

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
w Szczecinie

ZESPÓŁ ZAMIAJĄCY W KOSZALINIE  
75-401 Koszalin, ul. Jedności 5

tel. (0-94) 341-12-08, fax (0-94)

**UCHWAŁA NR CIX.388.Z.2015**  
**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

z dnia 17 listopada 2015 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczego

Na podstawie art. 13 pkt 13 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) oraz art. 240a ust. 4 w związku z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Helena Rokowska - Członek

po rozpatrzeniu uchwał Rady Gminy Rewal Nr XIX/87/15 z dnia 2 października 2015 r. i Nr XX/89/15 z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Gminy Rewal, postanawia:

**negatywnie, zgodnie z uzasadnieniem,**  
zaopiniować program postępowania naprawczego

### UZASADNIENIE

I. Z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu Gminy Rewal na 2015 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem zasad określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych, działając na podstawie art. 240a ust. 1 ww. ustawy, Kolegium Izby wezwało Gminę Rewal do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go Izbie do zaopiniowania, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania<sup>1</sup>.

W związku z powyższym, w oparciu o art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w dniu 9 października 2015 r. (z 2 dniowym naruszeniem wyznaczonego terminu) do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wpłynęła uchwała Nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal.

Badając powyższą uchwałę na posiedzeniu w dniu 21 października 2015 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie powzięło wątpliwość, co do zgodności z przepisami art. 240a ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych przyjęcia za najważniejsze przedsięwzięcie naprawcze koncepcji, na której opiera się program naprawczy, tj. wystąpienia do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na restrukturyzację zadłużenia Gminy, której efekt finansowy jest niezależny od organów Gminy Rewal (pkt 4, str. 29 dokumentu).

<sup>1</sup> Uchwała Nr XVIII.185.K.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie wezwania do zmiany lub opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego Gminy Rewal.

Postanowienie w programie naprawczym o spłacie pożyczki w latach 2016-2038 (z trzyletnim okresem karencji spłaty kapitału w latach 2016-2018), bez uprzednich konsultacji w Ministerstwie Finansów, co do możliwości pozyskania i warunków spłaty pożyczki, we wstępnej ocenie Kolegium wydało się wysoce ryzykowne i nieprawdopodobne. Podobne i niezrealizowane założenie przewidywał program naprawczy przyjęty przez Radę Gminy Rewal uchwałą Nr XLIX/373/14 z dnia 26 lutego 2014 r., co przyczyniło się do negatywnych skutków finansowych dla budżetu Gminy w związku z finansowaniem wydatków nowymi zobowiązaniami dłużnymi.

Ponadto zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa jest przychodem budżetowym wynikającym z przeprowadzonych przez Gminę operacji finansowych (dłużnych) i ma charakter zwrotny. Z tego też względu pożyczka z budżetu państwa nie może być uznawana jako „przedsięwzięcie naprawcze” w rozumieniu art. 240a ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W tym stanie rzeczy wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal<sup>2</sup>.

Ostatecznie na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2015 r. Kolegium Izby umorzyło wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w związku z podjęciem przez Radę w dniu 3 listopada 2015 r. uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Postępowania naprawczego dla Gminy Rewal. Rada Gminy zmieniła kwestionowane „przedsięwzięcie naprawcze” - wystąpienie do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa - na restrukturyzację zadłużenia (operację finansową) polegającą na „ubieganiu się organów gminy” o uzyskanie pożyczki naprawczej z budżetu państwa<sup>3</sup>.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Gmina Rewal do 2 października 2015 r. realizowała już program naprawczy przyjęty uchwałą Nr XLIX/373/14 w dniu 26 lutego 2014 r., który uzyskał negatywną opinię regionalnej izby obrachunkowej<sup>4</sup>. Wniosek o możliwości spłaty przez Gminę Rewal pożyczki z budżetu państwa z dnia 14 października 2014 r. uzyskał negatywną opinię Izby<sup>5</sup>. Gmina Rewal wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 53 000 000,00 zł. Wniosek ten, związany z postępowaniem naprawczym podjętym przez Gminę Rewal w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych, nie został jednak pozytywnie rozpatrzony – co wynika z pisma Ministerstwa Finansów z dnia 25 września 2014 r. (znak: DG1/487/421/OLN/14/RD-87070) skierowanego do Wójta Gminy Rewal.

II. Analiza programu postępowania naprawczego przyjętego zgodnie z załącznikiem do uchwały, przeprowadzona przez Skład Orzekający, w szczególności miała na celu ustalenie zgodności tego programu z:

<sup>2</sup> Pismo nr K.0010.407.JW.2015 z dnia 26 października 2015 r.

<sup>3</sup> Przez pojęcie „program postępowania naprawczego” lub „program” należy w dalszej części opinii czytać łącznie: uchwałę Nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal oraz uchwałę Nr XX/89/15 Rady Gminy Rewal z dnia 3 listopada 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Postępowania naprawczego dla Gminy Rewal.

<sup>4</sup> Uchwała Nr XXII.120.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 28 marca 2014 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczych na lata 2014-2016.

<sup>5</sup> Uchwała Nr XCIX.418.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 25 listopada.

2014 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Rewal pożyczki z budżetu państwa.

- 1) wymogami prawnymi określonymi w art. 240a ust. 2 – 5 i 7 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy,
- 2) uchwałą Nr V.45.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Rewal na 2015 r.

**W wyniku przeprowadzonej analizy Skład Orzekający stwierdził, że:**

- 1. Program postępowania naprawczego Gminy Rewal przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy Rewal spełnia wymogi określone w art. 240a ust. 3 i ust. 4 w związku z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych.**

Głównym założeniem powodzenia realizacji programu postępowania naprawczego jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 95 000 000,00 zł, która zostanie przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych o cechach kredytów i pożyczek zawartych z instytucjami finansowymi innymi niż banki w kwocie 74 497 215,00 zł oraz na finansowanie deficytu budżetu 2016 r. w wysokości 20 502 785,00 zł.

W bieżącym roku budżetowym Skład stwierdził, że planowane jest zachowanie relacji wynikającej z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdzie dochody bieżące przekraczają planowane wydatki bieżące o kwotę 3 611 055,98 zł. Natomiast w 2016 r. założono naruszenie ww. przepisu, gdyż wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących o kwotę 17 087 301,37 zł. Począwszy od 2018 r. do 2042 r. planowana relacja ze wskazanego przepisu jest już zachowana, gdyż planowane wydatki bieżące nie przewyższają planowanych dochodów bieżących.

