota skapitalizowanej prowizji wyniosła 175.895,46 zł,
- nr MWT/13/2015 z 30.01.2015 r. - 368.180,26 zł,
- nr MWT/14/2015 z 30.01.2015 r. - 487.218,66 zł,
- nr MWT/15/2015 z 30.01.2015 r. - 141.325,22 zł,
- nr MWT/16/2015 z 30.01.2014 r. - 82.711,41 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2266-2267, 2304-2325, 2801-2811)

Powyższe działania mogły stanowić sposób na uniknięcie zakazu kapitalizacji odsetek wyrażonego w art. 92 ust.1 pkt 1 ufpo.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zbadanym zakresie, z uwagi na stwierdzenie ww. naruszeń powszechnie obowiązujących przepisów prawa przy zaciąganiu zobowiązań i realizowaniu operacji finansowych oraz nieprzestrzeganiu 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. NIK odstąpiła od ustalenia, czy zaciąganie długu przez Gminę oraz wybór podmiotu i formy finansowania było poprzedzone analizami pozwalającymi określić długofalowe skutki ekonomiczne wybranych operacji finansowych oraz bezpieczeństwa stosowania tych instrumentów dla Gminy - z uwagi na brak dokumentów źródłowych.

Wójt wyjaśnił: *Dokumenty za okres badany zostały przekazane w oryginale do Prokuratury, stąd brak dokumentów świadczących o przeprowadzonych analizach warunków i skutków finansowych oraz bezpieczeństwa dla Gminy (...), co nie oznacza, że takowe czynności nie były zrealizowane. Jednakże na dzień dzisiejszy nie jesteśmy w posiadaniu w/w opracowań.*

(dowód: akta kontroli str. 3376, 3379)

Umowy zawarte przez Gminę z pozabankowymi instytucjami finansowymi nie zawierały ukrytej marży lub ubezpieczenia. Kary za niedotrzymanie warunków ich obsługi wynosiły w 24 umowach czterokrotność stopy kredytu lombardowego NBP, zgodnie z art. 359 § 2<sup>1</sup>

<sup>97</sup> MWT/R/39/2013 z 28.06.2013 r., MWT/R/68/2013 z 30.09.2013 r., MWT/R/15/2014 z 31.03.2014 r.



Kc, a w pozostałych 2 umowach<sup>98</sup> 1,5 stopy odsetek ustawowych, dwukrotność ustalonego oprocentowania.

(dowód: akta kontroli str. 1607-1889, 2023-2036, 2197-2811)

2.2. W sprawie przesłanek wykorzystywania niestandardowych operacji finansowych Wójt wyjaśnił, że: *Wykorzystanie finansowania z instytucji niebankowych miało na celu przywrócenie płynności finansowej, dokonanie zmiany (przesunięcia) terminów płatności.*

(dowód: akta kontroli str. 3397, 3399)

Analiza NIK wykazała, że korzystanie z ww. operacji niestandardowych miało uzasadnienie ekonomiczne w 22 przypadkach na 26 zbadanych operacji, w których koszt operacji nie był wyższy niż 10% koszu kredytu referencyjnego, co opisano w pkt 4.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 2817-2879)

2.3. W opinii<sup>99</sup> o przedłożonym przez Wójta Gminy Rewal sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2014 r. RIO wskazała, że:

- budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 164.973,32 zł, przy planowanej w wysokości 275.120,00 zł, co stanowiło 60% planu,
- wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 39.410.395,26 zł, a dochody bieżące w kwocie 36.228.458,92 zł – Gmina osiągnęła deficyt operacyjny w wysokości 3.181.936,34 zł, przy planowanej nadwyżce operacyjnej w kwocie 1.713.823,00 zł,
- przychody budżetowe wykonano w kwocie 8.474.751,39 zł przy planowanych w wysokości 53.000.000,00 zł, co stanowiło 16% planu,
- rozchody budżetowe zostały wykonane w kwocie 1.116.846,00 zł przy planowanych w wysokości 53.275.120,00 zł, co stanowiło 2,1% planu, co poddawało w wątpliwość realność planowania budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 3789-3815)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli z powodów wyżej opisanych odstąpiła od oceny tego obszaru.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zawarcie umów operacji niestandardowych obsługiwanych przez Gminę w latach 2013-2015 nie było poprzedzone analizą ofert innych podmiotów finansowych. Porównanie kosztów całkowitych operacji do kosztów kredytu referencyjnego, jaki Gmina mogła uzyskać przy założonym oprocentowaniu na poziomie WIBOR 3M+2 pp<sup>100</sup>, wykazało, że w 22 z 26 przypadków warunki finansowe zaoferowane przez instytucję finansową były nie wyższe niż 10% od rynkowych, w pozostałych 4 przekroczone ten próg.

(dowód: akta kontroli str. 2817-2879, 3418-3419)

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

3.3. Dofinansowanie kapitałowe spółek komunalnych omówiono w pkt 1.2 i 4 wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone nieprawidłowości

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

W 4 z 26 umów zawartych przez Wójta na łączną kwotę 79.164.823,01 zł warunki finansowe zaproponowane przez pozabankową instytucję finansową w 1. przypadku były wyższe o ponad 10% od warunków rynkowych, a w 3 przekraczały 30%, tj.:

<sup>98</sup> Porozumienie 745/2013/Z z 11.06.2013 r., ugoda z 26.11.2013 r.

<sup>99</sup> Uchwała nr LXI.226.Z.2015 z dnia 3 czerwca 2015 r.

<sup>100</sup> Według wyników porównań banków z sierpnia 2015 r., marża stosowana dla kredytów hipotecznych wynosiła ok. 2 pp. 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.

