



**PREZES**  
**REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W KATOWICACH**

Katowice, 6 lipca 2016 r.

Znak: WK-612/7/4/17

**Pan**  
**Łukasz Stachera**  
**Wójt Gminy**  
**Poraj**

**Wystąpienie pokontrolne**

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 10 do 13 kwietnia 2017 r. r. kontrolę doraźną gospodarki finansowej Gminy Poraj za okres od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2017 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 12 maja 2017 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561).

**W zakresie długu publicznego:**

- *W dniu 30 grudnia 2016 r. Gmina Poraj zawarła z Magellan S.A. umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu. W umowie Gmina oświadczyła, że była dłużnikiem Banku z tytułu zaciągniętego kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 4.000.000,00 zł i zadłużenie to istniało w pełnej wysokości, było bezsporne, wymagalne i wolne od wad prawnych. Ustalono, że Spółka zrestrukturyzuje zadłużenie Gminy wobec Banku na zasadach art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego, poprzez jego spłatę w terminie do 30 grudnia 2016 r. Gmina wyraziła zgodę na spłatę zadłużenia przez Spółkę oraz na skapitalizowanie odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych poprzez doliczenie ich wartości do kwoty należności głównej.*

*W umowie strony potwierdziły, że z dniem realizacji przelewu bankowego Spółka nabywa spłaconą wierzytelność z prawem do naliczania odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych do kwoty dokonanej zapłaty 4.000.000,00 zł. Natomiast Gmina zobowiązała się do spłaty tegoż zadłużenia na warunkach uregulowanych w odrębnym porozumieniu.*

*Z kolei w zawartym w dniu 30 grudnia 2016 r. porozumieniu nr 4496/2016 w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, Magellan S.A. oświadczył, że jest wierzycielem Gminy Poraj z tytułu umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu zawartej w dniu 30 grudnia*

2016 r., Gmina natomiast oświadczyła, że należność główna w wysokości 4.000.000,00 zł wraz z prowizją z tytułu restrukturyzacji przedmiotowego zadłużenia w wysokości 12.920,00 zł oraz odsetkami bieżącymi w wysokości 12.624,66 zł zostaną zapłacone do 31 stycznia 2017 r.

Zawierając umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, Gmina Poraj nie dopełniła następujących obowiązków:

➤ w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Poraj na lata 2017 - 2030 podjętej zarządzeniem Nr 1/2017/B Wójta Gminy Poraj z dnia 2 stycznia 2017 r. wraz z jej późniejszymi zmianami ujęto wartości w zakresie rozchodów w kwotach innych niż wynikające z zawartych umów kredytów i pożyczek.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku co najmniej przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Aby natomiast spełniać ustawowy wymóg realności Wieloletnia Prognoza Finansowa powinna być weryfikowalna i przygotowana w oparciu o prawidłowe założenia metodologiczne, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Poraj zaplanowane rozchody w 2017 r. wynosiły 1.856.279,78 zł, natomiast z przedłożonych kontrolującym umów kredytów i pożyczek wynikało, że na dzień podjęcia zarządzenia w sprawie WPF z dnia 2 stycznia 2017 r. oraz w jej późniejszych zmianach, kwota rat kredytów i pożyczek przypadająca do spłaty w 2017 r. wynosiła 5.856.279,78 zł. W WPF nie ujęto zobowiązań wynikających z zawartego w dniu 30 grudnia 2016 r. porozumienia w wysokości 4.000.000,00 zł.

Przy uwzględnieniu pełnej wysokości rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek Gmina Poraj w 2017 r. nie spełniała wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę faktyczną kwotę rozchodów przypadających do spłaty w 2017 r. według zmian WPF na dzień 2 stycznia 2017 r. zwiększeniu uległ wskaźnik planowanej łącznej kwoty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ww. ustawy, i wynosił 13,98% przy dopuszczalnym 9,43%.

Natomiast biorąc pod uwagę faktyczną kwotę rozchodów przypadających do spłaty w 2017 r. według ostatniej na dzień kontroli zmiany WPF, tj. 17 marca 2017 r., wskaźnik planowanej łącznej kwoty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ww. ustawy, wynosił 13,59% przy dopuszczalnym 9,43%.