Zauważyć należy, iż program postępowania naprawczego nie zawiera szczegółowego uzasadnienia planowego deficytu bieżącego budżetu 2016 r., jednak z uwagi na wysokość zobowiązań Gminy na dzień 30 września 2015 r.<sup>6</sup>, która wynosiła 20 501 313,16 zł (44,25% rocznego planu wydatków), Skład Orzekający uznał, że o tą kwotę zwiększono planowane wydatki w 2016 r. **Za niepokojącą sytuację w 2017 r. należy uznać równowagę bieżącej strony budżetu**, gdzie kwotę wydatków bieżących w całości planuje się sfinansować dochodami bieżącymi (planowa nadwyżka operacyjna budżetu 0,00 zł), co w trakcie realizacji budżetu może stanowić zagrożenie powstania deficytu. Wskazane ryzyko jest tym bardziej uzasadnione, gdyż wartość uzyskanej nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku ma istotne znaczenie dla wyliczenia wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia Gminy, a tym samym na zachowanie relacji opisanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający przeanalizował również planowany harmonogram spłaty istniejących zobowiązań zwrotnych stanowiących tytuły dłużne. Prognoza spłaty istniejących zobowiązań Gminy Rewal w latach 2016-2037 nie zachowuje wymagań określonych przepisem art. 243 ustawy o finansach publicznych. W 2015 r. oraz począwszy od 2038 r. relacja wynikająca z art. 243 ww. ustawy, jest zachowana.

Na podstawie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, który nie zachowuje relacji określonej w przepisach art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć

<sup>6</sup> Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego od początku roku do dnia 30 września 2015 r.

jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Zgodnie z art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Należy również odnieść się do tego, że opiniowany program mimo, że może zakładać realizację programu postępowania naprawczego na okres maksymalnie 3 kolejnych lat budżetowych to przyjmuje, że jego skutki będą obejmowały okres realizacji w latach 2015-2042. Z kolei w wyniku nadmiernego zadłużenia gminy samo zachowanie relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, planuje się osiągnąć począwszy od 2038 r.

Odnosząc się do tej kwestii Skład Orzekający wyraża stanowisko, że w przypadku Gminy Rewal, realizującej program postępowania naprawczego i jednocześnie ubiegającej się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych, choć program naprawczy, w którym przewidziane jest zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa jest uchwalany zgodnie z art. 240a ust. 2 na okres 3 lat, to jednak wskaźniki ostrożnościowe mogą być spełnione w terminie określonym w art. 224 ust. 1 pkt 2 lit b, tj. maksymalnie do końca roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki.

Założenia programu postępowania naprawczego ustalonego przez Radę Gminy Rewal w zakresie planowanych spłat pożyczki z budżetu państwa określają, że całkowita jej spłata nastąpi w 2042 r. Zatem osiągnięcie przez Gminę Rewal prawidłowej relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nastąpi nawet 5 lat przed terminem spłaty pożyczki.

Z art. 240a ust. 4 wynika również, że nie zachowanie relacji określonej w przepisach art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji programu postępowania naprawczego może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień jego uchwalenia.

Zdaniem Składu Orzekającego, w przypadku Gminy Rewal niezmiernie istotne jest zachowanie zasady realności planowania (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), zwłaszcza w kontekście nieustannego wzrostu kosztów związanych z obsługą zadłużenia. Trzeba bowiem pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów i planowanych wydatków będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań: planowanego i dopuszczalnego.

Na dzień uchwalenia programu naprawczego istnieją następujące zobowiązania Gminy Rewal stanowiące tytuły dłużne:

### 1.1. Zobowiązania wymagalne

Na dzień 30 września 2015 r. zobowiązania te stanowiły kwotę 18 581 124,58 zł<sup>7</sup>. Zauważyć należy, iż na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego plan budżetu 2015 r. nie obejmuje kwoty ich spłaty. Natomiast w 2016 r. znaczny wzrost planowanych wydatków wskazuje, że zobowiązania wymagalne zakłada się sfinansować przychodami z pożyczki z budżetu państwa. Można więc przyjąć, że istniejące na dzień uchwalenia programu zobowiązania wymagalne zostaną całkowicie spłacone po otrzymaniu środków finansowych z pożyczki naprawczej budżetu państwa.

W programie przedsięwzięć naprawczych nie odniesiono się do przyszłych zagrożeń związanych z toczącymi się sprawami sądowymi i egzekucyjnymi. W tym

<sup>7</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego od początku roku do dnia 30 września 2015 r.

stanie Skład Orzekający nie może się odnieść do ewentualnego ryzyka wszczęcia egzekucji i utraty płynności finansowej Gminy.

## 1.2. Zobowiązania

W programie wskazano, że do trudnej sytuacji finansowej Gminy doprowadziła szeroka działalność inwestycyjna w latach poprzednich, która wiązała się z zaciąganiem kolejnych zobowiązań. W celu spłaty narastających długów zaciągano następne zobowiązania, co zwiększało koszty obsługi długu i negatywnie wpływało na sytuację finansową Gminy. Zbyt duża ilość zaciągniętych zobowiązań wiązała się z wysokimi kosztami odsetek i ratami kapitałowymi, co doprowadziło do przekroczenia indywidualnie wyznaczonego limitu. Skład Orzekający zwraca uwagę, że dążenie od 2009 r. do realizacji szeregu zadań inwestycyjnych spowodowało zaciąganie zobowiązań pod nierealnie zaplanowane (zawyżone) dochody budżetu. W latach 2009-2013 w stosunku do planu (po zmianach) wykonane dochody stanowiły odpowiednio tylko: 84,8%, 64,9%, 56,9%, 69,5% i 81,6%. Jeszcze niższe było wykonanie w latach 2012-2013 planu dochodów majątkowych, które zrealizowano w wysokości odpowiednio: 55,1% i 68,9% planu.