- umowa z dnia 2.01.2014 r.: restrukturyzacja o koszcie 60.378.068,19 zł przekraczającym o 39,85% koszt kredytu referencyjnego (43.174.380,01 zł); różnica 17.203.688,18 zł;
- umowa z dnia 28.06.2013 r.: subrogacja o koszcie 2.861.932,91 zł przekraczającym o 38,54% koszt kredytu referencyjnego (2.065.851,10 zł); różnica 796.081,82 zł;
- umowa z dnia 5.07.2013 r.: subrogacja o koszcie 1.515.226,18 zł przekraczającym o 36,44% koszt kredytu referencyjnego (1.110.565,85 zł); różnica 404.660,33 zł.
- umowa z dnia 11.06.2013 r.: restrukturyzacja o koszcie 54.942.593,45 zł przekraczającym o 24,35% koszt kredytu referencyjnego (44.183.349,01 zł); różnica 10.759.244,44 zł;

Łączna wartość kosztów 4 ww. umów – na dzień ich zawarcia - wyniosła 119.697.820,73 zł, natomiast koszty zaciągnięcia w tym samym terminie hipotecznych kredytów referencyjnych wyniosłyby łącznie 90.534.145,96 zł. Koszty tych umów mogłyby być wyższe od hipotecznego kredytu o ok. 29.163.700 zł, tj. o 32%.

W ocenie NIK zawarcie przez Wójta umów na ww. warunkach nosi znamiona niegospodarności.

(dowód: akta kontroli str. 2817-2879)

Wójt wyjaśnił, że: *Wykonanie analiz związanych z porównaniem warunków istniejących na rynku, poprzez wskazanie innego źródła finansowania (...), z uwagi na fakt, iż Gmina jest bardzo trudnej sytuacji finansowej, nie było zasadne. (...) mając na uwadze fakt, iż informacja o stanie finansów Gminy Rewal jest powszechnie znana, stąd wszelkiego rodzaju zapytania i próba poszukiwania na rynku nowych wierzycieli nie mogła zakończyć się sukcesem.*

(dowód: akta kontroli str. 3418-3419)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym obszarze, z uwagi na zawarcie umów operacji niestandardowych na warunkach o ponad 30% wyższych od warunków rynkowych.

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

##### Opis stanu faktycznego

Analiza ewidencji księgowej z lat 2013-2015, sprawozdań budżetowych, finansowych (i innych) oraz obowiązujących w tym zakresie procedur wewnętrznych wykazała, że:

- rozrachunki z tytułu zobowiązań zaciągniętych w latach 2013-2015 (i wcześniejszych) wobec pozabankowych instytucji finansowych prowadzono na koncie 134 – „Kredyty bankowe”, zamiast na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”, przewidzianym do ewidencji tego rodzaju zobowiązań finansowych,
- ewidencję kosztów finansowych zamiast na koncie 751 - "Koszty finansowe", prowadzono na ww. koncie 134 i 409 – „Pozostałe koszty rodzajowe”, mimo iż konto 409 służy do ewidencji kosztów niezaliczanych do kosztów działalności finansowej,
- wydatki na obsługę długu publicznego ujmowano w rozdziale 75702 w paragrafie 8070 i 8010<sup>101</sup>; paragrafu 8110 nie prowadzono,
- w sprawozdaniach budżetowych Rb-Z za rok 2013 i 2014 i rocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy Rewal za rok 2013 i 2014, w pozycji zobowiązań stanowiących dług publiczny, nie wykazano zobowiązania z „Umowy leasingu operacyjnego” (będącą de facto umową leasingu finansowego) z 28.08.2010 r. obsługiwaną do 2015 r.,
- w sprawozdaniu budżetowym Rb-Z za rok 2013 nieprawidłowo wykazano kwoty zobowiązań wymagalnych,
- kwota rozchodów wykazana w sprawozdaniu Gminy Rb-NDS<sup>102</sup> za rok 2013 przekroczyła limit rozchodów określony w uchwale budżetowej na rok 2013,
- pozabilansowa ewidencja księgowa konta 998 - "Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego" prowadzona była niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości,

<sup>101</sup> Na koncie 130 – „Rachunek bieżący” (z dalszym rozwinięciem 757-75702...).

<sup>102</sup> Sprawozdanie o nadwyżce / deficycie jednostki samorządu terytorialnego.

- w roku 2013 na koncie 750 – „Przychody finansowe” zamiast przychodów zaewidencjonowano dochody budżetowe (w tym z tytułu opłaty skarbowej, z dzierżawy składników majątkowych, z tzw. różnych opłat oraz wpłaty od osób fizycznych),
- w roku 2014 przekroczone plan wydatków budżetowych, w tym również w rozdziale 75702,
- w skonsolidowanym bilansie jst na dzień 31.12.2014 r. wykazano w długoterminowych aktywach finansowych wartość akcji i udziałów w kwocie zgodnej z ewidencją księgową, ale niezgodnej ze stanem faktycznym,
- polityka rachunkowości nie spełniała wszystkich wymogów określonych przepisami uor,
- nierzetelnie sporządzono informacje o stanie mienia komunalnego za rok 2013 i za rok 2014, jak również nieterminowo przekazano informację za rok 2013 Radzie Gminy Rewal (10.04.2014 r.),
- nie prowadzono ewidencji kwot potencjalnych zobowiązań wynikających z zabezpieczenia spłaty operacji finansowych wystawionymi weksłami własnymi in blanco.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1606, 2918-3094)

Kontrole RIO<sup>103</sup> wykazały, że:

- w księgach rachunkowych prowadzonych w Urzędzie Gminy w 2013 r., wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 20 ust. 1 i art. 4 ust. 2 uor<sup>104</sup>, nie ujęto zobowiązań jst wobec instytucji finansowych innych niż banki w wysokości ogółem 38.654.037,02 zł, wynikających z porozumienia spisanego w dniu 11.06.2013 r., w łącznej kwocie 16.181.790,29 zł, wynikających z 5 umów (spisanych w dniu 28.06.2013 r., 5.07.2013 r., 30.09.2013 r.), na podstawie których instytucja finansowa udostępniła Gminie środki pieniężne w wysokości ogółem 2.714.206,76 zł na spłatę jej wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz zapłaciła wymagalne zobowiązania jst wobec jej kontrahentów w wysokości 2.714.206,76 zł;
- w Urzędzie Gminy w ewidencji księgowej prowadzonej w latach 2009-2013 na koncie 030-Długoterminowe aktywa finansowe, nie objęto udziałów jst w Spółkach ze 100% udziałem Gminy, tj. Wodociągi Rewal (pokrytych wkładem niepieniężnym 391.987 udziałów po 50 zł każdy – ogółem 19.599.350 zł) oraz Nadmorska Kolej Wąskotorowa (100 udziałów po 50 zł każdy – ogółem 5.000 zł), czym naruszono art. 20 ust. 1 uor;
- z powodu braku środków finansowych na realizację zadań Gminy środki z subwencji oświatowej przekazane Gminie 20.12.2012 r. na styczeń 2013 r. w wysokości 319.598 zł w całości zostały wykorzystane na pokrycie zobowiązań Gminy w grudniu 2012 r., czym naruszono przepisy obowiązujące jednostkę finansów publicznych (finansowanie deficytu jst ze źródła niewskazanego w art. 217 ust. 2 upf);
- w 2012 r., na 7 funkcjonujących kont księgowych Organu (Gminy), w 6 przypadkach salda końcowe wykazane po stronie Wn w łącznej wartości 19.135.566,38 zł i po stronie Ma w łącznej wartości 18.145.672,91 zł nie zostały przeniesione jako bilans otwarcia na rok 2013;
- w 2012 r., na 36 funkcjonujących kont księgowych Urzędu, w 31 przypadkach salda końcowe wykazane po stronie Wn w łącznej wartości 30.518.678,32 zł i po stronie Ma w łącznej wartości 107.760.317,99 zł nie zostały przeniesione jako bilans otwarcia na rok 2013, a w 3 przypadkach salda przeniesiono w nieprawidłowych wysokościach.