Z postanowień umowy oraz porozumienia zawartego z Magellan S.A. wynikało, że restrukturyzacja zadłużenia Gminy, wywołuje skutki prawne i ekonomiczne identyczne jak dla pożyczki. Strony łączy zarówno umowa jak i porozumienie. Przedmiotowa transakcja nie spełnia wymogu subrogacji ustawowej, o której mowa w art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny ( Dz.U. z 2016 r. poz.380 z późn.zm., a obecnie Dz.U. z 2017 r. poz.459 z późn.zm. ). Zgodnie z tym przepisem, osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie.

*Z ww. przepisu wynika, że warunkiem wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela jest spłacenie tegoż wierzyciela (tu Bank, który udzielił kredytu w rachunku bieżącym) przez osobę trzecią. Przepis ten ponadto zakłada, że nabycie wierzytelności przez osobę trzecią następuje do wysokości dokonanej zapłaty. Elementem subrogacji ustawowej nie mogłaby być zatem prowizja oraz odsetki, o których mowa w porozumieniu.*

*Na moment przejęcia wierzytelności Gminy z tytułu kredytu w rachunku bieżącym przez Spółkę, wierzytelność ta stanowiła kwotę 3.261.075,16 zł, co potwierdza saldo wyciągu bankowego nr 261 z dnia 30 grudnia 2016 r. Zgodnie z wyciągiem bankowym nr 261 saldo początkowe rachunku bankowego wynosiło (-) 3.261.075,16 zł. Natomiast Spółka z tytułu zawartej umowy przekazała w dniu 30 grudnia 2016 r. na rachunek bankowy Gminy kwotę 4.000.000,00 zł jako spłata wierzytelności wynikającej z zaciągniętego kredytu w rachunku bieżącym.*

*Przedmiotowa umowa wraz z porozumieniem określają kwotę należności głównej, prowizji i odsetek przypadających do spłaty oraz termin jej spłaty. Wypełniają więc w rzeczywistości znamiona pożyczki, o której mowa w art. 720 § 1 ustawy Kodeks cywilny. Stosownie do tego przepisu, przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko, co do gatunku, a biorący zobowiązuje się przenieść tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości.*

➤ *zaciągnięto w dniu 30 grudnia 2016 r. ww. zobowiązanie w wysokości 4.000.000,00 zł, w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, pomimo braku dysponowania wystarczającym limitem zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz upoważnieniem do zaciągnięcia tego zobowiązania określonym w uchwale budżetowej Rady Gminy w Poraju. Powyższym naruszono art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).*

*Zgodnie z powyższymi przepisami, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na cele wskazane w ustawie.*

*Wójt Gminy Poraj dysponował jedynie limitem zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytu, określonym w uchwale nr 230 (XXVI) Rady Gminy Poraj z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Poraj na 2016 r.:*

- a) na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu jednostki samorządu terytorialnego do kwoty 5.000.000,00 zł,*
- b) na sfinansowanie planowanego deficytu do kwoty 3.049.000,06 zł,*
- c) na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytu w wysokości 900.199,94 zł.*

*Do końca 2016 r. Rada Gminy w Poraju nie zmieniła limitu zobowiązań w powyższym zakresie.*

*Ustalono również, że Gmina Poraj przed zawarciem umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązania w kwocie 4.000.000,00 zł, nie ubiegala się do regionalnej izby obrachunkowej o wydanie opinii o możliwości spłaty tego zobowiązania. Naruszono tym art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.*

➤ w budżecie Gminy Poraj na 2016 r. nie zaplanowano wystarczającej kwoty przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zaplanowane przychody stanowiły kwotę 3.949.200,00 zł, które zostały zrealizowane w wysokości 4.049.200,00 zł.

Z kolei w budżecie Gminy Poraj na 2017 r. podjętym uchwałą Rady Gminy w Poraju Nr 236(XXVII)16 z dnia 16 grudnia 2016 r., wraz z jej późniejszymi zmianami, nie zaplanowano rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętego zobowiązania w wysokości 4.000.000,00 zł.

Powyższym naruszono art. 52 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 ww. ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami, uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu. Ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

➤ zaniechano zaliczenia do tytułów dłużnych Gminy Poraj, a tym samym wykazania w części A. Zobowiązania według tytułów dłużnych w wierszu kredytu i pożyczki sprawozdania Rb-Z kwartalne o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r., zobowiązania w wysokości 4.000.000,00 zł wynikającego z zawartej dnia 30 grudnia 2016 r. umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienia nr 4496/2016 w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, które wywołują skutki podobne do umowy pożyczki.