Porównanie stanu zobowiązań oraz wielkość kosztów obsługi długu w okresie ostatniego roku (od 30.09.2014 r. do 30.09.2015 r.) przedstawiono w tabeli<sup>8</sup>:

Stan na dzień:	ZOBOWIĄZANIA OGÓLEM:	Kwota zobowiązań:				Wydatki i zobowiązania związane z kosztami obsługi długu	Zobowiązania w stosunku do instytucji finansowych innych niż banki
		długoterminowych z tyt. kredytów i pożyczek (na podst. Rb-Z)	wymagalnych (na podst. Rb-28S)		niewymagalnych (na podst. Rb-28S)		
			ogółem:	w tym ZUS:			
30.09.2014 r.	137 909 859,20	123 718 197,12	12 817 937,29	1 403 682,50	1 373 724,79	4 845 920,91	64 373 885,07
31.12.2014 r.	144 769 032,41	123 306 414,73	19 848 788,74	1 271 023,12	1 813 828,94	5 944 084,48	65 458 320,82
30.09.2015 r.	148 218 485,37	125 717 172,21	18 561 124,58	1 313 112,13	1 920 188,58	4 701 247,14	69 429 359,10

W okresie ostatniego roku zobowiązania wzrosły o kwotę 8 308 626,17 zł. w tym:

- z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek o kwotę 1 998 975,09 zł,
- wymagalne o kwotę 5 763 187,29 zł,
- w stosunku do instytucji finansowych innych niż banki o kwotę 5 055 474,03 zł.

Wartość zaplanowanych w budżecie 2016 r. rozchodów, które Gmina Rewal zamierza sfinansować środkami z pożyczki z budżetu państwa wynosi 74 497 215,00 zł. Zauważyć należy, iż w 2015 r.<sup>9</sup> spłacono długoterminowe zobowiązania zwrotne jedynie w wysokości 2 675 508,69 zł (tj. 2% ogólnej kwoty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek) przy kosztach obsługi wynoszących 4 701 247,14 zł.

Wobec powyższego Skład zwrócił uwagę na znaczne obciążenie budżetu kosztami obsługi długu, które do 30 września 2015 r. stanowiły 17% ogółem poniesionych wydatków bieżących. Tak wysokie obciążenie budżetu kwotami obsługi długu Gminy utrzymuje się na porównywalnym poziomie roku ubiegłego.

Ponadto szczególną uwagę zwraca niepokojący wzrost w ostatnim roku zobowiązań w stosunku do instytucji innych niż banki (tj. 14% ogółem poniesionych wydatków bieżących w okresie od września 2014 r. do września 2015 r.) oraz zo-

<sup>8</sup> Na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji od początku roku do dnia 30 września 2014 r. i 2015 r. oraz Rb 28-S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego od początku roku do dnia 30 września 2014 r. i 30 września 2015 r.

<sup>9</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego do dnia 30 września 2015 r.

bowiązań wymagalnych (stanowiących 16% ogółem poniesionych wydatków bieżących w okresie od września 2014 r. do września 2015 r.). Według stanu na koniec września 2015 r. wielkość zobowiązań z poszczególnych tytułów w kwocie ogólnej zobowiązań stanowiła:

- a) kredyty i pożyczki długoterminowe – 86%,
- b) wymagalne zobowiązania – 13%,
- c) niewymagalne zobowiązania – 1%.

Natomiast w kwocie kredytów i pożyczek, zobowiązania w stosunku do instytucji finansowych innych niż banki wynosiły 55%, co ze względu na niekorzystną wysokość kosztów obsługi stanowi w przyszłości poważne zagrożenie zachowania płynności finansowej budżetu.

### 1.2.1. Aktualny stan gospodarki finansowej Gminy - działania organów Gminy w okresie programu naprawczego obowiązującego do 2 października 2015 r.<sup>10</sup>

1) Analiza danych zawartych w tabeli nr 12 programu przedsięwzięć naprawczych wykazała, że Wójt Gminy dokonał czynności prawnych związanych z kolejną zmianą umów, zawartych z instytucjami finansowymi innymi niż banki powodując zwiększenie kosztów obsługi zadłużenia Gminy, przed ustaleniem budżetu na 2015 r. przez Izbę<sup>11</sup>, będąc jednocześnie w posiadaniu negatywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o projekcie budżetu na 2014 r., co może świadczyć o naruszeniu art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>12</sup>.

Istotna jest także kwestia, że Gmina nie wystąpiła o opinię do regionalnej izby obrachunkowej, którą na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych powinna była uzyskać przed zaciągnięciem ww. zobowiązań. Obowiązek określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty planowanych przychodów budżetu oraz limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, nakładają przepisy art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ww. ustawy. Natomiast wyłączna właściwość Rady Gminy do podjęcia decyzji o zaciąganiu długoterminowych pożyczek i kredytów określona została w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym.

Przyjęta przez Wójta procedura zaciągania nowych zobowiązań finansowych, tj. nieustannego odraczania spłaty zawartych umów lub zawierania nowych umów na restrukturyzację dotychczasowego zadłużenia - bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> - z instytucjami finansowymi innymi niż banki (poza nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego), które spłacają zobowiązania wymagalne Gminy Rewal i tworzą dla finansów gminnych nowe warunki spłaty, ma na celu omińnięcie obowiązujących w sektorze finansów publicznych ograniczeń w zakresie niebezpiecznego zadłużania się, które zostały uregulowane w przepisach art. 242 - art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że w 2014 r. Gmina planowała w przychodach zwrotnych budżetu jedynie pożyczkę z budżetu państwa, a mimo to zaciągnęła inne pożyczki zwrotne, które nie były ujęte w planie. Zgodnie ze sprawozdaniem budże-

<sup>10</sup> Uchwała Nr XLIX/373/14 Rady Gminy w Rewalu z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal na lata 2014-2016.

<sup>11</sup> Data aneksu umów 31 stycznia 2015 r., a data ustalenia budżetu przez RIO na 2015 r. to 26 luty 2015 r.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.).

towym Rb-NDS za 2014 r., **nieplanowane przychody z tytułu pożyczek wyniosły 8 474 751,39 zł**. Z programu wynika, że w 2015 r. zawarto porozumienia z Magellan S.A. i MW Trade w sprawie restrukturyzacji zobowiązań w kwocie **69 429 359,10 zł**, którego Gmina nie była w stanie spłacić w ustalonym terminie do 30 stycznia 2015 r. oraz 30 września 2015 r. Nadmienić należy, iż w programie przedsięwzięć naprawczych (str. 23 w treści pkt 3 ppkt c) błędnie podano kwotę zobowiązań wobec instytucji finansowych innych niż banki.