(dowód: akta kontroli str. 3601-3629)

Ujmowanie przychodów, rozchodów oraz wydatków na obsługę długu publicznego w dokumentach planistycznych omówiono w „Charakterystyce finansowej Gminy...”.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. W latach 2013-2015 na koncie 134 – „Kredyty bankowe”, służącym wyłącznie do ewidencji kredytów zaciągniętych w bankach (wraz z odsetkami od kredytu), ujmowano również

<sup>103</sup> Kontrola problemowa gospodarki finansowej Gminy Rewal w zakresie zadłużenia i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2013 r. Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej Gminy Rewal za okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r.

<sup>104</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz.1223 ze zm., dalej: uor.

zobowiązania wobec pozabankowych instytucji finansowych (z tytułu niestandardowych operacji finansowych), które winny być ujmowane na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”.

Na dzień 30.06.2015 r. saldo konta 134 (Ma) wyniosło 124.655.317,92 zł, jednak kwota ta nie stanowiła sumy zobowiązań Gminy z tytułu kredytów. W sprawozdaniu Rb-Z za II kwartał 2015 r. wykazano, że zobowiązania wobec banków wyniosły 57.342.342,17 zł, a wobec pozabankowych instytucji finansowych 69.469.359,10 zł.

W badanym okresie nie prowadzono ewidencji na koncie 751 – „Koszty finansowe”. Ewidencję kosztów finansowych w 2015 r. prowadzono na ww. koncie 134 i 409 – „Pozostałe koszty rodzajowe”, mimo iż konto 409 służy do ewidencji kosztów niezaliczanych do kosztów działalności finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 1081, 1167-1185, 1313, 1351-1358, 1509-1511, 1516, 1550-1563, 3146-3166, 3168-3185, 3215-3222, 3235)

Powyższy sposób prowadzenia ewidencji zobowiązań finansowych naruszał przepisy rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (załącznik nr 2 - Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego).

Wójt wyjaśnił: *Wskazane błędne zapisy w ewidencji zostały skorygowane. Na dzień dzisiejszy ewidencja kredytów oraz zobowiązań do instytucji niebankowych jest prowadzona zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).*

(dowód: akta kontroli str. 3401, 3404)

W trakcie kontroli NIK dokonano przebiegowań zobowiązań wobec instytucji pozabankowych: z konta 134 na 260 - przebiegowano należności główne (PK/09/10/201 z 30.10.2015 r.). Natomiast prowizje z konta 134 na 240 – „Pozostałe rozrachunki” (PK/08/10/201 z 30.10.2015 r.), mimo że zgodnie z ww. rozporządzeniem do ewidencji kosztów finansowych przewidziano konto 751 – „Koszty finansowe”.

(dowód: akta kontroli str. 3224-3228)

2. W sprawozdaniu Rb-28S za rok 2013 wykazano zaangażowanie wydatków w kwocie 60.459.174,71 zł, mimo że w ewidencji księgowej na koncie 998 - "Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego" ujęto kwotę 259.101,80 zł (różnica 60.200.072,91 zł). W Rb-28S za rok 2014 wykazano zaangażowanie w wysokości 47.558.027,55 zł, chociaż na koncie 998 ujęto kwotę 351.046,38 zł (różnica 47.206.981,17 zł).

W latach 2013-2014 na koncie 998 wykazywano głównie operacje dotyczące dodatkowego rocznego wynagrodzenia, składek na ubezpieczenie społeczne i składek na fundusz pracy. Ponadto kwota zaangażowania w 2014 r. była niższa od kwoty wykonania wydatków (53.804.787,11 zł).

Na dzień 30.06.2015 r. w Rb-28S wykazano wykonanie wydatków w wysokości 17.835.380,28 zł, a zobowiązania wymagalne w kwocie 18.774.966,96 zł (razem 36.610.347,24 zł), oznacza to, że zaangażowanie powinno wynosić co najmniej 36.610.347,24 zł, a w sprawozdaniu budżetowym wykazano kwotę 29.452.964,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1052, 1241-1243, 1279-1280, 1465-1469, 1501-1503)

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (załącznik nr 2 - Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego) konto 998 służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym jednostki danego roku budżetowego oraz w planie finansowym niewygasających wydatków budżetowych ujętych do realizacji w danym roku budżetowym. Na stronie Ma konta 998 należało ujmować wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie powoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w danym roku. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Byli Skarbnicy Gminy<sup>105</sup> nie udzielili wyjaśnień w sprawie nieprawidłowości z lat 2013-2014.