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczonych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767), tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, dzielą się m.in. na kredyty i pożyczki.

W myśl natomiast § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia 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), sprawozdanie jednostkowe Rb-Z sporządzane przez kierownika jednostki to sprawozdanie sporządzane na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki. Ponadto, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia, przez kredyty i pożyczki rozumie się zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W księgach rachunkowych budżetu na koncie 240/09 Pozostałe rozrachunki – „Magellan” pod datą 30 grudnia 2016 r. ujęto zobowiązanie wynikające z ww. dokumentów w wysokości 4.000.000,00 zł.

Gmina powyższe zobowiązanie wykazała w części D. Dane o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, ww. sprawozdania Rb-Z za 2016 r. w wierszu krótkoterminowe zobowiązania przejęte przez instytucje finansowe. W wyjaśnieniach do sprawozdania Rb-Z wskazano: „Gmina Poraj nie zrealizowała zaplanowanych przychodów 3.900.000,00 zł, wynikających z uchwały Nr 229 (XXVI) 16 Rady Gminy Poraj z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na sfinansowanie przejściowego deficytu. Na skutek tego zmuszeni byliśmy podpisać umowę nienazwaną tzn. umowę subrogacji, dzięki której spłaciliśmy kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym na przejściowy deficyt. Zobowiązanie z tej umowy zostało wykazane w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji w wierszu D. Dane



*o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych.”.*

*Sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za 2016 r. zostało podpisane przez p. Łukasza Stachera – Wójta Gminy Poraj oraz p. Jadwigę Zasik – Skarbnika Gminy Poraj.*

➤ *w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. w wierszu D 11. Kredyty i pożyczki, nie wykazano przychodów z tytułu zaciągniętego zobowiązania w wysokości 4.000.000,00 zł. Powyższym naruszono § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 z późn. zm.), zgodnie z którym sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, na podstawie ewidencji księgowej. W myśl natomiast § 13 pkt 5 lit. a Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia, w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, dane po stronie wykonania, dotyczące przychodów z tytułu kredytów i pożyczek zawierają łączne kwoty dla poszczególnych tytułów i powinny być zgodne z danymi wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy.*

*Sprawozdanie Rb-NDS za 2016 r. zostało podpisane przez p. Łukasza Stachera – Wójta Gminy Poraj oraz p. Jadwigę Zasik – Skarbnika Gminy Poraj.*

*Umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu oraz porozumienie nr 4496/2016 podpisał p. Łukasz Stachera – Wójt Gminy Poraj, przy kontrasygnacie p. Jadwigi Zasik – Skarbnika Gminy Poraj.*

*Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm. i kolejno Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) do zadań p. Łukasza Stachera – Wójta Gminy Poraj należało w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.*

*Zadania w zakresie sporządzania prawidłowej sprawozdawczości budżetowej należały do Głównej Księgowej w Referacie Finansowym.*

*Przygotowania projektów uchwał i zarządzeń, projektów budżetu Gminy i WPF oraz nadzór nad wykonywaniem budżetu należały do p. Jadwigi Zasik – Skarbnika Gminy Poraj.*

### **Wniosek nr 1**

*Uwzględnić w Wieloletniej Prognozie Finansowej rzetelne (obiektywne) prognozy przyjętych w niej wartości, w szczególności w zakresie rozchodów, mając na uwadze art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).*

### **Wniosek nr 2**

*Zapewnić zaciąganie zobowiązań z tytułu pożyczek w granicach upoważnień i limitów określonych w uchwale organu stanowiącego oraz po uzyskaniu opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, stosownie do art. 89 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1 oraz art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).*

### **Wniosek nr 3**

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Poraj w zakresie przygotowywania danych do projektu zmian budżetu w szczególności w zakresie przychodów i rozchodów, stosownie do art. 52 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

### **Wniosek nr 4**

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Poraju w zakresie prawidłowego sporządzania sprawozdań:

- Rb-Z kwartalne o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w zakresie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia 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), oraz § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia,

- Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego w zakresie danych dotyczących przychodów jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 z późn. zm.) oraz § 13 pkt 5 lit. a Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia,

mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w **zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy** z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, w **terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Prezes  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Katowicach  
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej  
Data: 2017.07.07 10:40:18 +02'00'