Kwota zaciągniętych zobowiązań (także kosztów obsługi długu w związku z zaliczeniem ich przez instytucję finansową do podstawowego kapitału spłaty), jest operacją finansową w pasywach i aktywach budżetu Gminy, która powinna stanowić **przychód** budżetu Gminy Rewal w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy o finansach publicznych, a ich spłata, **rozchód** budżetu zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Wobec powyższego Skład stanowczo podkreśla, że nie jest możliwe zaciąganie przez Gminę nowych zobowiązań finansowych **bez ich uprzedniego uwzględnienia w planie budżetu**. Aneksy umów z dnia 31 stycznia 2015 r. miały na celu **zaciągnięcie zobowiązań z pominięciem obowiązujących w tym zakresie przepisów, tj.:**

- cel pożyczki – art. 89 i 90 ustawy o finansach publicznych,
- jej limit i uwzględnienie w budżecie – art. 91 ust. 1 i 212 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy,
- obowiązek uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości jej spłaty – art. 91 ust. 2 ww. ustawy.

Skład Orzekający w powyższym zakresie podtrzymuje stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. I SA/Gd 1389/14).

Ustalony przez RIO w dniu 25 lutego 2015 r. budżet na 2015 r.<sup>14</sup> przewidywał **zmniejszenie** obciążenia budżetu Gminy kosztami obsługi zadłużenia (plan 5 000 000,00 zł), **co ściśle związane było ze skoncentrowaniem wszelkich środków finansowych na maksymalną spłatę długu**. Podkreślić należy, że planowana przez Izbę maksymalizacja spłaty długu (rozchody) w wysokości 14 370 000,00 zł, Rada Gminy postanowiła w dniu 30 czerwca 2015 r. istotnie zmniejszyć o kwotę 9 690 000,00 zł<sup>15</sup>. Decyzja zmniejszenia kwot spłaty zobowiązań zaprzeczała terminom wynikającym z umów zawartych z instytucjami finansowymi innymi niż banki<sup>16</sup>. Kwestią niezmiernie istotną z punktu widzenia zarówno opiniowania przedmiotowego programu postępowania naprawczego, jak również następnej jego realizacji jest fakt, iż termin spłaty zobowiązań Gminy, na podstawie aneksowanych umów obowiązywał do 30 września bieżącego roku budżetowego, a które to zobowiązania do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie zostały spłacone. Co więcej Skład do dnia opiniowania niniejszego programu nie posiada aktualnej wiedzy o kolejnych terminach spłat zadłużenia (tabela nr 12, str. 25, poz. 20-24 dot. kwoty niespłaconego długu: 20 951 647,84 zł).

Ponadto Wójt Gminy nie dostosował się do zalecenia Składu Orzekającego zawartego w opinii w sprawie informacji z wykonania budżetu za I półrocze 2015 r. dot. **konieczności ujmowania po stronie przychodów i rozchodów budżetu operacji finansowych** związanych z zaciąganiem nowych lub aneksowaniem umów z instytucjami finansowymi innymi niż banki. Skład podkreślał wówczas, że krótkie terminy

<sup>14</sup> Uchwała Nr V.45.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu gminy Rewal na 2015 r.

<sup>15</sup> Uchwała Nr XV/67/15 oraz Nr XV/68/15 w sprawie zmian w budżecie Gminy Rewal na 2015 rok.

<sup>16</sup> Z tabeli nr 12 programu (str. 23-25) wynikają obowiązujące terminy spłaty do 30 września 2015 r.

zawieranych lub aneksowanych umów powodują, że koszty związane z niespłaconym w wyznaczonym okresie czasu doliczane są do podstawowych rat kapitałowych długu Gminy, od których w kolejnym okresie czasu naliczane są koszty obsługi zadłużenia (prowinizje, odsetki)<sup>17</sup>.

Skład Orzekający podkreśla, że organy Gminy powinny pamiętać o jednej z podstawowych zasad rachunkowości obowiązującej wszystkie podmioty – także jednostki samorządu terytorialnego – zasadzie wyższości treści nad formą, która oznacza, że określone operacje finansowe muszą być ujęte w księgach, a następnie wykazane w sprawozdaniach finansowych zgodnie z ich treścią i rzeczywistością ekonomiczną, nawet jeśli z formalnego punktu widzenia nie powinny się tam znaleźć<sup>18</sup>.

2) Dotychczasowy i wieloletni sposób zarządzania gospodarką finansową budżetu Gminy w 2015 r. doprowadził do stanu, że na dzień 30.09.2015 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek stanowią:

- 331% w porównaniu do wykonanych dochodów,
- 385% z uwzględnieniem zobowiązań wymagalnych oraz zobowiązań niewymagalnych, w porównaniu do wykonanych dochodów.

Wyjaśnienia wymaga fakt, że w kontekście szczególnej sytuacji finansowej Gminy Rewal niewielkie znaczenie będą miały zrealizowane dochody w ostatnim IV kwartale bieżącego roku budżetowego, gdyż jednocześnie wrosną koszty obsługi zadłużenia, co w rezultacie nieznacznie wpłynie na końcowy wynik budżetu.

W ocenie Składu szczególnie niepokojącą sytuacją są  nadal kontynuowane przez organy Gminy działania mające na celu omijanie prawa obowiązującego jednostki sektora finansów publicznych.

Przykładem takiego działania jest stwierdzone w wyniku prowadzonej w okresie 26.08.2015 r. do 30.10.2015 r. kontroli RIO<sup>19</sup> stosowanie procedury kompensowania różnych zdarzeń gospodarczych, co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych<sup>20</sup>.

Gmina dokonała kompensaty zobowiązania z tytułu spłaty kredytów (rozchody budżetu) w stosunku do Banku PKO BP w wysokości 1 201 000,00 zł z dochodami majątkowymi budżetu z tytułu sprzedaży nieruchomości gminnej. W wyniku zawartej umowy nabywca nieruchomości w dniu 14.10.2015 r. spłacił bezpośrednio do Banku BP ratę zobowiązania dłużnego za Gminę w celu wykreślenia hipoteki z nieruchomości. Zauważyć też należy, że w stosunku do nabywcy nieruchomości Gmina posiada zobowiązanie wymagalne jako wykonawcy usług realizowanych na rzecz gminy (zobowiązanie zaciągnięte przez jednostkę organizacyjną „Zieleń Gminy Rewal”). Cała operacja została przeprowadzona z pominięciem nadrzędnej kasowej zasady wykonania budżetu.

<sup>17</sup> Str. 5-6 uchwały Nr XCIV.335.Z.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 września 2015 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Rewal informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.

<sup>18</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.); Gierusz B., *Podręcznik samodzielnej nauki księgowania*, ODiDK, Gdańsk 1998, s. 19.

<sup>19</sup> Kontrola doraźna w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej, rachunkowości i sprawozdawczości JST.