Skarbnik Gminy Iwona Bulanowska<sup>106</sup> wyjaśniła: *Podstawą wykazania w sprawozdaniu RB 28S danych o wysokości zaangażowania na 30.06.2015 r. była analiza indywidualna każdego wydatku po wcześniejszym pobraniu danych z programu (...). W sprawozdaniu wykazano kwotę zaangażowania w mniejszej wysokości, ponieważ w niektórych przypadkach (przekroczenia planowanych kwot wydatków) koniecznym było wyrównanie kwoty zaangażowania do wysokości planu.*

(dowód: akta kontroli str. 3402, 3405-3406, 3509-3513)

3. W roku 2013 i 2014 ewidencję obsługi długu publicznego jst (rozdział 75702) prowadzono na koncie 130 - "Rachunek bieżący jednostki", które służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym danego roku. Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości na koniec danego roku budżetowego saldo konta 130 ulega likwidacji. Tymczasem saldo konta 130-757-75702... miało w roku 2014 bilans otwarcia 2.353.344,39 zł, obroty 5.450.255,17 zł, saldo końcowe Ma 7.803.599,56 zł. Oznacza to, że konto 130-757-75702... nie uległo likwidacji w roku 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 1084-1103, 1334-1350, 1519-1523)

Byli Skarbnicy Gminy nie udzielili wyjaśnień w sprawie nieprawidłowości z lat 2013-2014.

Wójt wyjaśnił: *Obsługa długu publicznego była w latach 2013-2015 ewidencjonowana na koncie 130-75775702...wydatkowo w momencie zapłaty. Saldo na koniec roku 2014 zostało zapisem technicznym wyksięgowane (w ewidencji na koniec roku widnieje, natomiast w bilansie otwarcia jest zerowe).*

(dowód: akta kontroli str. 3402, 3406, 3509-3513)

4. Wydatki na obsługę długu publicznego w latach 2013-2015 ujmowano w rozdziale 75702 w § 8010 i § 8070. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków w § 8010 ujmuje się „rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego”. Jednak § 8070 – „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego” dotyczy realizacji budżetu państwa<sup>107</sup>, a nie samorządu. Klasyfikacja budżetowa przewiduje dla samorządu § 8110 – „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” (oraz § 8010).

Według ewidencji księgowej rozdziału 75702-75702807 (prowadzonej na koncie 130) oraz sprawozdań Rb-28S w 2013 r. w nieprawidłowym § 8070 ujęto kwotę 1.645.257,93 zł, w 2014 r. 5.439.517,55 zł, w 2015 r. (do 30.06) 2.038.173,65 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1039, 1084-1103, 1267, 1334-1350, 1490, 1519-1523)

Skarbnik wyjaśnił: *Zgodnie z ustaleniami z RIO, a także ustalonym przez RIO budżetem Gminy Rewal na 2015 rok do wykazywania kosztów związanych z obsługą długu publicznego używano paragrafu 807 do tej chwili żadna instytucja tego nie kwestionowała. Stąd jesteśmy w przeświadczeniu, iż działamy zgodnie z obowiązującymi zasadami.*

(dowód: akta kontroli str. 3403, 3406)

5. W sprawozdaniu budżetowym Rb-Z za rok 2013<sup>108</sup> wykazano zobowiązania wymagalne (wiersz B4) w kwocie 18.117.591,79 zł, a w sprawozdaniu Rb-28S za rok 2013<sup>109</sup> zobowiązania wymagalne (kolumna 8 i 9) wyniosły 18.003.474,23 zł (różnica 114.117,56 zł). Kwoty zobowiązań wymagalnych zamieszczane w Rb-Z powinny być kwotami wg wartości nominalnej (bez odsetek)<sup>110</sup>, a w Rb-28S wraz z odsetkami, o ile są wymagalne. Oznacza

<sup>105</sup> Seweryn Babiło od dnia 27.07.2007 r. do 25.07.2014 r. oraz Artur Michałuszek od dnia 30.06.2014 r. do 30.11.2014 r.

<sup>106</sup> Od dnia 19.01.2015 r.

<sup>107</sup> Paragraf 8060 obejmuje z kolei wydatki długu zagranicznego budżetu państwa.

<sup>108</sup> Korekta nr 1; data sprawozdania 21.02.2014 r.

<sup>109</sup> Korekta nr 1; data sprawozdania 20.02.2014 r.

to, że w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązania wymagalne nie mogą być wyższe niż wykazane w Rb-28S.

Sprawozdania podpisał Wójt i Skarbnik.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1052, 1063-1064)

Wójt wyjaśnił: *W dokumentacji w jakiej jesteśmy w posiadaniu brak danych uwzględnionych do sprawozdania. Przyczyny zaistniałych rozbieżności może wyjaśnić ówczesny Skarbnik (...).*

Były Skarbnik Gminy nie udzielił wyjaśnień w sprawie ww. nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 3390, 3393, 3509-3513)

6. Zgodnie z ustaleniami RIO udziały Gminy w spółkach komunalnych zostały ujęte w księgach rachunkowych 31.12.2013 r. (Spółka Wodociągi - wkład niepieniężny o wartości 19.599.350 zł, Spółka Kolej - wkład pieniężny o wartości 5.000 zł. Łącznie na koncie 030 - „Długoterminowe aktywa finansowe” ujęto 19.604.350 zł).

Kontrola NIK wykazała, że w dniu 2.01.2014 r. w ewidencji księgowej ujęto jednorazowe dokapitalizowanie Spółki Kolej w formie dopłaty w wysokości 573.509 zł na koncie 030 -003, mimo, iż Gmina zrealizowała dopłaty w łącznej wysokości 400.701,94 zł w okresie od stycznia do sierpnia 2014 roku<sup>111</sup>.

W skonsolidowanym bilansie jst na dzień 31.12.2014 r. wykazano w długoterminowych aktywach finansowych wartość akcji i udziałów w wysokości 20.177.859 zł<sup>112</sup>, co było zgodne z ewidencją księgową konta 030, ale nie było zgodne ze stanem faktycznym. Zgodnie z art. 24 ust. 2 uor księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Gmina do dnia 31.12.2014 r. nie przekazała Spółce Kolej kwoty 172.807,06 zł<sup>113</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1304, 1312, 2910-2917)

Wójt wyjaśnił: *1) Brak zapłaty na koniec roku 2014 kwoty 172.807,06 zł (...) wynikał z trudności finansowych z jakimi Gmina zmaga się od dłuższego czasu oraz z braku możliwości regulowania jakichkolwiek płatności z powodu blokady rachunku bankowego przez Komorników Sądowych. 2) Kwota w wysokości 573.509,00 zł wykazana na koncie 030 (...) została zaksięgowana zgodnie z uchwałą (...), w roku 2015 w związku z dalszym analizowaniem stanu ksiąg przeprowadzona została weryfikacja konta, ale nie jest jeszcze zakończona.*

(dowód: akta kontroli str. 3426-3435)

7. Zgodnie z Rb-28S za rok 2014 (korekta 3 z 03.03.2015 r.) plan wydatków po zmianach wynosił 52.665.133,81 zł, a wydatki wykonane 53.804.787,11 zł. Plan wydatków przekroczone o 1.139.653,30 zł, w tym plan wydatków w rozdziale 75702 (plan 4.799.432 zł, wykonanie 5.450.255 zł).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wójt może zaciągać zobowiązania mające pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art.60 ust. 2 pkt 1 usg).

Ponadto w planie wydatków na rok 2014 nie uwzględniono kwoty zobowiązań wymagalnych wykazanych w kolumnie 8 i 9 (łącznie 19.848.788,74 zł), co oznacza, że zobowiązania

<sup>110</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773 j.t.).

<sup>111</sup> WB 11/2014 z dnia 17.01.2014 r. – 28.000 zł, WB 21/2014 z dnia 31.01.2014 r. – 39.140 zł, WB 38/2014 z dnia 24.02.2014 r. – 20.000 zł, WB 44/2014 z dnia 04.03.2014 r. – 35.000 zł, WB 52/2014 z dnia 14.03.2014 r. – 32.664,94 zł, WB 55/2014 z dnia 18.03.2014 r. – 20.647 zł, WB 64/2014 z dnia 31.03.2014 r. – 29.140 zł, WB 72/2014 z dnia 9.04.2014 r. – 20.000 zł, WB 77/2014 z dnia 16.04.2014 r. – 30.000 zł, WB 89/2014 z dnia 06.05.2014 r. 30.000 zł, WB 105/2014 z dnia 28.05.2014 r. – 43.880 zł, WB 130/2014 z dnia 02.07.2014 r. – 28.350 zł, WB 159/2014 z dnia 8.08.2014 r. 43.880 zł.

<sup>112</sup> 19.599.350,00 zł + 5.000,00 zł + 573.509,00 zł.

<sup>113</sup> 573.509,00 zł - 400.701,94 zł.

zaciągnięte bez pokrycia w planie wydatków wyniosły ogółem co najmniej 20.988.442,04 zł<sup>114</sup>. Zobowiązania zaciągnięto wbrew zasadzie wynikającej z art. 46 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 1259-1281)

Wójt wyjaśnił: *Wskazane przekroczenia (...) w zakresie realizacji budżetu wynikają z braku możliwości dokonania zabezpieczenia w planie niezbędnego poziomu wydatków w wysokości zgodnej z zaangażowaniem. Sytuacja taka wynika z faktu braku źródła pokrycia wydatków oraz w związku z istniejącymi przekroczeniami wskaźników dotyczących limitów zadłużenia (...). Nadmienić należy, że budżet Gminy Rewal został uchwalony przez RIO na 2014 rok. (...) plan wydatków (...) był dalece niewystarczający, a w ciągu roku wynikię zajęcia komornicze spowodowały, że doszło do przekroczenia planu wydatków ponad limity określone w 2014 roku.*

(dowód: akta kontroli str. 3391, 3394)

8. Informacja o stanie mienia komunalnego za rok 2013 nie zawierała danych o wartościach niematerialnych i prawnych, o udziałach w spółkach, posiadanych aktywach długoterminowych – akcjach, o wierzytelnościach, o hipotekach ustanowionych na nieruchomościach gminnych, a informacja za rok 2014 dodatkowo nie zawierała danych o uzyskanych dochodach z mienia. Ponadto dopuszczono do nieterminowego przekazania informacji za rok 2013 Radzie Gminy (10.04.2014 r.).

Powyższe naruszało art. 267 ust. 1 pkt 3 ufp, który określa termin oraz zakres danych przedstawianych w informacji o stanie mienia.

(dowód: akta kontroli str. 1248-1258, 1474-1482)

Wójt wyjaśnił, że Informacje o stanie mienia komunalnego sporządzano rzetelnie. Przekazanie w Informacji danych niepełnych i przedłożenie jej Radzie Gminy bez zachowania ustawowego terminu wynikało z braku możliwości uzyskania pełnych informacji wymaganych ustawą.

(dowód: akta kontroli str. 3391-3392, 3395)

9. Polityka rachunkowości nie spełniała wszystkich wymogów z art. 10 ust. 1 pkt 3a,b i c uor, tj. jednostka nie posiadała określonych zasad klasyfikacji zdarzeń (polityka wspomina jedynie o konieczności ich ustalenia, ale nie zawiera faktycznego opisu tych zdarzeń, przykładowych księgowañ charakterystycznych dla Gminy zdarzeń, nie zawiera struktury kont, ich sposobu rozbudowania i przyjętych w tym zakresie zasad), a ponadto polityka nie określała wersji (nr) oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Ponadto w § 4 ust. 1 polityki podano, że załącznik nr 7 stanowi instrukcję inwentaryzacyjną, tymczasem załącznik nr 7 to instrukcja sporządzania bilansu skonsolidowanego.

(dowód: akta kontroli str. 2918-3094)

Wójt wyjaśnił: *W zakresie polityki rachunkowości informuję, że rozpoczęto działania celem dostosowania jej do wymogów jakie stawia ustawa (...).*

(dowód: akta kontroli str. 3392, 3395)

10. W 2013 r. na koncie 750 – „Przychody i koszty finansowe” zamiast przychodów zaewidencjonowano dochody budżetowe w kwocie 398.837,67 zł (w tym z tytułu opłaty skarbowej, z dzierżawy składników majątkowych, z tzw. różnych opłat oraz wpłaty od osób fizycznych).