<sup>20</sup> Umowa przekazania zawarta w dniu 13 października 2015 r. zapłaty ceny za nabycie nieruchomości niezabudowanej nr 911/39 o pow. 3752 m<sup>2</sup>, w obr. Niechorze przy ul. Ludnej 20.



Obowiązek stosowania tej zasady wynika z zapisu ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym **dochody i wydatki należy ujmować w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego one dotyczą<sup>21</sup>. Do danego okresu można zatem zaliczyć wyłącznie rzeczywiste wpływy i wydatki dokonane na bankowych rachunkach budżetów, a dla jednostek budżetowych - na bieżących rachunkach dochodów i wydatków budżetowych.**

W ustawie o rachunkowości przyjęto, że ewidencja zdarzeń gospodarczych odzwierciedla sytuację majątkową i finansową jednostki samorządu terytorialnego, tym samym będzie dokonywana w sposób kompletny, systematyczny i zorganizowany, za pomocą szczególnych metod, form i rozwiązań technicznych właściwych rachunkowości. W związku z tym na jednostki samorządu terytorialnego nałożono obowiązek prowadzenia rachunkowości z uwzględnieniem jej swoistych zasad (zgodnie z przepisami rachunkowości, ustawy o finansach publicznych i wydanych na podstawie jej przepisów ustawowych aktów wykonawczych). **Tak prowadzona rachunkowość Gminy ma pozwolić na realizację funkcji: informacyjnej, kontrolnej i sprawozdawczo-analitycznej.**

Nadmienić należy, że potrącenie zobowiązań Gminy wobec wspomnianego podmiotu, ze wskazanych wierzytelności nie jest również możliwe na podstawie art. 64 § 1 Ordynacji podatkowej<sup>22</sup>.

Ponadto, zdaniem Składu Orzekającego Gmina Rewal jako jednostka sektora finansów publicznych w praktyce może stosować przepisy prawa cywilnego jedynie w zakresie, gdy szczególne przepisy finansów publicznych oraz innych ustaw nie regulują danego zdarzenia. Pomimo, że do omawianej sytuacji nie należy stosować przepisów ustawy Kodeks cywilny, to podkreślić trzeba, że wynikająca możliwość potrącenia swojej wierzytelności z wierzytelności drugiej strony, jest obwarowana warunkiem, iż przedmiotem obu wierzytelności są pieniądze lub rzeczy **tej samej jakości oznaczone tylko co do gatunku**, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym<sup>23</sup>.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż niezależnie od wykorzystania ogólnych zasad wypracowanych przez praktykę rachunkowości, a także zawartych w prawie bilansowym, rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych, ze względu na specyfikę tego sektora, ma pewne cechy charakterystyczne. **Nadrzędna zasada rachunkowości to zasada prawdziwego i wiernego obrazu**, która obliguje jednostki do odzwierciedlania rzeczywistej sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. **Przepisy rachunkowości nakazują zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmować w księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniu zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz obligują ustalać oddzielnie i jednocześnie zakazują kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju składników aktywów i pasywów**<sup>24</sup>.

Skład Orzekający stwierdza, że kompensaty w Gminie Rewal powodują zamazywanie zachodzących w finansach publicznych zdarzeń gospodarczych. Stanowią niewątpliwie fikcyjną (nierealną, nierzeczywistą) poprawę płynności finansowej w warunkach braku środków płatniczych, ale powodują też brak nadzoru i kontroli finansowej nad wysokością realizowanych dochodów i wydatków oraz wyniku finansowego i bieżącego w budżecie Gminy.

<sup>21</sup> Art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>22</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 poz. 613, ze zm.).

<sup>23</sup> Art. 498 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 poz. 121, ze zm.).

<sup>24</sup> Art. 4 ust. 2 i z art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

Przedstawiając swoje stanowisko, Skład Orzekający wyraźnie podkreśla, że jednostki samorządu terytorialnego współtworzą „sektor finansów publicznych” (art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) i zarządzając środkami publicznymi przede wszystkim powinny się kierować zasadami przejrzystości i gospodarności w swoim postępowaniu. Przepisy obowiązujące w zakresie finansów publicznych powinny być ich nadrzędnym prawem.

Stan rzeczywisty potwierdza wcześniejsze wnioski Izby, że jedynym rozwiązaniem, które mogłoby obniżyć ponoszone koszty obsługi długu zaciąganego w latach ubiegłych przez Radę Gminy i Wójta Gminy Rewal, jest pożyczka naprawcza z budżetu państwa oparta o rzeczywisty stan finansów Gminy. Przedłużający się o kolejny rok budżetowy tak skomplikowany i ukryty stan gospodarki finansowej Gminy prowadzi do niekończącej się spirali zadłużenia, która obecnie całkowicie zakłóciła jej egzystencję.

3) Aktualny stan gospodarki finansowej w okresie realizacji programu naprawczego<sup>25</sup> obowiązującego do 2 października 2015 r.:

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>26</sup> w okresie realizacji programu Gminę Rewal obowiązywał zakaz ponoszenia wydatków na promocję. Kontrola prowadzona w jednostce samorządu terytorialnego wykazała jednak, że organy gminy zignorowały ustawowy wymóg, gdyż finansowały:

- a) druk publikacji reklamowej pt. „Strefa Słońca” – o wartości 27 351,00 zł,
- b) imprezę „Bieg Śniadaniowy” w miejscowościach Rewal, Niechorze, Pobierowo – o wartości 28 000,00 zł,
- c) reklamę w TVN 24 – o wartości 147 308,49 zł,
- d) impreza „XI Mistrzostwa w Przeciąganiu Liny Nocą” – o wartości 25 000,00 zł,
- e) reklama w TVN Meteo – o wartości 28 926,60 zł,
- f) mapy i banery reklamowe, usługi gastronomiczne – o wartości 9 446,42 zł,
- g) aplikacja mobilna prezentująca ogólne informacje o atrakcjach Gminy – o wartości 5 535,00 zł,
- h) Supermaraton Rewal Bike – o wartości 3 000,00 zł.

Skład Orzekający stwierdził, że wydatki promocyjne Gminy w okresie realizacji programu przedsięwzięć naprawczych wyniosły 274 567,51 zł, a co istotne ich wartość stanowi jedynie wybraną próbę tego rodzaju wydatków poniesionych w ściśle określonym czasie. W tym stanie podkreślić należy, że Gmina Rewal jest zobowiązana przestrzegać obowiązujących ograniczeń prawnych, a poniesione wydatki wskazują na naruszenie tych zasad.