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości konto 750 – „Przychody finansowe” (nie obejmuje kosztów finansowych) i służy do ujmowania przychodów z tytułu operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1389-1416)

Były Skarbnik nie udzielił wyjaśnienia w powyższej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 3512)

11. W sprawozdaniu budżetowym Rb-Z oraz rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Rewal za 2014 rok, w pozycji zobowiązań (pożyczek), nie została wykazana kwota wynikająca z „Umowy leasingu operacyjnego” z 25.08.2010 r., której przedmiotem był

<sup>114</sup> 53.804.787,11 zł + 19.848.788,74 zł = 73.653.575,85 zł; 73.653.575,85 zł – 52.665.133,81 zł = 20.988.442,04 zł.

leasing samochodu specjalnego<sup>115</sup> przez okres 60 miesięcy. Z uwagi na to, że wydatki związane z eksploatacją sprzętu, ubezpieczeniem OC, AC, NW, rejestracją, podatkiem drogowym ponosi leasingobiorca (Gmina), należało uznać ten rodzaj leasingu za leasing finansowy - zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz § 2 ust. 1 pkt 2 z Załącznika nr 9 (Instrukcja sporządzania sprawozdań) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. W myśl tych przepisów do kategorii pożyczek powinny być zaliczone umowy leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy.

Na dzień 31.12.2014 r. kwota zobowiązania z tytułu ww. umowy wynosiła 20.215,70 zł.

(dowód: akta kontroli str. 464-525, 1293, 2759-2766, 3428)

Wójt wyjaśnił: *Dane w sprawozdaniu RB-Z zostały uzgodnione z instytucją nadzorującą. Na dzień sporządzenia sprawozdania nie zostało jednoznacznie określone, czy ten rodzaj leasingu winien być wykazywany. Nadmieniam, że dane o wysokości zobowiązań są zgodne z ewidencją.*

(dowód: akta kontroli str. 3412, 3415)

12. Kwota rozchodów wykazana w sprawozdaniu Gminy Rb-NDS za rok 2013 (4.762.487,71 zł) przekroczyła limit rozchodów określony w Uchwale Nr XXXII/259/12 Rady Gminy Rewal z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Rewal na rok 2013 na kwotę 628.644 zł.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp ujęte w budżecie jst łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit.

(dowód: akta kontroli str. 159-201, 1065)

Wójt wyjaśnił: *Podstawą wykazania w sprawozdaniu RB-NDS danych o wysokości przychodów i rozchodów wg stanu na 31.12.2014 roku było zebranie danych z kont analitycznych jednostki i organu. Na dzień 31.12. 2014 roku po stronie przychodów widnieje kwota 8.474.751,39 zł, która wynika z podpisania nowej umowy w roku 2014 oraz z różnicy z podpisania aneksu do umowy już istniejącej.*

(dowód: akta kontroli str. 3402, 3404)

*Uwagi dotyczące badanej działalności*

W urzędzie Gminy nie prowadzono pozabilansowej ewidencji księgowej 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 Gmina wystawiła, czy zostały (po wygaśnięciu zobowiązań Gminy) odebrane lub anulowane, by wyłączyć możliwość dalszego nimi obrotu. 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. 2918-3094)

Wójt wyjaśnił: *Gmina nie posiada ewidencji księgowej pozabilansowej (...) weksli. Dokumenty za okres badany zostały przekazane w oryginale do Prokuratury, stąd brak dokumentów świadczących o prowadzonej ewidencji nie oznacza, że takowe czynności nie były zrealizowane. Jednakże na dzień dzisiejszy nie jesteśmy w posiadaniu ww. dokumentów. Aktualnie Gmina odtwarza (...) ewidencję poprzez zweryfikowanie wszystkich umów zabezpieczonych wekslami.*

(dowód: akta kontroli str. 3390, 3393)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze, z uwagi na naruszanie przepisów obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych w zakresie sporządzania sprawozdań, prowadzenia ewidencji księgowej badanych operacji finansowych oraz przekroczenia planu wydatków i limitów rozchodów.

<sup>115</sup> Mercedes UNIMOG U300.



## 5. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową.

Opis stanu  
faktycznego

5.1. W latach 2013-2015 źródło zasilania płynnością bieżącą i finansowania długoterminowego stanowił kredyt w rachunku bieżącym Gminy oraz środki udostępniane przez instytucje z sektora pozabankowego. Zabezpieczenie płynności finansowej uzyskiwano ponadto poprzez negocjowanie zmian terminów płatności z poszczególnymi wierzycielami.

(dowód: akta kontroli str. 3397, 3399)

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

- w okresie styczeń - grudzień 2013 r. Gmina posiadała zadłużenie wynoszące od 2.451,2 tys. zł (31.01) do 1.092,4 tys. zł (31.12), przy czym najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w miesiącach kwiecień, czerwiec, sierpień i listopad, kiedy to Gmina wykorzystwała maksymalnie przyznany limit w koncie w wysokości 2.500,0 tys. zł;
- w okresie styczeń - grudzień 2014 r. Gmina posiadała zadłużenie wynoszące od 2.454,5 tys. zł (31.01) do 2.446,7 tys. zł (31.12), przy czym najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w kwietniu i październiku, kiedy to Gmina wykorzystwała maksymalnie przyznany limit w koncie w wysokości 2.500,0 tys. zł;
- w okresie styczeń - wrzesień 2015 r. Gmina posiadała zadłużenie wynoszące odpowiednio od 2.432,7 tys. zł (31.01) do 104,6 tys. zł (31.10), przy czym najwyższy poziom zadłużenia odnotowano w styczniu.

(dowód: akta kontroli str. 2194-2195)

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 jest do pokrycia zobowiązań wynikających z realizacji wydatków i rozchodów, przyjął wartość przynajmniej równą jedności w 7 z ww. 12 miesięcy (planowane wydatki budżetu i jego rozchody znajdowały pełne pokrycie w planowanych dochodach i przychodach) oraz od 0,9924 do 0,9992 w dalszych 5 miesiącach (planowane wydatki budżetu i jego rozchody nieznacznie przewyższały planowane dochody i przychody – deficyt);
- wskaźnik płynności finansowej w układzie rzeczywistym<sup>116</sup> przyjął wartość przynajmniej równą jedności w 10 z ww. 12 miesięcy, co było wynikiem notowania przez Gminę nadwyżki środków pieniężnych i mogło wskazywać na dostateczną kondycję finansową Gminy, z zastrzeżeniem, że w I kwartale 2015 r. WPFr wynosił prawie 1,5 (1,4677), co mogło oznaczać nadpłynność wynikającą z nadmiernego gromadzenia środków w postaci przychodów; w dalszych 2 miesiącach (VII i VIII 2014 r.) WPFr był nieznacznie niższy od jedności i wynosił 0,9736, co było efektem niewygenerowania w tym okresie żadnych z planowanych przychodów;
- z uwagi na wystąpienie w tym okresie znacznych zobowiązań wymagalnych, których udział w zobowiązaniach ogółem wynosił w badanym okresie od 0,0859 w VI 2014 r. do 0,1292 w VI 2015 r., wskaźnik płynności natychmiastowej<sup>117</sup> I stopnia wynosił od 0,5063 (I-II 2015 r.) do 0,8665 (IX-XI 2014 r.); wyniki te wskazywały na brak zdolności finansowej Gminy do natychmiastowego regulowania zobowiązań wymagalnych;
- uzyskane wartości WPN II stopnia, który w badanym okresie przyjmował wartości od 0,0991 (I-III 2015 r.) do 0,3153 (XII 2014 r.), wskazywały na znaczne obciążenie Gminy zobowiązaniami długoterminowymi, co potwierdzał także wskaźnik udziału zobowiązań krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem; w badanym okresie z poziomu 0,0179 w styczniu 2014 r. zmalał on do 0,0152 w czerwcu 2015 r.; oznaczało to, że postawienie zobowiązań długoterminowych w stan natychmiastowej wymagalności, spowodowałoby utratę płynności finansowej Gminy;

<sup>116</sup> Dalej: WPFr.

<sup>117</sup> Dalej: WPN.

- WPN III stopnia przyjmował w badanym okresie wartości od 0,8003 (I-II 2015 r.) do 1,2070 (VIV-VIII 2014 r.)<sup>118</sup>, co wynikało: 1) z wysokiego poziomu należności, kształtujących się w analizowanym okresie na poziomie wynoszącym od 8.826,5 tys. zł do 20.138,2 tys. zł; 2) z relatywnie niskiego wykonania rozchodów budżetowych, które w tym okresie wynosiły od 30,0 tys. zł w VII-VIII 2014 r. do 1.581,0 tys. zł;
- WPN IV stopnia przybierał w badanym okresie wartości od 0,1566 w I-II 2015 r. do 0,2711 w listopadzie 2014 r. (w VI 2015 r. wyniósł 0,1937), co było spowodowane głównie notowaniem przez Gminę wysokiego poziomu zobowiązań długoterminowych.  
(dowód: akta kontroli str. 2883)

Gmina, wbrew ww. danym zaprezentowanym w sprawozdaniach (o nierzetelności ksiąg rachunkowych Gminy szerzej mowa w rozdziale 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), nie posiadała płynności finansowej żadnego stopnia. Częściowe regulowanie jej zobowiązań 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 przesuwano termin płatności na kolejny rok budżetowy). Mimo tych działań, w każdym z badanych lat dopuszczono do powstania zobowiązań wymagalnych, które według sprawozdań Rb-28S wynosiły:

- na koniec w 2013 r. - 18.003.474,23 zł,
- na koniec 2014 r. - 19.848.788,74 zł,
- na 30.06.2015 r. - 18.774.966,96 zł.

Zobowiązania wobec ZUS z tytułu składek należnych od wynagrodzeń pracowniczych stanowiły w roku 2013 i 2014 odpowiednio 26% oraz 6,5%.

Na skutek nieterminowego regulowania zobowiązań Gmina zapłaciła odsetki, których łączna wartość wyniosła 1.315,18 tys. zł w 2013 r., 1.449,83 tys. zł w 2014 r. i 153,89 tys. zł w 2015 r. (do 30.06).

Potwierdzeniem braku zdolności płatniczych Gminy była ponadto opinia RIO z dnia 17.11.2015 r. o przedłożonym przez Wójta programie postępowania naprawczego, gdzie Izba wskazała m.in. „w związku ze znikomą spłatą zobowiązań i w konsekwencji doprowadzeniem do egzekucji komorniczych z rachunków bankowych budżetu, Gminie brakuje środków pieniężnych na podstawową jej egzystencję, stąd nieustannie wzrasta zadłużenie jst. Dalsze spełnianie zadań własnych Gminy wydaje się niemożliwe i stanowi poważne zagrożenie jej bytu”.

Gmina, mimo problemów z regulowaniem zobowiązań, posiadała wysoki poziom należności. Według sprawozdań Rb-27S zaległości netto Gminy na dzień 31.12.2013 r. wynosiły 10.214.441,73 zł, a na dzień 31.12.2014 r. wynosiły 10.251.407,76 zł (kol. 10).

Kontrole RIO<sup>119</sup> wykazały, że w Gminie wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, zamiast w 12 ratach płatnych w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, zostały odprowadzone za okres styczeń-marzec 2013 r. w łącznej kwocie 426.186,93 zł dopiero w drodze egzekucji administracyjnej w okresie 12.07-2.08.2013 r. (opóźnienie od 140 do 195 dni) wraz z odsetkami w kwocie 21.665,40 zł, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>120</sup>. Wpłaty na PFRON za styczeń-sierpień 2013 r. odprowadzono od 3 do 152 dni po terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>121</sup>, według którego ww. wpłaty dokonywane są do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat. Składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych świadczeń Pracowniczych za okres styczeń-sierpień 2013 r. w wartości ogółem 43.788 zł, zamiast do

<sup>118</sup> W VI 2015 r. wyniósł 0,8333.

<sup>119</sup> Kontrola problemowa gospodarki finansowej Gminy Rewal w zakresie zadłużenia i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2013 r. Kompleksowa kontrola gospodarki finansowej Gminy Rewal za okres od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r.

<sup>120</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.

<sup>121</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.

5 dnia następnego miesiąca, zostały częściowo opłacone po terminie a częściowo wyegzekwowane w drodze egzekucji administracyjnej, czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>122</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1052, 1279-1280, 1501-1502, 3601-3634, 3357-3362)

**5.2.** W 16 (z 26) umowach operacji niestandardowych zawartych przez Gminę w latach 2013-2015 znajdowały się zapisy umożliwiające wcześniejszą spłatę zobowiązań. W 5 (z 16) umowach nie przewidziano dodatkowych opłat dla ww. czynności<sup>123</sup>, a w pozostałych wcześniejsza spłata była równoznaczna z koniecznością wniesienia prowizji w pełnej wysokości (kosztu umowy). W pozostałych 10 umowach wskazano, iż w sprawach w nich nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kc.