### 1.3. Krótkoterminowe zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów

Na dzień 30 września 2015 r. Gmina posiada zadłużenia krótkoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji w wysokości 1 700 000,00 zł<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Uchwała Nr XLIX/373/14 Rady Gminy w Rewalu z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal na lata 2014-2016.

<sup>26</sup> Art. 240a ust. 5 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

<sup>27</sup> Zgodnie ze sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji od początku roku do dnia 30 września 2015 r.

#### 1.4. Należności wymagalne oraz uszczuplenia i umorzenia podatkowe

Porównanie kwot należności wymagalnych z tytułu podatków lokalnych, skutków obniżenia górnych stawek podatkowych oraz umorzeń zaległości podatkowych dokonane przez organ wykonawczy Gminy, przedstawiono w poniższej tabeli.

Lp.	Stan na dzień:	Należności wymagalne z tyt. podatków (na podst. Rb-N)	Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych (na podst. Rb-PDP)	Skutki umorzeń zaległości podatkowych (na podst. Rb-PDP)
1.	31.12.2013 r.	10 483 326,79	1 489 884,02	1 986,00
2.	31.12.2014 r.	8 826 498,99	1 832 155,63	26 269,00
3-2-1	Wzrost (+) / spadek (-)	-1 656 827,80	342 271,61	-24 283,00
	Porównanie do wykonanych dochodów podatkowych w 2013 r. (%)	61,17%	8,69%	0,01%
	Porównanie do wykonanych dochodów podatkowych w 2014 r. (%)	51,77%	10,75%	0,15%

Na podstawie przeprowadzonej analizy Skład stwierdza, że Gmina powinna podjąć radykalne działania związane z egzekucją należności wymagalnych, których stan na koniec 2014 r. stanowił 16% wykonanych dochodów ogółem. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych uległy zwiększeniu w stosunku do 2013 r. i stanowią duży procent uszczuplenia w dochodach podatkowych Gminy (11%).

Skład Orzekający stwierdza, że jeżeli organy Gminy Rewal w latach ubiegłych wyrażały zgodę na bezgraniczne zadłużanie oraz uchwały inwestycje na terenie Gminy ponad jej racjonalne możliwości, niezwłocznie powinny zadbać o stronę dochodów własnych budżetu. Podkreślić należy, że skutki umorzeń podatkowych będących w kompetencji organu wykonawczego także wzrosły w 2014 r. w porównaniu do 2013 r.

Wzrost negatywnych skutków obniżenia górnych stawek podatków oraz skutków umorzeń zaległości podatkowych przez organ wykonawczy, podważa wiarygodność deklarowanego przedsięwzięcia naprawczego polegającego na podwyższeniu stawek podatków lokalnych do maksymalnych (str. 31, pkt 1.2.).

Ponadto wobec skomplikowanej sytuacji finansowej niezrozumiałe jest ograniczenie dopiero od 2017 r. pomocy de minimis, Skład Orzekający poddaje w wątpliwość takie działanie, które polega na uszczupleniu dochodów budżetu Gminy (str. 32, pkt 1.3.).

Także intensyfikacja działań kontrolnych Gminy w zakresie prawidłowości danych wynikających z deklaracji podatkowych i założenie uzyskania dodatkowych dochodów do budżetu ok. 150 000,00 zł, w ocenie Składu Orzekającego może być jednorazowym efektem finansowym w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na 2016 r., natomiast później wielkości mogą być zdecydowanie mniejsze (str. 33, pkt 1.4.).

#### 1.5. Planowana sprzedaż mienia Gminy

Niewątpliwie Gmina posiada w planie sprzedaży majątku ujętym w tabeli nr 23 (str. 43-48) duży potencjał finansowy w kwocie ogólnej 247 977 400,00 zł. Pomimo to 53% mienia komunalnego objęte jest zabezpieczeniem hipotecznym, które w przypadku nieotrzymania pożyczki z budżetu państwa znacznie komplikuje możliwości uzyskania realnych dochodów majątkowych. Obciążenie nieruchomości objętych hipoteką stanowi kwotę 133 416 145,10 zł, a więc w okresie od niespełna dwóch lat wzrosło o blisko 6 mln

zł<sup>28</sup>. Przedstawione alternatywne rozwiązanie sfinalizowania transakcji sprzedaży mienia (str. 49), które w rzeczywistości było **kompensatą rozchodu budżetu z dochodami majątkowymi z pominięciem rachunku bankowego budżetu gminy**, jest czynnością prawnie niedopuszczalną w sektorze finansów publicznych (str. 6-8 niniejszej opinii).

Zauważyć należy, że niewykonane w wielkościach zaplanowanych dochody ze sprzedaży majątku wpłyną negatywnie na zachowanie wymogów przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych. Działania te, w ocenie Składu wymagają dalszej konsekwencji realizacji ograniczeń wydatków bieżących przez organy Gminy oraz bieżącego monitorowania realizacji sytuacji finansowej (kwoty długu i jego spłaty). W przypadku braku realizacji budżetu w wielkościach zaplanowanych należy dokonać zmian zapewniających spełnienie wymogów określonych przepisami art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.

**Wobec powyższego Skład Orzekający nie może potwierdzić, że wskazane źródła dochodów w okresie realizacji programu przedsięwzięć naprawczych, będą wiarygodne.**

**2. Program postępowania naprawczego Gminy Rewal przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy Rewal odpowiada wymogom określonym w art. 240a ust. 3 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych**

**2.1. Zgodnie z dyspozycją art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych analizowany program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:**

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, które wynikają z przeinwestowania Gminy w latach ubiegłych i brakiem dochodów własnych na realizację zadań własnych,
- 2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w pkt 1 oraz zachowania określonej relacji w przepisach art. 242-244,
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych.

**2.2. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji analizowanego programu postępowania naprawczego Gmina Rewal:**

**2.2.1. nie może podejmować inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych:**

- analizowany program potwierdza (str. 41 część III oraz tabela nr 33 na str. 64), że w latach 2017-2020 ten warunek będzie spełniony, Gmina nie planuje żadnych nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- wydatki majątkowe w 2016 r. w kwocie ogółem 7 912 698,63 zł wynikają ze zobowiązań zaciągniętych w latach ubiegłych, które planuje się sfinansować z przychodów z tytułu pożyczki z budżetu państwa.