(dowód: akta kontroli str. 1607-1889, 2023-2036, 2197-2811)

**5.3.** W Urzędzie Gminy wprowadzone zostały mechanizmy kontroli zarządczej (procedury) m.in. w obszarze struktury organizacyjnej, zamówień publicznych, systemu rachunkowości i kontroli finansowej. Przedmiotem badań audytowych przeprowadzonych w 2014 r. była ocena prawidłowości organizacji systemu rachunkowości. W opinii audytorów wewnętrznych funkcjonujący system kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości nie był adekwatny, skuteczny i efektywny w standardzie:

- delegowanie uprawnień i dokumentowanie systemu kontroli zarządczej (rozbieżności pomiędzy obowiązkami faktycznie wykonywanymi przez pracowników, a przydzielonymi w zakresie czynności),
- szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych (nie wdrożono instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania oraz instrukcji inwentaryzacyjnej, niespójność zapisów w polityce rachunkowości),
- ochrona zasobów i mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych (pracownicy nie podpisali oświadczenia o odpowiedzialności za prawidłową gospodarkę, ewidencję i zabezpieczenie druków ścisłego zarachowania, poddane audytowi dokumenty księgowe nie zawierały śladu weryfikacji zgodności wydatku z planem finansowym i akceptacji skarbnika, w ewidencji księgowej ujęto dowody księgowe niezatwierdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, nie dokonywanie uzgodnień dziennika z zestawieniem obrotów i sald, rozbieżności pomiędzy stosowaną w rzeczywistości, a przyjętą w polityce rachunkowości klasyfikacją i ewidencją zdarzeń gospodarczych, rozbieżności pomiędzy wykazem kont przyjętych w polityce rachunkowości, a wykazem kont faktycznie stosowanym, wdrożony system rachunkowości nie umożliwiał sporządzenia sprawozdań finansowych, brak procedur w zakresie gospodarowania majątkiem gminnym).

W zakresie sprawowania nadzoru nad spółkami komunalnymi Wójt wyjaśnił, że Zarząd Gminy w sposób należyty dokonywał czynności związanych z nadzorem spółek zależnych (na bieżąco spotykał się z zarządami spółek, uczestniczył w corocznych zebraniach rad nadzorczych, dostarczane mu były kompletne dane finansowe).

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zgodnie z art.69 ust. 2 ufp należy do obowiązków Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 3238-3353)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

W Gminie dopuszczono do powstania zobowiązań wymagalnych, tj.:

- w 2013 r. w kwocie 18.003.474,23 zł (w tym 5.355.559,98 zł to zobowiązania z lat ubiegłych),
- w 2014 r. w kwocie 19.848.788,74 zł (1.740.723,00 zł z lat ubiegłych),
- do 30.06.2015 r. w kwocie 18.774.966,96 zł (11.235.114,95 z lat ubiegłych).

Tak wysoka wartość zobowiązań wymagalnych świadczyła o naruszeniu podstawowej zasady budżetowej określonej w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, według której wydatki publiczne

<sup>122</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.

<sup>123</sup> w 1. przypadku wprowadzono obowiązek pisemnego powiadomienia na 7 dni przed zamierzonym terminem zapłaty

powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na skutek nieterminowego regulowania zobowiązań Gmina zapłaciła odsetki za zwłokę w 2013 r. w kwocie 1.314.617,18 zł w § 4580 i 564,67 zł w § 4570, w 2014 r. w kwocie 1.263.927 zł w § 458 i 185.911 zł w § 457, w 2015 r. w kwocie 101.442,09 zł w § 4580 i 52.456,04 zł w § 4570. W kwotach tych odsetki z tytułu opóźnionego przekazywania składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wyniosły 8.887,22 zł w 2014 r. i 2.311,00 zł do końca września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1052, 1279-1280, 1501-1502, 3354-3362)

Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (art.60 ust. 1 usg).

Wójt wyjaśnił: (...) *Wartości zobowiązań w ww. okresie są wynikiem niespłaconych zgodnie z terminem wymagalności zobowiązań powstałych w okresach wcześniejszych, które to zobowiązania u uwagi na swoją wysokość nie mogły zostać spłacone samodzielnie przez Gminę bez uzyskania pomocy, np. uzyskania pożyczki z Budżetu Państwa. W konsekwencji wysokiego zadłużenia Gminy doszło do zatorów płatniczych, czego wynikiem są powstałe (...) odsetki, koszty postępowania komorniczego i prokuratorskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 3390-3391, 3393)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości i uwagi – opisane w pkt od 2 do 6 wystąpienia pokontrolnego - w zakresie wpływu operacji finansowych stosowanych przez Gminę na jej sytuację finansową wskazują, że ustanowione mechanizmy kontroli zarządczej nie były w pełni skuteczne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w badanym obszarze, z uwagi na doprowadzenie do utraty płynności finansowej Gminy skutkujące powstaniem zobowiązań wymagalnych oraz zapłatą odsetek.

## IV. Wnioski.

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>124</sup>, wnosi o:

1. Niezaciąganie zobowiązań finansowych zakładających kapitalizację odsetek.
2. Zaciąganie zobowiązań w granicach i na podstawie upoważnień określonych w uchwałach budżetowych.
3. Udzielanie zamówień w zakresie operacji finansowych oraz na bankową obsługę budżetu wykonawcom wybranym na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.
4. Spłacanie środków przeznaczonych na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w roku ich zaciągnięcia.
5. 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.
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. Stosowanie przy zbywaniu nieruchomości gminnych procedur przewidzianych rozporządzeniem w sprawie przeprowadzania przetargów.
8. Prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej i sporządzanie sprawozdań (budżetowych i finansowych).
9. Terminowe regulowanie zobowiązań Gminy.
10. Terminowe i rzetelne sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego.
11. Uaktualnienie polityki rachunkowości Urzędu zgodnie z wymogami uor.

<sup>124</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

## V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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 16 grudnia 2015r.

Kontrolerzy

Anna Dejk-Chojnacka  
Starszy inspektor k.p.



Sylwia Krawczyk  
Główny specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

DYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Szczecinie

Jarosław Staniszewski

Podpis