**Na str. 41-42 w części III Gmina wskazuje, że w wyniku renegocjacji zawartych umów na wydatki inwestycyjne doprowadzono do „ograniczenia rzeczowego”**

<sup>28</sup> Uchwała Nr XII.120.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 28 marca 2015 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczych na lata 2014-2016, str. 5).

i finansowego” prowadzonych prac. Skład Orzekający z całą stanowczością stwierdza, że Gmina w trakcie realizacji programu naprawczego obowiązującego do 2 października 2015 r. w ogóle nie powinna już prowadzić żadnych prac. Mogła jedynie „dokończyć” a nie „ograniczać” realizację zadań inwestycyjnych<sup>29</sup>.

Z uwagi na fakt, że Gmina realizowała inwestycje o szczególnie wysokich nakładach finansowych, co spowodowało obecnie katastrofalną sytuację finansową i krytyczne zadłużenie, Skład Orzekający kategorię podkreśla, że należy niezwłocznie całkowicie zrezygnować z realizowania przedsięwzięć wskazanych w tabeli nr 22.

Uzasadnieniem powyższego stanowiska jest fakt podnoszony wcześniej w punkcie 1 niniejszej opinii (str. 2), iż w 2016 r. Gmina nie posiada własnych środków finansowych (nadwyżki operacyjnej), które mogłyby przeznaczyć na współfinansowanie projektów inwestycyjnych (deficyt operacyjny 17 087 301,37 zł). Ponadto w latach 2021-2034 planowana nadwyżka operacyjna odpowiednio w granicach 950 000,00 zł, powinna stanowić finansowe zabezpieczenie Gminy przed nieprzewidzianymi zdarzeniami, które nie zostały ujęte w przedłożonej koncepcji kształtowania się finansów Gminy, co potwierdza także zdanie z programu przedsięwzięć naprawczych na str. 27:

*„Brak pozyskania środków z pożyczki na restrukturyzację długu doprowadzi do trwałego utrzymywania się wysokiego poziomu zadłużenia oraz powstania zobowiązań wymagalnych, a tym samym trwałej utraty płynności i trudności w skutecznej realizacji zadań ustawowych Gminy”.*

Wobec powyższego całkowicie niezrozumiałym jest fakt przyjęcia w programie w latach 2021-2034, tj. w okresie planowanej spłaty pożyczki z budżetu państwa, wydatków majątkowych, a do tego w kwocie wyższej niż planowana nadwyżka operacyjna. Takie wydatki w ogóle nie powinny być planowane.

Ze względu na powagę sytuacji finansowej Gminy oraz skalę zadłużenia tej jednostki Skład Orzekający, negatywnie ocenia program przedsięwzięć naprawczych w powyższym zakresie uznając, że przedstawione w nim działania stanowią przyszłe ryzyko finansowe i pogarszają sytuację finansową Gminy.

Gmina w okresie realizacji programu naprawczego powinna skoncentrować swoje działania wyłącznie na spłatę zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań finansowych. W efekcie taka konstrukcja programu, w ocenie Składu Orzekającego, może przelożyć się na zwiększenie długu publicznego Gminy Rewal. Takiemu planowaniu budżetu w okresie realizacji programu naprawczego zaprzecza art. 240a ust. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym Gmina nie może realizować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

**2.2.2. nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego:**

Na str. 40 w pkt 4 programu organy Gminy postanawiają o „znacznym ograniczeniu dotacji celowych” udzielanych na zdania własne z budżetu Gminy. Skład Orzekający stwierdza, że w świetle art. 240 a ust. 5 pkt 5 i pkt 6 ustawy o finansach publicznych krytyczna sytuacja finansowa Gminy w ogóle nie dopuszcza, aby realizować takie wydatki. W związku z tym Skład negatywnie ocenia planowane ograni-

<sup>29</sup> O powyższym stanowią wszystkie dotychczasowe opinie Składu dot. projektu, wykonania budżetu, programu naprawczego, a także uchwały Kolegium RIO o raporcie stanu gospodarki finansowej.

**czenie wydatków związanych z udzielanymi dotacjami celowymi z budżetu gminy w okresie realizacji programu.**

**2.2.3. nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek:**

- analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2042 Gmina nie planuje udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek.

**2.2.4. nie może ponosić wydatków na promocję jednostki:**

- analizowany program nie przewiduje w latach 2015-2042 wydatków na promocję.

Jednak z uwagi na omówioną (pkt 3 na str. 10) niniejszej opinii niedopuszczalną praktykę Wójta ponoszenia z innych planowanych pozycji budżetu wydatków na promocję i reklamę Gminy i przez to wprowadzanie w błąd odbiorców sprawozdań gminnych poprzez nie wykazywanie ich zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową, Skład Orzekający w żaden sposób **nie może potwierdzić, że ww. ograniczenie ustawowe jest przyjęte w programie przedsięwzięć naprawczych.**

**2.2.5. nie może tworzyć funduszu sołeckiego:**

- analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2042 ten warunek zostanie spełniony, w budżecie nie planuje się wydatków z funduszu sołeckiego, ponadto Rada Gminy nie podjęła uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w 2016 r.

**2.2.6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych:**

Wobec dotychczas przeprowadzonej analizy założeń programu przedsięwzięć naprawczych Skład Orzekający stwierdza, że **nie zostały ograniczone inne zadania niż obligatoryjne, finansowane ze środków własnych.** Gmina realizuje wysokie wydatki bieżące, jak i nieustające wydatki inwestycyjne. Takie stanowisko Składu potwierdzają także niżej wymienione okoliczności stwierdzone w wyniku analizy ograniczeń wydatków i przyjętych uzyskanych efektów, które wymagają szczegółowego uzasadnienia sposobu obliczenia poszczególnych przedsięwzięć naprawczych w programie, tj.:

1) zakup „nowoczesnego programu informatycznego” (str. 33 pkt 1.5 ppkt 2) stanowi dodatkowy koszt budżetu Gminy; poza tym występują rozbieżne informacje dot. terminu zakupu programu, gdyż na str. 33 wskazano datę 15.10.2015 r. natomiast na str. 52 (część V, pkt 7) datę określono na „koniec 2015 r.” – w ocenie Składu: **Gmina Rewal powinna ograniczać wszystkie wydatki i spłacać dług; zakup nowoczesnego oprogramowania nie powinien być priorytetowym wyzwaniem organów Gminy, a merytoryczna specjalizacja związana z polepszeniem jakości pracy pracowników urzędu i podległych jednostek organizacyjnych; sposób gospodarowania środkami publicznymi w sytuacji olbrzymiego zadłużenia Gminy kłóci się z zakupowaniem nowoczesnych i zapewne kosztownych narzędzi pracy;**

2) utworzenie komórki windykacyjnej (str. 33 pkt 1.5 ppkt 4) powoduje konieczność dodatkowych etatów; na str. 38 wyjaśniono, iż będzie to jednoosobowe stanowisko, przy czym nieprzygotowane merytorycznie – w ocenie Składu: trudno jest potwierdzić, że nowe stanowisko pracy, prowadzące wysoce wyspecjalizowane działania windykacyjne, przyniesie spodziewane oszczędności dla budżetu;

3) likwidacja jednostki „Zieleń Gminy Rewal” (str. 36 część II pkt 1) – w ocenie Składu Orzekającego ograniczenie wydatków bieżących w tym zakresie jest wysoce wątpliwe z uwagi na **brak informacji o tym, kto rzeczywiście realizuje zadanie własne gminy w postaci utrzymania drzew i zieleni gminnej, a których obowiązek wynika z art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym;**

4) redukcja zatrudnienia (str. 36 część II pkt 2) przedstawia likwidację jednostki organizacyjnej Centrum Informacji, Promocji i Rekreacji oraz utworzenie po okresie 2,5 miesiąca osobnego wydziału w urzędzie gminy, w którym zatrudnionych jest 5 pracowników – w ocenie Składu Orzekającego **likwidacja 5 etatów w jednostce organizacyjnej w rzeczywistości spowodowała przesunięcie tych pracowników do innego wydziału urzędu (dane z BIP urzędu gminy);**

5) przedstawia się również (str. 36-37 część II pkt 2), że zlikwidowano stanowisko pełnomocnika ds. realizacji i koordynacji zadań wynikających z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, a jego zadania przeniesiono do kadr edukacji i spraw społecznych; następnie zlikwidowano to łączone stanowisko i jego zadania przeniesiono do wydziału urzędu Centrum Informacji, Promocji i Rekreacji – Skład Orzekający podkreśla, że **zgodnie z danymi ze strony BIP Gminy, obsługa kadr zajmuje się nadal pracownik Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego;**

6) wyłonienie w drodze przetargu **audytora** (str. 52 część V pkt 5) **jest sprzeczne z art. 278 ust. 3** ustawy o finansach publicznych, gdyż Wójt powinien **zatrudnić** audytora wewnętrznego, a **nie zlecać** jego przeprowadzenie **usługodawcy** (na podstawie umowy cywilno-prawnej) – w tym stanie Skład Orzekający nie może tego przedsięwzięcia uznać za „naprawę systemu zarządzania finansami”.

Zgodnie z informacją na str. 7 – 8 programu (pkt 3, ppkt 3.1.2.) do prognozowania wielkości budżetu Gminy przyjęto rozbudowaną metodę Naiveforecast (metoda naiwna). Pomijając walory pozytywne przyjętej metody, Skład Orzekający zauważa, że w przypadku Gminy Rewal niezmiernie istotne znaczenie mają dwie okoliczności, których wskazana metoda nie uwzględnia:

- 1) przy pomocy wskazanej metody można dokonywać analiz krótkoterminowych (zazwyczaj na jeden, dwa okresy do przodu), co kłóci się z wieloletnim okresem programu przedsięwzięć naprawczych Rewala (do 2042 r.);
- 2) nie ma możliwości dokonania analizy mającej na celu ocenę zapotrzebowania na konkretne działania (przedsięwzięcia naprawcze) przeprowadzone przed ich wdrożeniem (brak możliwości określenia błędu prognozy ex-ante); ocena ex-ante jest podstawą opracowania wieloletnich prognoz.

Wobec powyższego Skład nie może potwierdzić, aby przyjęta metoda prognozy skutków działań naprawczych była właściwa i przyniosła wymierne efekty finansowe.

**Zdaniem Składu Orzekającego, tak trudna sytuacja finansowa, w jakiej znalazła się Gmina Rewal wymaga od jej władz kategorycznych oszczędności wydatków oraz maksymalizacji dochodów własnych i przeznaczania wszelkich oszczędności na spłatę długu. Dotychczasowe prowadzenie gospodarki finansowej, co najmniej od kilku lat wielokrotnie doprowadziły do komorniczego blokownia rachunków ban-**

**kowych Gminy<sup>30</sup>. Niedopuszczalne jest w takiej sytuacji tworzenie niewiarygodnego w przyszłym okresie realizacji programu naprawczego.**

Omówione wyżej okoliczności stanowią poważne ryzyko finansowe podważające realność programu postępowania naprawczego i dlatego **nie mogą gwarantować spłaty planowanej pożyczki naprawczej z budżetu państwa na restrukturyzację zobowiązań Gminy.**

Jednocześnie zdaniem Składu Orzekającego dalsze funkcjonowanie Gminy Rewal w tak destrukcyjnym stanie finansowym, bez pomocy budżetu państwa, nie stwarza żadnych nadziei na poprawę jej sytuacji ekonomicznej. Organy Gminy Rewal od 2 lat podejmują nieudane próby przyjęcia naprawy sytuacji finansowej, które w rzeczywistości nie są wprowadzane w życie, więc nie przynoszą żadnych efektów finansowych.

Według Składu Orzekającego w umiarkowanym zadłużaniu się jednostki samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma czynnik personalny, tzn. czy osoby będące członkami organu stanowiącego i wykonawczego Gminy, kwestię długu traktują z należytą powagą. **Jako podmiot sektora finansów publicznych Gmina jest w szczególności zobligowana do przestrzegania porządku publicznego.**

Skład Orzekający stwierdza, że 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 tym stanie rzeczy nadal aktualne są wnioski końcowe Kolegium RIO w Szczecinie wyrażone w załączniku do uchwały Nr XIII.90.K.2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Rewal.**

Podkreślić należy, że 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 jednostki samorządu terytorialnego. Dalsze spełnianie zadań własnych Gminy wydaje się niemożliwe i stanowi poważne zagrożenie jej bytu. Natomiast destabilizacja finansów jednostki samorządu terytorialnego w kolejnych latach może być efektem dalszego nadmiernego zadłużania.

Mając na uwadze powyższe postanowiono, jak w sentencji.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

  
Jolanta Włodarek

<sup>30</sup> Z informacji uzyskany w wyniku prowadzonej kontroli RIO wynika, że na dzień 26.10.2015 r. kwota egzekucji rachunków bankowych Gminy wynosiła 24,5 mln zł (znak pisma: Fn.3251.01.2015.BŻ z dnia 28.10.2015 r.).